

# Os Estados-Membros e os Processos Prejudiciais. Um balanço da participação portuguesa 20 anos após a adesão à União Europeia<sup>1</sup>

## 1. Introdução

I. CUMPRIDAS DUAS DÉCADAS desde a adesão às então Comunidades Europeias (CEE, CECA e EURATOM), optamos por focar no presente artigo a temática da participação dos governos dos Estados-Membros, em particular o português, no âmbito do processo prejudicial previsto no art. 234.º do Tratado da Comunidade Europeia (TCE) e no art. 35.º do Tratado da União Europeia (TUE)<sup>2</sup>, dos quais resulta que os juízes de tribunais dos Estados-Membros podem ou devem, sempre que necessário, enviar para o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE) questões respeitantes à interpretação do direito europeu originário e derivado e à validade deste último.

A importância do mecanismo prejudicial no desenvolvimento do processo de integração europeia dispensa grandes alusões: foi no quadro do mesmo que os mais emblemáticos acórdãos do TJCE, que formam os célebres “casos constitucionais” e que se traduziram no reconhecimento dos princípios do efeito directo e do primado, se revelaram<sup>3</sup>. Tradicionalmente entendido como propiciador de um diálogo entre juízes<sup>4</sup>, a questão prejudicial tem funcionado como uma das facetas mais visíveis do chamado desdobramento funcional, pelo qual os juízes nacionais se

---

\* Doutorando em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa e Assessor Jurídico do Instituto Diplomático.

<sup>1</sup> Este artigo não teria sido possível sem a colaboração do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, em particular do gabinete do advogado-geral Miguel Poiares Maduro, e do Ministério dos Negócios Estrangeiros, em especial do Dr. Nuno Brito e do Dr. Luís Inez Fernandes. O autor agradece reconhecido a leitura crítica do Prof. Doutor Armando Marques Guedes, do Prof. Doutor Nuno Piçarra e do Dr. Jorge Azevedo Correia.

<sup>2</sup> Bem como, por exemplo, no Protocolo de Schengen, recentemente objecto da primeira decisão do TJCE respeitante à sua interpretação no quadro de um processo prejudicial (Processos n.º C-187/01 e 385/01, *Processos Penais contra Hüsein Gözütok e Klaus Brügge*, *Colectânea de Jurisprudência (CJ)*, 2003, pp. I-1345 e segs.).

<sup>3</sup> Cfr., respectivamente, *N.V. Algemene Transport- en Expeditie Onderneming Van Gend & Loos contra Administration Fiscale Néerlandaise*, Processo n.º 26/62, CJ, 1963, pp. 208 e segs. e *M. Flaminio Costa contra E.N.E.L.*, Processo n.º 6/64, CJ, 1964, pp. 549 e segs..

<sup>4</sup> Cfr. Processo n.º C-69/85, *Wünsche Handelsgesellschaft GmbH & Co contra Alemanha*, CJ, 1986, n.º 14.

tornaram juízes da União Europeia (UE) sempre que resolvem disputas que envolvam a aplicação de direito europeu, levando a que as decisões do TJCE ganhem uma força cogente na orla jurídica nacional, mesmo que para tal seja necessário afastar normas nacionais de teor contrário.

As consequências que podem resultar para os Estados-Membros do funcionamento do mecanismo prejudicial levaram a que a sua participação no seio do mesmo ganhasse uma inusitada importância, porquanto esta se tornou a única forma de tentar influenciar a decisão do TJCE num plano estritamente jurídico-processual<sup>5</sup>. A certeza de que uma decisão deste tribunal será aplicada internamente por via da intervenção dos juízes nacionais, mesmo na eventualidade de os seus governos não concordarem com a mesma, alicerça a convicção de que o esforço de participação dos Estados-Membros no quadro do processo prejudicial é crucial.

- II. A forma como as administrações nacionais, em especial a portuguesa, se adaptaram a esta nova realidade e exploraram as possibilidades de participação que lhes foram atribuídas constitui o cerne do estudo a empreender. Nestes termos, pareceu-nos que uma análise estatística das observações escritas colocadas por um conjunto de governos nacionais em processos prejudiciais constituiria a melhor estratégia para apurar as linhas de rumo que têm orientado a actuação do Estado português neste âmbito<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Não consideramos aqui outros mecanismos de pressão jurídicos, como por exemplo os que se consubstanciam na faculdade de alterar a legislação originária e derivada, de que os Estados-Membros podem ainda assim fazer uso. A impossibilidade de proceder a uma alteração unilateral de legislação europeia, contudo, torna o seu uso extremamente difícil, pois necessita de congregar o interesse da maioria ou, no caso de revisão dos Tratados, da totalidade dos demais Estados-Membros.

<sup>6</sup> Ao que acresce a total ausência de tratamento desta matéria em Portugal, sendo certo que na demais doutrina, com excepção do recente trabalho de Marie-Pierre Granger (“Member States Governments and the European Court of Justice: Governments as “Repeat Players” in Judicial Decision Making at EU Level”, in *European Union Studies Association (EUSA): Biennial Conference, 2003*, disponível em <http://aei.pitt.edu/archive/00000151>) e de alguns estudos avulsos, como os realizados por Pratt (“View from the Member States”, in Mads Andenas (ed.), *Article 177 References to the European Court*, Butterworths, 1994, Capítulo 6), Gian-Paolo Manzella (“L’intervento e le osservazione degli Stati membri alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee: profili statistici”, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, Ano 6, n.º 5, 1996, pp. 897 a 926), e John Collins (“Representation of a member state before the Court of Justice of the European Communities: practice in the United Kingdom”, in *European Law Review*, Volume 27, n.º 3, Junho de 2002, pp. 359 a 364), os artigos de referência remontam já aos anos 70 e 80 do século XX, estando, por isso, bastante desactualizados no que concerne aos dados estatísticos que contém (cfr., respectivamente, K. J. M. Mortelmans, “Observations in Cases Governed by Article 177 of

Com esse escopo propomos ao leitor, após uma resenha do quadro normativo e das motivações que regem as participações dos governos dos Estados-Membros em processos prejudiciais perante o TJCE, seguida de uma breve alusão à forma como está estruturada a sua organização interna, uma incursão nas observações escritas apresentadas por seis governos nos últimos vinte anos, tendo sempre como horizonte a aferição da posição do Estado português face ao procedimento prejudicial ao longo desse período.

## 2. Estatuto dos Estados-Membros no processo prejudicial

- I. O processo prejudicial caracteriza-se por ter como actores principais os juízes do TJCE e dos tribunais nacionais, desenvolvendo-se num plano não hierárquico na sequência de questões colocadas por estes últimos, o que dá origem a um já mencionado original “diálogo” entre juízes. Seria, contudo, estulto pensar no procedimento prejudicial numa perspectiva puramente bilateral, porquanto os referidos magistrados nacionais não são os únicos participantes neste processo. A par destes surgem igualmente as partes no processo principal e um conjunto de “interessados”<sup>7</sup> que estão dotados de uma posição processual activa que lhes permite apresentar, num prazo imperativo de dois meses contados da notificação do TJCE subsequente ao recebimento da questão prejudicial, observações escritas e orais<sup>8</sup>. Entre estes interessados encontramos os Estados-Membros e a Comissão, numa posição

---

the EEC Treaty: Procedures and Practises”, in *Common Market Law Review*, Volume 16, 1979, pp. 557 e segs. e Ulrich Everling, “The Member States of the European Community before their Court of Justice”, in *European Law Review*, 9, 1984, pp. 215 e segs, bem como a obra colectiva, *Article 177.º EEC: Experiences and Problems*, Timmermans, Kellerman e Watson (eds.), T.M.C. Asser Instituut Colloquium on European Law 15th, The Hague, 1987).

<sup>7</sup> Preferimos utilizar o termo “interessados” a “intervenientes” sugerido por David W. K. Anderson e Marie Demetriou (*References to the European Court*, Sweet & Maxwell, London, 2002, p. 239), pois este último é referido pelo Regulamento de Processo e no Estatuto do TJCE no contexto específico dos recursos directos (v. g. art. 40.º do Estatuto do TJCE).

<sup>8</sup> Cfr. art. 23.º do Estatuto do TJCE. Neste preceito, surge a distinção entre o direito de apresentação de “alegações” e de apresentação de “observações escritas”. Uma interpretação literal do preceito parece apontar no sentido de as alegações serem responsabilidade das partes e as observações escritas dos demais interessados. Desta distinção, todavia, não parece resultar qualquer consequência no que concerne à conclusão pela natureza jurídica idêntica destas duas peças processuais. Neste sentido, K. J. M. Mortelmans, *op. cit.*, p. 562.

privilegiada<sup>9</sup>, assim como o Conselho, o Parlamento e o Banco Central Europeu, que podem intervir quando um dos seus actos esteja em causa<sup>10</sup>.

Para além das participações voluntárias, dada a natureza não contraditória do processo prejudicial, o TJCE tem ainda a faculdade de solicitar aos Estados-Membros que não são partes no processo prejudicial, o fornecimento de informações mais específicas sempre que tal se afigure necessário para a prolação de uma decisão<sup>11</sup>, podendo, inclusivamente, solicitar-lhes opinião sobre uma matéria que considere de particular relevância<sup>12</sup>.

- II. A apresentação de observações, que tem sempre uma natureza facultativa, é da responsabilidade dos governos dos Estados-Membros, enquanto representantes (soberanos) dos respectivos Estados, não estando sujeita a nenhuma formalidade especial<sup>13</sup> e podendo ter por objecto qualquer processo prejudicial<sup>14</sup>, independentemente do mesmo ter origem num tribunal sob sua jurisdição. Neste último tipo de circunstância, todavia, surge a questão de saber se o direito de apresentar

<sup>9</sup> A natureza privilegiada da participação dos Estados-Membros e da Comissão é facilmente perceptível se comparada com a posição processual das pessoas singulares e colectivas, que apenas podem apresentar alegações no caso de serem uma das partes principais (autor ou réu) no processo nacional que deu origem à questão prejudicial. Por outro lado, o facto de os Estados-Membros, assim como as instituições comunitárias, estarem representadas por um agente em cada processo prejudicial, que pode surgir acompanhado de um advogado ou de um consultor, o que lhes permite garantir uma assessoria múltipla, quer num plano jurídico, quer num plano técnico-científico, coloca-os numa posição mais forte quando comparados com as pessoas singulares e colectivas, que apenas podem estar representadas por um advogado autorizado a exercer nos órgãos jurisdicionais de um Estado-Membro (cfr. art. 19.º do Estatuto do Tribunal de Justiça).

<sup>10</sup> Podem também intervir os membros do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, que não sejam Estados-Membros, bem como o órgão de fiscalização da AECL, sempre que a questão prejudicial se enquadre no campo de aplicação daquele Acordo (cfr. art. 104.º das Regras do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça).

<sup>11</sup> Art. 24.º do Estatuto do Tribunal de Justiça.

<sup>12</sup> O que foi feito, por exemplo, no quadro do caso *Paola Faccini Dori Srl* (Processo n.º C-91/92, CJ, 1992, pp. 5383 e segs.), onde se questionava a possibilidade de atribuição de efeito directo horizontal às directivas.

<sup>13</sup> As observações devem ser efectuadas na sua própria língua oficial (art. 29.º, n.º 3 do Regulamento de Processo do TJCE).

<sup>14</sup> Um Governo de um Estado-Membro pode apresentar observações mesmo na eventualidade de a disposição de direito europeu objecto da questão prejudicial não lhe ser ainda aplicável. Neste sentido, decidiu o TJCE no acórdão *Industrie Tessili Italiana Como contra Dunlop A.G.* (Processo n.º 12/76, CJ, p. 1473 e segs.), no qual o Reino Unido e a Irlanda apresentaram observações num processo prejudicial oriundo da Alemanha respeitante à interpretação de uma disposição da Convenção de Bruxelas de 1968 sobre o reconhecimento de julgamentos em matérias civis e comerciais, que o art. 23.º do Estatuto do TJCE permitia aos Estados-Membros

observações se mantêm na eventualidade da parte no processo nacional ser o próprio Estado, como por exemplo um organismo que se situe no quadro da administração directa, autónoma ou local. O TJCE viria a pronunciar-se sobre este assunto, ainda que no quadro de um recurso de anulação, no acórdão *Comissão contra Bélgica*<sup>15</sup>, no sentido de ser admissível a apresentação de alegações e observações em paralelo, quer pelo governo do Estado-Membro, como interessado, quer pela entidade estatal em causa, na qualidade de parte. Cabe, portanto, a cada Estado-Membro decidir sobre a apresentação de uma defesa comum ou separada, a qual pode também resultar de regras constitucionais, designadamente do princípio da separação de poderes<sup>16</sup>.

O Estado português tem optado, em processos prejudiciais oriundos de jurisdições portuguesas nas quais o Estado é parte, por apresentar observações escritas apenas na qualidade de interessado<sup>17</sup>. Esta prática, contudo, tem conhecido

---

em questão a apresentação de observações, ainda que estes não fossem abrangidos pela mesma. Apesar de, neste caso, a decisão do TJCE se ter fundado, ainda que parcialmente, na circunstância de o Reino Unido e a Irlanda estarem obrigados a tornarem-se futuramente parte da mencionada Convenção (*ibid.*, pp. 1484 e 1485), parece resultar do art. 23.º do Estatuto do TJCE que os Estados-Membros têm o direito de apresentar observações respeitantes à interpretação de qualquer norma europeia, mesmo que esta não tenha aplicação no seu território. Como bem notam David W. K. Anderson e Marie Demetriou (*op. cit.*, p. 242), este princípio tem particular relevância no quadro dos “opt-outs” permitidos para alguns Estados-Membros (v.g. art. 35.º TUE), argumentando que, nestes casos, os Estados-Membros podem apresentar observações escritas sempre que em causa estejam questões políticas e jurídicas de particular relevância.

<sup>15</sup> Processo n.º 77/69, CJ, 1970, p. 237 e segs.

<sup>16</sup> O processo *Fazenda Pública contra Câmara Municipal do Porto* (Processo n.º C-446/98, CJ, pp. I-11435 e segs.), oriundo do Supremo Tribunal Administrativo, é, a este respeito, ilustrativo. A propósito da questão de saber se e em que medida as taxas de estacionamento cobradas por um município estão sujeitas a IVA, em sentido favorável pronunciaram-se quer a administração fiscal, na qualidade de parte, quer o Governo português, na qualidade de interessado, tendo também intervindo, em sentido desfavorável e na qualidade de parte, a Câmara Municipal do Porto. Para outro exemplo, cfr. o caso *Österreichischer Gewerkschaftsbund, Gewerkschaft der Privatangestellten contra Wirtschaftskammer* (Processo n.º C-220/02, CJ, 2004, p. I-5907 e segs.), onde estavam em causa duas questões prejudiciais colocadas por um tribunal austríaco que foram objecto de observações escritas quer por uma entidade estatal, a *Wirtschaftskammer* (Câmara Económica da Áustria), como parte, quer pelo Governo austríaco, como interessado, sendo certo que estas duas entidades propugnaram respostas diferentes para a primeira das duas questões colocadas.

<sup>17</sup> V. g. Processo n.º C-181/00, *Flightline Ltd contra Secretário de Estado dos Transportes e Comunicações e Transportes Aéreos Portugueses SA (TAP)*, CJ, 2002, pp. I-6139 e segs., Processo n.º C-251/00, *Ilumitrónica - Iluminação e Electrónica Ld.º contra Chefe da Divisão de Procedimentos Aduaneiros e Fiscais/Direcção das Alfândegas de Lisboa*, CJ, 2002, pp. I-10433 e segs., Processo n.º C-6/01, *Associação Nacional de Operadores de Máquinas Recreativas (Anomar) e outros contra Estado português*, CJ, 2003, pp. I-8621 e segs., Processo n.º C-77/01, *Empresa de Desenvolvimento Mineiro SGPS SA (EDM) contra Fazenda Pública*, CJ, 2004, pp. I-4295 e segs. ou Processo n.º C-30/02, *Recheio - Cash & Carry SA contra Fazenda Pública/Registo Nacional de Pessoas Colectivas*, CJ, 2004, pp. I-6051 e segs..

frequentes excepções, designadamente quando são partes no processo a administração fiscal<sup>18</sup>, o Ministério Público<sup>19</sup> ou uma autarquia local<sup>20</sup>, que nessa qualidade apresentam geralmente alegações em paralelo com as observações escritas apresentadas pelo governo nos termos do art. 23.º do Estatuto do TJCE<sup>21</sup>.

- III. A apresentação de observações na fase escrita nunca impede a posterior intervenção na fase oral do processo prejudicial, sendo também possível ao Estado-Membro optar por apresentar observações apenas nesta fase<sup>22</sup>. Por outro lado, a natureza não contraditória da fase escrita e oral do processo prejudicial preclui a apresentação de mais de uma observação escrita ou oral por Estado-Membro<sup>23</sup>.

### 3. Motivações para a apresentação de observações

- I. O descrito enquadramento procedimental da participação dos governos dos Estados-Membros no seio de um processo prejudicial apresenta-se muito favorável a estes, possibilitando-lhes uma real oportunidade de defender os seus interesses de uma

<sup>18</sup> V.g. Processo n.º C-347/95, *Fazenda Pública contra União das Cooperativas Abastecedoras de Leite de Lisboa, UCRL (UCAL)*, CJ, 2004, pp. I-6051 e segs., Processo n.º C.28/96, *Fazenda Pública contra Fricarnes SA*, CJ, 1997, pp. I-4939 e segs., Processo n.º C-130/96, *Fazenda Pública contra Solisnor-Estaleiros Navais SA*, CJ, 1997, pp. I-5053 e segs., Processo n.º 375/98, *Ministério Público e Fazenda Pública contra Epson Europe BV*, CJ, 2000, pp. I-4243 e segs. ou Processo n.º C-19/99, *Modelo Continente SGPS SA contra Fazenda Pública*, CJ, 2000, pp. I-7213 e segs..

<sup>19</sup> Processo n.º C-348/89, *Mecanarte-Metalurgia de Lagoa Ltd contra Chefe do Serviço da Conferência Final da Alfândega do Porto*, CJ, 1991, pp. I-3277 e segs., Processo n.º C-343/90, *Manuel José Lourenço Dias contra Director da Alfândega do Porto*, CJ, 1992, pp. I-4673 e segs., Processo n.º C-371/90, *BeiraFrio – Indústria de Produtos Alimentares Lda contra Chefe do Serviço da Conferência Final da Alfândega do Porto*, CJ, 1992, pp. I-2715 e segs. e Proc. n.º C-60/91, *Processo-crime contra José António Batista Morais*, CJ, 1992, pp. I-2085 e segs..

<sup>20</sup> Processo n.º C-446/98, cit..

<sup>21</sup> Esta opção pela apresentação de alegações e observações escritas em simultâneo representa uma duplicação de custos para o Estado português pois as despesas decorrentes da intervenção do Governo não são reembolsáveis. Na verdade, com excepção do mencionado caso *Fazenda Pública contra Câmara Municipal do Porto* (cfr. nota de rodapé 17), onde a autonomia constitucional das autarquias locais justificava uma posição autónoma, afigura-se dificilmente perceptível a necessidade de uma intervenção paralela por parte de diferentes organismos da administração directa, o que parece ser também reflexo de algumas carências organizativas da mesma.

<sup>22</sup> K. J. M. Mortelmans, *op. cit.*, p. 566.

<sup>23</sup> Neste sentido, Gian-Paolo Manzella (*op. cit.*, p. 904) e “Guia para os Representantes das Partes” (Julho de 2004, p. 14, disponível em <http://www.curia.eu.int> (Janeiro de 2006)). Em sentido contrário, K. J. M. Mortelmans (*op. cit.*, p. 565), argumentando que a natureza vaga do art. 23.º do Estatuto do TJCE não impede a dedução de resposta a observações de outros interessados, desde que as mesmas sejam efectuadas tempestivamente.

forma legítima, porque realizada sob no quadro do direito europeu<sup>24</sup>. Os únicos escolhos a esta participação podem ser encontrados nos custos associados à mesma, que são sempre suportados pelos Estados-Membros sem possibilidade de reembolso<sup>25</sup>, no facto de os Estados-Membros não terem livre acesso à totalidade do processo, porquanto a notificação que recebem contém apenas um pequeno conspecto factual e jurídico do processo nacional que acompanha as questões prejudiciais suscitadas, e o curto horizonte temporal estabelecido para a apresentação de observações, o que torna difícil a preparação de observações escritas em casos tecnicamente mais complexos. Em todo o caso, uma vez efectuada uma análise dos custos e potenciais benefícios da participação num processo prejudicial, fácil se torna perceber as enormes vantagens que os vários governos podem retirar da mesma, o que tem sido percebido por estes que, como veremos, têm seguido uma política crescente de apresentação de observações escritas.

- II. Podem ser vários os factores que justificam a intervenção de um governo de um Estado-Membro num determinado processo prejudicial, a qual ocorre normalmente logo na fase escrita do mesmo<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> Muito embora seja impossível aferir seriamente o grau de influência das observações dos Governos dos Estados-Membros junto do TJCE, são vários os exemplos de intervenções que aparentam ter sido acolhidas. W. K. Anderson e Marie Demetriou (*op. cit.*, p. 247) citam como exemplo o caso *Defrenne contra S.A. Belge de Navigation Aérienne Sabena* (Processo n.º 43/75, CJ, 1976, pp. 455 e segs.), onde as observações do Reino Unido e da Irlanda foram expressamente mencionadas pelo TJCE como tendo-o persuadido a impôr uma limitação à aplicação ao art. 119.º (actual art. 141.º) do TCE, relativo à igualdade de remuneração entre sexos, e os dois casos *Foglia contra Novello* (Processo n.º 04/79, CJ, 1980, pp. 745 e segs. e Processo n.º 244/80, CJ, 1981, pp. 3045 e segs.), onde as observações da França e da Dinamarca estavam sozinhas na argumentação, que veio a ser acolhida, segundo a qual os pedidos do tribunal italiano sobre a apreciação da conformidade de uma lei francesa deveriam ser declarados inadmissíveis. Para outros exemplos, K. J. M. Mortelmans, *op. cit.*, p. 584.

<sup>25</sup> Foi esta a solução encontrada pelo TJCE desde o primeiro processo prejudicial (Processo n.º 13/61, *De Geus and Bosch*, CJ, 1962-1964, pp. 11 e segs.). Sobre os custos dos Estados-Membros no âmbito dos processos prejudiciais, K. J. M. Mortelmans, *op. cit.*, pp. 568 e 569.

<sup>26</sup> A razão para tal decorre da finalidade da apresentação de observações na fase escrita do processo prejudicial ser “sugerir as respostas que o Tribunal deveria dar às questões suscitadas e expor, sucinta mas exaustivamente, a argumentação em apoio dessas respostas” (Guia para os Representantes das Partes, Julho de 2004, cit., p. 14), ao passo que a fase oral tem uma natureza claramente subsidiária decorrente da limitação temporal a que está sujeita (30 minutos por parte), cuja função é, essencialmente, a de: “(i) responder às perguntas do TJCE; (ii) se for caso disso, recordar muito sucintamente a posição adoptada, sublinhando os fundamentos essenciais desenvolvidos por escrito; (iii) eventualmente, apresentar os argumentos novos resultantes de acontecimentos recentes ocorridos após o encerramento da fase escrita e que, por isso, não puderam ser expostos nos actos processuais; (iv) explicar e aprofundar os pontos mais complexos e os de mais difícil compreensão, bem como destacar os mais importantes; (v) responder brevemente aos argumentos essenciais apresentados nas observações escritas de outros interessados.” (cfr. Guia para os Representantes das Partes, Julho de 2004, cit., p. 21).

Importa, todavia, distinguir entre as observações escritas apresentadas em processos prejudiciais oriundos de tribunais do próprio Estado-Membro (processos internos) das observações escritas submetidas em processos provindo de outros Estados-Membros (processos externos), pois se nas primeiras o interesse dos Estados é geralmente mais claro, porquanto frequentemente estão em cheque, ainda que indirectamente, normas nacionais, já nas segundas podem ser várias os motivos que justificam uma intervenção. Entre estes, podemos identificar, desde logo, o facto de o processo prejudicial poder apresentar um elemento de conexão com um Estado-Membro, por exemplo o facto de uma das partes no processo ser um seu nacional<sup>27</sup>, ou de em causa no tribunal a quo estar uma lei desse Estado<sup>28</sup>, ou soluções jurídicas muito similares à existentes no seu ordenamento jurídico<sup>29</sup>. As motivações para uma intervenção podem também resultar de interesses económicos<sup>30</sup> ou políticos<sup>31</sup> de um Estado-Membro. Mais genericamente, as razões para a apresentação de observações podem também resultar da natureza particularmente importante da matéria em questão, especialmente se envolverem questões do foro

<sup>27</sup> V. g. as observações da Itália no Processo n.º 67/74, *Bonsignore contra Obertadtdirektor der Stadt Köln*, CJ, 1975, p. 125 e segs. e da Espanha no Processo n.º C-85/95, *Martinez Sala contra Freistaat Bayern*, CJ, 1998, pp. I-2691 e segs..

<sup>28</sup> Que, desta forma, pode vir a ser afastada pelo tribunal nacional na sequência da decisão do TJCE em resposta à questão prejudicial. Como exemplo deste tipo podemos encontrar a observação do Reino Unido no Processo n.º 244/78, *Union Lattière Normande contra French Dairy Farms Ltd*, CJ, 1979, p. 2663 e segs.; a observação da França no Processo n.º 104/79, *Foglia contra Novello (1)*, CJ, 1980, pp. 735 e segs.; ou a observação da Bélgica no Processo n.º 261/81, *Walter Ran Lebensmittelwerke contra De Smedt PvbA*, CJ, 1982, p. 3961 e segs..

<sup>29</sup> Por exemplo, as questões prejudiciais relativas a matérias de regulação de lotarias e do jogo, que foram objecto de um inusitado número de observações por parte dos Governos dos Estados-Membros, incluindo observações orais e escritas do Governo português (v. g. Processo n.º C-275/92, *H. M. Customs and Excise contra Schindler*, CJ, 1994, pp. I-1039 e segs., com nove observações; o Processo n.º C-67/98, *Questore di Verona contra Diego Zenatti*, CJ, 1999, pp. I-7289 e segs., com seis observações; e o Processo n.º C-124/97, *Marku Juhani Läärä e al. contra Kihlakunnansyöttäjät*, CJ, 1999, pp. I-6067 e segs., com onze observações).

<sup>30</sup> V. g., a observação do Reino Unido no Processo n.º 293/83, *Gravier contra City of Liège*, CJ, 1985, pp. 593 e segs..

<sup>31</sup> K. J. M. Mortelmans (*op. cit.*, p. 581) aponta como exemplo de motivação política para a apresentação de observações, as questões vinícolas em França (Processos n.º 80 e 81/77, *Les Commissionnaires Reunis e Ramel contra Receveur des Douanes*, CJ, 1978, pp. 341 e segs.) e das pescas no Reino Unido (Processos 3, 4 e 6/76, *Kramer e outros*, CJ, 1976, pp. 515 e segs.).



constitucional<sup>32</sup> ou o alcance genérico da interpretação e aplicação de determinados procedimentos<sup>33</sup>, princípios<sup>34</sup>, ou certas normas de direito europeu<sup>35</sup>.

Por seu turno, a apresentação de uma observação de um Estado-Membro na fase oral pode ser motivada, se subsequente a uma observação na fase escrita, pela necessidade de corrigir ou contrariar um determinado argumento apresentado por outro interessado nas suas observações escritas<sup>36</sup> ou de acrescentar novos argumentos resultantes de novos dados trazidos para o processo. No caso da observação ocorrer apenas na fase oral, tal pode ainda ter sucedido pela circunstância de só tardiamente o Estado-Membro se ter apercebido da importância do processo prejudicial<sup>37</sup> ou de não ter apresentado tempestivamente as suas observações escritas.

<sup>32</sup> Parece ter sido esse o sentido das constantes observações da Alemanha em processos prejudiciais respeitantes à protecção de direitos fundamentais, onde propugnava uma protecção semelhante à existente na Lei Fundamental alemã (cfr. M. Seidel, “Experiences of the Government of the Federal Republic of Germany with Article 177 References”, *Article 177.º EEC: Experiences and Problems*, Timmermans, Kellerman e Watson (eds.), T.M.C. Asser Instituut Colloquium on European Law 15th, The Hague, 1987, pp. 243 e 244 e segs.), ou a recente observação do Reino Unido no caso *Gerhard Köbler contra Republik Österreich* (Acórdão n.º C-224/01, CJ, 2003, pp. I-10239 e segs.), onde estava em causa a possibilidade de responsabilizar um Estado-Membro pelos danos causados por uma violação do art. 234.º TCE por um tribunal interno, o que brigava com o princípio da irresponsabilidade dos magistrados existente neste Estado (cfr. John Collins, *op. cit.*, p. 363).

<sup>33</sup> O interesse que o primeiro processo prejudicial requerido ao abrigo do procedimento acelerado (Processo n.º C-189/01, *Jippes e al. contra Minister van Landbouw, Natuurbeher en Visserij*, CJ, 2001, pp. I-5689 e segs.) teve por parte de seis Governos, apesar do muito curto lapso temporal que tinham para apresentar observações, é bem revelador desta situação.

<sup>34</sup> V. g., os casos *Brasserie du Pêcheur contra Bundesrepublik Deutschland* e *The Queen contra Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd e outros* (Processo n.º C- 46 e 48/93, CJ, pp. I-1029 e segs.), onde estava em causa o princípio da responsabilidade dos Estados-Membros pela violação de direito comunitário.

<sup>35</sup> Carnelutti acrescenta ainda a proposta de solução de um problema técnico especialmente difícil, mesmo que as consequências financeiras para o Estado-Membro em causa sejam reduzidas. Seria esta a razão para a participação da França nos Processos n.º 15/81, *Gaston Schul B.V. contra Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen*, CJ, 1982, pp. 1409 e segs. (observação oral apenas) e no Processo n.º 47/84, *Gaston Schul B.V. contra Staats-secretaris van Financien*, CJ, 1985, pp. 1481 e segs.. Cfr. A. Carnelutti, “The Role of the Government Representatives in Article 177 References; the experiences of France”, *Article 177.º EEC: Experiences and Problems*, Timmermans, Kellerman e Watson (eds.), T.M.C. Asser Instituut Colloquium on European Law 15th, The Hague, 1987, pp. 49 a 53.

<sup>36</sup> A resposta a um argumento apresentado numa observação escrita parece ter estado, segundo R. N. Hicks, na origem da intervenção oral do Reino Unido no Processo n.º 181/84, *R. contra IBAP, ex p. E. D. & F. Man (Sugar) Ltd*, CJ, 1985, pp. 2889 e segs. Cfr. R. N. Hicks, “Article 177 References: the United Kingdom experience”, *Article 177.º EEC: Experiences and Problems*, Timmermans, Kellerman e Watson (eds.), T.M.C. Asser Instituut Colloquium on European Law 15th, The Hague, 1987, p. 257.

<sup>37</sup> O que terá ocorrido, segundo W. K. Anderson e Marie Demetriou (*op. cit.*, pp. 245 e 246), no processo *Martinez Sala* (Processo n.º C-85/96, CJ, 1998, pp. I-2691 e segs.), relativo ao alcance da cidadania europeia, mas onde a questão prejudicial colocada dizia respeito a uma norma de cariz essencialmente técnico relativa ao sistema de segurança social, o que terá motivado que apenas dois Estados-Membros tenham apresentado observações escritas e outros dois observações orais.

- III. Apresentadas as motivações para a apresentação de observações escritas, resta aferir as razões que podem estar na origem da sua omissão. A par da falta de interesse no caso em concreto<sup>38</sup>, ao que poderá acrescer a falta de tempo para a sua preparação, a manifesta falta de acordo no seio do governo sobre o sentido da mesma ou ainda razões do foro logístico ou económico, a não dedução de uma intervenção pode ainda resultar do facto de o governo do Estado-Membro apresentar alegações como parte ou então se sentir representado nas observações escritas apresentadas por outros intervenientes<sup>39</sup>.

#### 4. Organização interna da representação dos Estados-Membros perante o TJCE

- I. O curto período previsto para a apresentação de observações – dois meses – exige, da parte dos governos dos Estados-Membros, a criação de mecanismos de coordenação intragovernamental eficientes que assegurem uma consistente representação perante o TJCE. Para esse efeito, foram vários os modelos organizacionais adoptados pelas diferentes administrações nacionais.

O Governo português optou por criar na Direcção-Geral dos Assuntos Comunitários, integrada na Secretaria de Estado dos Assuntos Europeus do Ministério dos Negócios Estrangeiros<sup>40</sup>, a direcção de serviços de assuntos jurídicos que tem por escopo assegurar a coordenação da participação portuguesa no quadro dos processos prejudiciais perante o TJCE<sup>41</sup>. As notificações destes processos são recebidas por esta entidade, que posteriormente as envia para os departamentos

<sup>38</sup> Que poderá ser decorrente do facto de a matéria objecto da questão prejudicial ser completamente estranha ao ordenamento jurídico do Estado-Membro ou então existir na situação em apreço já jurisprudência constante do TJCE, o que tornaria a intervenção supérflua.

<sup>39</sup> Como por exemplo o Conselho, o que terá sucedido no Processo n.º 148/78, *Publico Ministero contra Ratti*, CJ, 1978, pp. 1629 e segs.. Cfr. K. J. M. Mortelmans, *op. cit.*, p. 579.

<sup>40</sup> A Direcção-Geral dos Assuntos Comunitários foi criada em 1985 (Decreto-Lei n.º 526/85, de 31 de Dezembro) para substituir o Secretariado para a Integração Europeia, instituído em 1977 (Decreto-Lei n.º 306/77, de 3 de Agosto), tendo sido depois modificada em 1991 (Decreto-Lei n.º C-344/91, de 17 de Setembro) para modelar as suas competências ao novo quadro institucional da UE. Actualmente, as suas atribuições estão descritas no art. 8.º do Decreto-Lei n.º C-48 /94, de 24 de Fevereiro (Lei Orgânica do Ministério dos Negócios Estrangeiros).

<sup>41</sup> Estas tarefas de coordenação estão, em teoria, limitadas pelas directrizes emanadas pela Comissão Interministerial para as Comunidades Europeias, criada pelo Decreto-Lei n.º C-344/91, de 17 de Setembro, que, no quadro da sua missão de coordenação ministerial da posição do Estado português junto das instituições europeias, define a orientação portuguesa em matéria de pré-contencioso e de contencioso europeu.

governamentais mais interessados na matéria em causa. A decisão de apresentação de observações por parte do Governo português é tomada por estes departamentos juntamente com a referida direcção de serviço, sendo as observações efectuadas com o recurso a juristas dos referidos departamentos governamentais, que podem também vir a ter uma participação na fase oral do processo.

Nos demais Estados-Membros encontramos diversos modelos orgânicos que têm em comum a existência de uma entidade coordenadora, mas que se distinguem pela natureza dos seus poderes, deveres e funções. Nestes termos, se em Espanha e em Itália foi criada uma estrutura administrativa análoga à portuguesa<sup>42</sup>, em França a opção recaiu na criação de um Comité interministerial de natureza política<sup>43</sup>, ao passo que na Alemanha as tarefas de coordenação competem em conjunto aos Ministérios das Finanças e da Economia<sup>44</sup> e no Reino Unido se constituiu um entidade especial no seio da entidade responsável pela defesa jurídica do Estado<sup>45</sup>.

- II. A diferente concretização orgânica da representação perante o TJCE esconde a disparidade de meios logísticos existente entre os diferentes Estados-Membros, o que refrange a importância que atribuem à sua intervenção junto do TJCE e se traduz, como veremos, na quantidade e qualidade das observações efectuadas. Na verdade, enquanto alguns Estados-Membros, como Portugal e o Luxemburgo, apenas têm uma pessoa encarregada de organizar a defesa do seu Estado perante o TJCE<sup>46</sup>, a maioria dos demais optaram por criar equipas de peritos jurídicos especificamente com essa função, o que lhes permite assegurar uma contribuição mais frequente e persuasiva.

---

<sup>42</sup> Assegurada igualmente no âmbito dos respectivos Ministérios dos Negócios Estrangeiros pelo *Servizio del Contenzioso Diplomatico* presso il *Ministero degli affari esteri*, em Itália, e pela *Secretaria de Estado para las Comunidades Europeas* del *Ministerio Assuntos Exteriores*, em Espanha.

<sup>43</sup> O *Secrétariat Général du Comité Interministériel pour les questions de Coopération Economique Européenne*, criado em 1948 para administrar o plano Marshall e que funciona sob a supervisão do Primeiro-Ministro francês.

<sup>44</sup> Esta original atribuição da representação da Alemanha perante o TJCE parece ser ainda resultante da natureza original do Tratados que versava sobre matérias essencialmente económicas. Sobre este assunto, Marie-Pierre Granger, *op. cit.*, p. 21.

<sup>45</sup> A *European Division* do *Treasury Solicitor's Department*.

<sup>46</sup> Marie-Pierre Granger, *op. cit.*, p. 20. A este propósito, contudo, importa notar que, no caso português, esta coordenação é assessorada por uma pequena equipa que gere igualmente toda a fase pré-contenciosa perante o TJCE.

O caso britânico é, a este respeito, paradigmático se comparado, por exemplo, com o português acima descrito. A participação do Reino Unido no quadro dos processos prejudiciais é assegurada pela *European Division* da *Treasury Solicitor's Department*, que se subdivide em duas secções: a *Advisor's Section*, constituída por quatro juristas, e que tem por missão prestar assessoria jurídica em matérias comunitárias; e a *Litigation Section*, constituída por três juristas, que funcionam como agentes junto do TJCE e que são responsáveis pela apresentação de observações junto deste tribunal.

Após ter sido notificada da existência de um processo prejudicial, a *Litigation Office* reenvia o processo para os departamentos governamentais mais interessados nas matérias objecto do mesmo, questionando-os sobre a oportunidade da apresentação de observações. Caso estes concluam pela necessidade de apresentação de observações escritas<sup>47</sup>, a redacção das mesmas é feita por *Barristers*, sob a supervisão da *Litigation Section* e do departamento governamental em causa. Um procedimento similar é seguido aquando da preparação de observações orais, igualmente a cargo de *Barristers* contratados para o efeito<sup>48</sup>.

## 5. Dados Estatísticos relativos a observações escritas apresentadas nos últimos vinte anos

- I. A capacidade dos governos dos Estados-Membros para influenciar o TJCE no quadro do procedimento prejudicial manifesta-se, como vimos, essencialmente através da frequência e da qualidade das observações que apresentam durante a sua tramitação. Quanto ao primeiro aspecto, afigura-se evidente que quanto maior for o envolvimento numa determinada discussão, maiores são as probabilidades de sucesso na mesma. Parece também ter sido esta a conclusão a que chegaram os governos dos Estados-Membros, como demonstram os dados estatísticos, que se reportam às observações escritas apresentadas desde 1986 por seis Estados-Membros: Alemanha, Espanha, França, Itália, Reino Unido e Portugal.

---

<sup>47</sup> John Collins (*op.cit.*, p. 360) salienta que em alguns processos prejudiciais a opção é apenas de “monitorizar” o procedimento, reservando-se apenas o direito de intervir na fase oral do processo caso tal seja considerado necessário.

<sup>48</sup> Sobre o funcionamento da *European Division* do *Treasury Solicitor's Department*, cfr., para maior desenvolvimento, John Collins, *op. cit.*, pp. 359 a 363 e Gian-Paolo Manzella, *op. cit.*, pp. 921 a 926.

A opção por um horizonte temporal de vinte anos justifica-se pelo facto de o mesmo coincidir com a adesão de Portugal à UE, ao passo que a escolha dos Estados-Membros alvo de análise teve como objectivo comparar o caso português com os quatro maiores Estados-Membros da UE (Alemanha, França, Itália e Reino Unido) e com a Espanha, que aderiu à UE na mesma altura que Portugal.

A apresentação do número absoluto de observações será realizada em duas tabelas: uma onde estarão elencados o número de observações em processos externos (Tabela I) e outra relativa ao número de observações escritas relativas a processos internos (Tabela II). A razão para esta distinção, como já tivemos oportunidade de referir, resulta da circunstância de no segundo tipo de participação estarem geralmente em causa, ainda que indirectamente, normas nacionais, pelo que uma intervenção estadual ocorrerá presumivelmente com muito maior frequência. O nível de importância desta opção dos governos dos Estados-Membros pela participação em processos internos será, por sua vez, representada num Gráfico (I). Finalmente, num último Gráfico (II), precederemos à apresentação da comparação entre as duas formas de contribuição que cada sistema jurídico nacional pode ter no quadro de um processo prejudicial, nomeadamente o número de observações escritas apresentadas pelo Governo português e o número de questões prejudiciais colocadas pelos juízes nacionais, procurando, desta forma, averiguar a existência de diferentes abordagens face ao mecanismo prejudicial por parte dos tribunais e das administrações nacionais.

- II. Na Tabela I estão enunciados o número absoluto de observações escritas apresentados por Estados-Membros em processos prejudiciais provenientes de tribunais situados noutros Estados-Membros no período compreendido entre 1986 e 2005, bem como a percentagem de observações escritas sobre o número total de questões prejudiciais colocadas por esses tribunais nesse período.

**Tabela I**  
**Observações escritas em processos prejudiciais oriundos de tribunais externos<sup>49</sup>**  
**1986-2005\***

	AL	%	ESP	%	FR	%	IT	%	PT	%	RU	%
1986	9	12,33	4	4,44	9	12,50	17	19,77	0	0,00	19	22,89
1987	7	6,25	8	5,59	8	7,41	17	12,23	6	4,17	22	16,30
1988	6	4,14	9	5,06	7	4,96	16	10,60	9	5,03	22	13,50
1989	8	8,70	8	5,84	9	8,11	13	10,08	2	1,45	32	25,60
1990	9	8,41	7	5,19	10	8,33	8	6,90	1	0,72	21	16,28
1991	2	2 16,67	2	1,10	5	3,18	12	8,00	2	1,09	20	11,63
1992	18	18,00	4	2,55	7	4,76	9	6,43	1	0,62	26	18,06
1993	23	15,65	14	7,11	28	15,38	10	5,56	17	8,46	35	18,23
1994	19	11,95	12	6,32	42	25,15	14	8,92	7	3,47	42	23,46
1995	18	9,00	42	17,43	50	24,04	21	10,88	6	2,44	32	13,85
1996	26	13,68	13	5,20	60	25,86	10	5,38	3	1,20	43	18,30
1997	33	17,10	9	3,91	42	18,34	17	8,99	5	2,11	45	20,36
1998	21	9,77	13	6,22	51	20,56	16	7,11	6	2,33	33	13,75
1999	24	11,65	14	5,58	40	16,81	14	6,60	13	5,24	34	14,59
2000	18	10,17	15	6,85	24	11,32	19	10,92	3	1,39	28	14,14
2001	19	10,33	13	5,58	20	9,01	26	13,20	4	1,72	34	15,74
2002	18	11,46	2	0,94	25	12,02	18	10,06	12	5,63	21	10,40
2003	10	5,99	8	3,96	18	8,96	14	8,48	10	4,78	28	14,89
2004	31	15,58	18	7,47	25	10,96	21	10,45	12	4,84	18	7,93
2005*	19	14,62	10	6,37	18	11,61	25	16,23	9	5,45	22	14,19
<b>Total</b>	<b>358</b>	<b>11,60</b>	<b>225</b>	<b>5,84</b>	<b>498</b>	<b>13,89</b>	<b>317</b>	<b>9,54</b>	<b>128</b>	<b>3,23</b>	<b>577</b>	<b>15,73</b>

\* Até 30 de Setembro de 2005.

AL – Alemanha; ESP – Espanha; FR – França; IT – Itália; PT – Portugal; RU – Reino Unido.

Os dados apresentados assinalam um significativo número de observações escritas efectuadas pelo Reino Unido (577), seguido de perto pela França (498) e a razoável distância pela Alemanha (358), Itália (317), Espanha (225) e Portugal (128). Em termos percentuais médios do número de observações escritas sobre o

<sup>49</sup> Os dados recolhidos respeitantes a observações escritas reportam-se à data da apresentação das mesmas na secretaria do TJCE. As percentagens foram calculadas sobre o número total de questões prejudiciais colocadas por tribunais de outros Estados-Membros. Não foram incluídas as observações resultantes de respostas a questões escritas colocadas pelo TJCE.

número total de questões prejudiciais colocadas, a posição relativa do Reino Unido (15,73%) e França (13,89%) ganha ainda mais importância se comparada com a Alemanha (11,60%), a Itália (9,54%) e, particularmente, a Espanha (5,84%) e Portugal (3,23%).

Outra particularidade interessante dos números apresentados resulta da evolução da apresentação de observações escritas pelo Estado francês, que regista um aumento exponencial após 1993, o que indicia uma clara mudança de política governamental neste âmbito, no sentido de procurar maximizar a sua influência junto do TJCE<sup>50</sup>.

III. A Tabela II, por seu turno, apresenta a percentagem de observações escritas apresentadas pelos Estados-Membros considerados relativamente a processos prejudiciais provenientes de tribunais internos desde 1986.

**Tabela II**  
**Observações escritas colocadas em processos prejudiciais oriundos**  
**de tribunais internos**  
**1986-2005\***

	N.º Questões Prejudiciais	N.º Observações	%
ALEMANHA	931	436	46,83
ESPAÑA	162	124	76,54
FRANÇA	430	350	81,40
ITÁLIA	693	391	56,42
PORTUGAL	56	45	80,36
REINO UNIDO	348	326	93,68

\* Até 30 de Setembro de 2005.

Curiosamente, ao contrário do que sucede com as observações escritas relativas a processos prejudiciais externos (Tabela I), as observações escritas relativas a processos providos de tribunais internos revelam uma elevada percentagem de

<sup>50</sup> Thomas de la Mare (“Article 177 in Social and Political Context”, in *The Evolution of EU Law*, Paul Craig e Gráinne de Búrca (eds.), Oxford University Press, New York, 1999, p. 244) relaciona este aumento no número de observações escritas com a decisão do Conseil d’Etat no caso *Nicolo*, onde finalmente foi reconhecido o primado do direito comunitário pelos tribunais administrativos, o que terá espoletado a necessidade de procurar intervir mais eficazmente junto do TJCE.

observações do Estado português (80,36%), semelhante à do Estado francês (81,40%), e só largamente ultrapassada pelo Reino Unido (93,68%), sendo, todavia, consideravelmente superior à da Alemanha (46,83%), Itália (56,42%) e Espanha (76,54%).

A orientação do Governo português, à semelhança do que sucede com os seus congéneres espanhol, francês e, especialmente, britânico, parece ser, portanto, a de apresentar observações escritas sempre que a questão prejudicial seja oriunda de tribunais internos. O mesmo não se pode dizer dos Governos alemão e italiano, onde a opção aparenta ser a de apresentar observações escritas somente em determinadas situações, o que se reflecte na percentagem de cerca de 50% face ao número total de processos prejudiciais provindos de tribunais destes Estados-Membros.

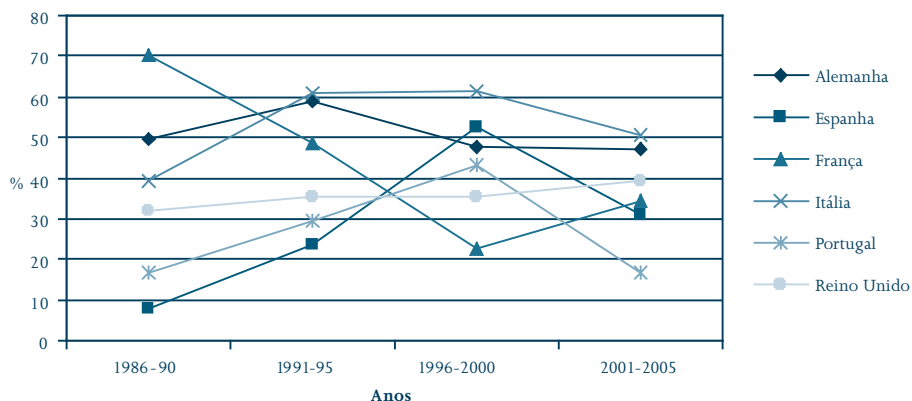
Em todo o caso, importa salientar que a elevada percentagem apresentada por Portugal e Espanha deve ser confrontada com o reduzido número de questões prejudiciais enviadas para o TJCE pelos seus tribunais neste período, que totalizam, respectivamente, 56 e 162 questões prejudiciais. Em sentido contrário, o muito elevado número de questões prejudiciais colocados por tribunais alemães (931) e italianos (693) aparenta ser o responsável pela decisão política de apenas apresentar observações em 50% dos processos, algo que não sucede nos casos britânico (348) e francês (430), onde o mais reduzido número de questões prejudiciais colocadas pelos seus tribunais poderá ter permitido uma taxa de participação mais elevada.

IV. Comparando os números de observações escritas apresentadas pelos governos considerados em processos prejudiciais provindos de tribunais internos e externos, chegamos à conclusão de que a participação nos primeiros é, em termos percentuais, incomparavelmente superior à dos segundos. Ou seja, sempre que é notificado da ocorrência de uma questão prejudicial por parte de um tribunal interno, existe uma probabilidade muito maior de um governo nacional intervir do que quando essa questão provém de outra jurisdição.

Importa, contudo, perceber a dimensão relativa da importância dessa opção face à totalidade de observações escritas apresentadas, o que nos permitirá aferir o grau de “acantonamento” em processos nacionais dos governos nacionais, bem como o nível do seu interesse “europeu”, que se reflectirá predominantemente em intervenções em processos externos. Com essa intenção, elaborámos o Gráfico I, onde estão dispostas as percentagens, em cada quinquénio, de intervenções em processos internos relativamente à totalidade das observações escritas apresentadas.



Gráfico I – % de Observações Escritas em Processos Internos 1986-2005\*



\* Até 30 de Setembro de 2005.

O gráfico I permite discernir um conjunto de interessantes leituras. Em primeiro lugar, a importância que o Reino Unido, a Espanha<sup>51</sup> e, nos últimos dez anos, a França, têm atribuído aos processos prejudiciais externos, o que se afigura tanto mais relevante, quanto verificamos na Tabela II que estes Estados apresentam as mais elevadas percentagens de participação em processos internos. Em sentido diametralmente oposto, a Itália e a Alemanha, apesar de apenas intervirem em cerca de metade dos processos prejudiciais internos, são também os Estados que menor propensão apresentam para efectuar observações escritas em processos prejudiciais externos. Por último, os dados relativos a Portugal apresentam oscilações bastante pronunciadas, mas que prenunciam um gradual maior interesse pelos processos externos, o qual não deve, contudo, ser sobrestimado, porquanto o número de questões prejudiciais colocadas por tribunais portugueses tem vindo a decrescer nos últimos anos<sup>52</sup>.

V. Os dados apresentados permitem definir padrões de participação dos governos dos Estados-Membros considerados, verificando-se ser diferente a importância que atribuem à sua intervenção em processos prejudiciais perante o TJCE.

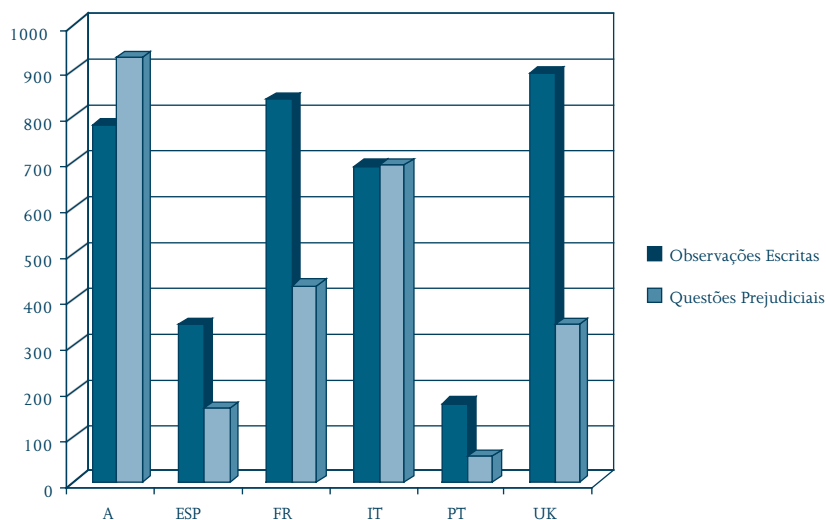
<sup>51</sup> A excepção é o quinquénio 1996-2000, que se justifica pelo facto de no ano de 1998 os tribunais espanhóis terem apresentado um inusitado número de questões prejudiciais (55).

<sup>52</sup> No quinquénio 2001-2005, a título exemplificativo, os tribunais portugueses efectuaram apenas seis questões prejudiciais.

O Reino Unido, e a curta distância a França, surge como o governo mais interventivo, especialmente se comparado com a Alemanha e a Itália, quer no número absoluto de observações escritas apresentados em processos prejudiciais externos, quer na percentagem de observações que efectua em processos prejudiciais internos. Esta constatação indicia uma clara opção política por parte dos governos britânico e francês no sentido de maximizar a sua influência junto do TJCE que contrasta com o menor interesse registado na Alemanha e Itália.

O cruzamento dos dados relativos ao número global de observações escritas com o número de questões prejudiciais colocadas pelos tribunais dos diferentes Estados-Membros considerados nos últimos vinte anos (Gráfico II) permite, por outro lado, discernir interessantes tendências que poderão apontar pistas para a diferente política de apresentação de observações descrita.

Gráfico II – N.º Observações Escritas e Questões Prejudiciais 1986-2005\*



\* Até 30 de Setembro de 2005.

AL – Alemanha; ESP – Espanha; FR – França; IT – Itália; PT – Portugal; RU – Reino Unido.

Como bem demonstra o Gráfico II, apesar dos tribunais franceses e britânicos terem participações relativamente modestas se comparados com os seus congéneres italianos e alemães, os governos daqueles Estados-Membros são aqueles que mais participam no processo prejudicial, o que parece significar que os Estados-Membros que têm jurisdições menos “europeizadas” são também aqueles que mais interesse

têm em intervir. Em abono desta interpretação podemos também invocar o caso português e espanhol, onde se verifica que o baixo número de questões prejudiciais colocadas pelos seus tribunais motivou, comparativamente, uma elevada participação dos seus governos, ainda que a considerável distância em termos absolutos do que se passa no Reino Unido e em França.

## 6. Dados estatísticos relativos a Portugal

I. O Governo português, como vimos, tem participado pouco em processos prejudiciais perante o TJCE, intervindo apenas em 3,11% dos processos externos de que é notificado, muito embora o faça com frequência em processos internos. Se a elevada participação nestes últimos parece ser, como já tivemos oportunidade de referir, decorrente de um baixo número de questões prejudiciais apresentadas, já as razões para a reduzida participação em processos prejudiciais externos não são facilmente perceptíveis.

No presente ponto da exposição procuraremos encontrar pistas de explicação para o descrito comportamento do Governo português. Com esse escopo, optamos por primeiramente aferir se a diferente dimensão de Portugal face aos demais Estados-Membros considerados poderá explicar a descrita baixa taxa de participação em processos prejudiciais externos, para posteriormente centrarmos atenções nas observações escritas apresentadas, procurando encontrar as motivações para as mesmas, identificando as matérias de que foram objecto.

II. A modesta participação global do Governo português em processos prejudiciais poderá ser primacialmente explicada pelos reduzidos meios de que dispõe para fazer face aos mesmos, pelo menos se comparado com os demais Estados-Membros considerados<sup>53</sup>, ao que poderá acrescer, ainda que muito subsidiariamente, constrangimentos de ordem orçamental<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> Como tivemos oportunidade de referir no ponto 4 do presente artigo, o Governo português concentra a coordenação da sua participação essencialmente numa pessoa, ao passo que a generalidade dos demais governos dispõe de verdadeiras equipas para o mesmo fim.

<sup>54</sup> A apresentação em simultâneo e no mesmo sentido de alegações e observações escritas em processos em que o Estado português é parte (cfr. *supra* ponto 2), originando uma despropositada duplicação de custos, prejudica, no nosso entendimento, a invocação de um argumento do foro económico como decisivo para o reduzido número de observações escritas apresentado.

Com o intuito de aferir se a diferente dimensão do Estado português pode explicar as disparidades encontradas introduzimos a variável populacional, que nos permitirá calcular o valor relativo do número total de observações apresentadas pelos diferentes governos considerados neste estudo.

**Tabela III**  
**Observações Escritas e População dos Estados-Membros 1986-2005\***

	N.º Observações	População (em Milhões) <sup>55</sup>	Rácio Observações/População
ALEMANHA	782	82,5	9,49
ESPAÑA	345	43,0	8,02
FRANÇA	838	60,5	13,85
ITÁLIA	692	58,5	11,83
PORTUGAL	173	10,5	16,48
REINO UNIDO	896	60,0	14,93

\* Até 30 de Setembro de 2005.

Após a introdução de um elemento de escala verificámos que o Governo português é o primeiro em termos de rácio entre observações escritas e população (16,48), apresentando valores superiores aos do Reino Unido (14,93) e da França (13,85), deixando a considerável distância Itália (11,83), Alemanha (9,49) e Espanha (8,02).

O número relativo de observações escritas apresentadas pelo Governo português ganha ainda maior relevo se comparado com o número relativo de questões prejudiciais colocadas pelos juízes portugueses (Tabela IV).

**Tabela IV**  
**Questões Prejudiciais e População dos Estados-Membros 1986-2005\***

	N.º Questões Prejudiciais	População (em Milhões) <sup>56</sup>	Rácio Questões Prejudiciais/População
ALEMANHA	931	82,5	11,28
ESPAÑA	162	43,0	3,78
FRANÇA	430	60,5	7,11
ITÁLIA	693	58,5	11,85
PORTUGAL	56	10,5	5,33
REINO UNIDO	348	60,0	5,80

\* Até 30 de Setembro de 2005.

<sup>55</sup> Fonte: Eurostat, 2005, disponível em <http://epp.eurostat.cec.eu.int>.

<sup>56</sup> Fonte: Eurostat, 2005, cit..

Ao contrário do que sucede com os dados relativos às observações escritas verificamos que o rácio entre a população e as questões prejudiciais suscitadas pelos juízes portugueses coloca Portugal (5,33) apenas à frente da Espanha (3,78), registando um pior desempenho que o Reino Unido (5,80) e, particularmente, a França (7,11), a Alemanha (11,28) e a Itália (11,85).

O Governo português tem, portanto, uma participação mais activa nos processos prejudiciais do que os tribunais portugueses, um fenómeno que, aliás, também se verifica no Reino Unido, França e Espanha, onde a uma limitada participação judicial no procedimento prejudicial também corresponde uma acentuada intervenção governativa<sup>57</sup>.

Em todo o caso, importa notar que, se em termos relativos, a participação do Governo português é superior à dos seus congéneres, de tal circunstância não poderá resultar grande vantagem para o Estado português, porquanto a maximização da sua intervenção e consequente influência junto do TJCE ocorrerá pela frequência e, sobretudo, pela qualidade das suas observações. Nestes termos, o conteúdo e o sentido do reduzido número de observações escritas apresentadas pelo Governo português ganha, portanto, uma inusitada importância.

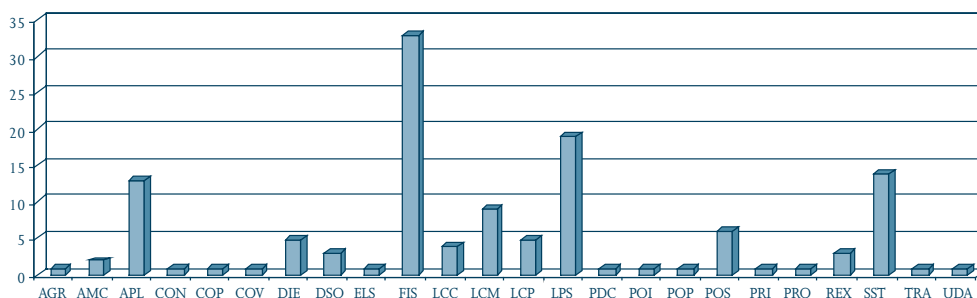
III. O enfoque da exposição estará doravante centrado no sentido das observações escritas apresentadas pelo Governo português, com o fim de averiguar as motivações que têm regido a sua actuação, o que permitirá definir a existência de padrões de actuação ao longo dos últimos vinte anos.

Começamos por apresentar, no Gráfico III, as diferentes matérias sobre que incidem as observações escritas apresentadas pelo Governo português em processos prejudiciais externos.

---

<sup>57</sup> Em sentido contrário, verificamos que na Alemanha e na Itália a reduzida participação dos respectivos governos no processo prejudicial tem como contraponto uma assinalável taxa de participação judicial. Cfr., o que a este respeito, referimos no ponto 5, e que está reflectido no Gráfico II.

Gráfico III – Matérias Abrangidas Observações do Governo Português em processos prejudiciais externos<sup>58</sup> 1986-2005\*



\* Até 30 de Setembro de 2005.

AGR – Agricultura; AMC – Ambiente e Direito dos Consumidores; APL – Aproximação de Legislação; CON – Concorrência; COP – Cooperação Judiciária e Penal; COV – Convenção de Bruxelas; DIE – Direito de Estabelecimento; DSO – Direito Societário; ELS – Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça; FIS – Fiscalidade; LCC – Liberdade de Circulação de Capitais LCM – Livre Circulação de Mercadorias; LPS – Livre Prestação de Serviços; PDC – Princípios de Direito Comunitário; POI – Política Industrial; POP – Política Industrial; POS – Política Social; PRI – Privilégios e Imunidades; PRO – Propriedade Intelectual; REX – Relações Exteriores; SST – Segurança Social dos Trabalhadores Migrantes; TRA – Transportes; UDA – União Aduaneira.

Resulta do gráfico apresentado que o Governo português intervém preferencialmente quando é notificado de processos prejudiciais que envolvam liberdades de circulação (42)<sup>59</sup>, bem como matérias fiscais (34) e sociais (20)<sup>60</sup>, as quais correspondem globalmente a 75% do número total de observações escritas apresentadas em processos prejudiciais externos.

Já o conteúdo das observações escritas apresentadas, por outro lado, revela interessantes tendências. Se a participação em processos prejudiciais que envolvem matérias relativas à livre circulação de pessoas e ao sistema de segurança social, particularmente as que dizem respeito ao regime dos trabalhadores migrantes,

<sup>58</sup> Algumas questões prejudiciais compreendem mais do que uma matéria, tendo-se optado por aquela que mais directamente se relaciona com a mesma.

<sup>59</sup> Respectivamente, Liberdade de Circulação de Capitais (3), Liberdade de Circulação de Pessoas (5), Liberdade de Circulação de Mercadorias (9), Liberdade de Prestação de Serviços (19), bem como o Direito de Estabelecimento (5).

<sup>60</sup> Que compreende as Políticas Sociais (6) e a Segurança Social dos Trabalhadores Migrantes (14).

parece ser motivada pelo interesse do Governo português em assegurar uma maior protecção da larga comunidade imigrante portuguesa residente na UE<sup>61</sup>, assumindo em regra uma postura “europeia”, a apresentação de observações em processos prejudiciais fiscais consubstancia normalmente a defesa de legislação ou política de um Estado-Membro que é idêntica ou muito similar à existente em Portugal<sup>62</sup>, representando geralmente uma tendência mais “nacional”.

A descrita dicotomia comportamental, que é facilmente perceptível quando se confronta o conteúdo das observações apresentadas pelo Governo português e pela Comissão, determina que o Governo português intervenha em defesa de um interesse proteccionista sempre que uma das partes no processo prejudicial é um nacional<sup>63</sup> ou quando um sector económico relevante do Estado português possa estar em causa<sup>64</sup>, mas já numa “veste europeia” quando se discutam determinados princípios fundamentais de direito europeu<sup>65</sup>.

<sup>61</sup> V. g. Processo n.º C-389 e 390/87, G. B. C. Echternach e A. Moritz contra Minister Van Onderwijs En Wetenschappen, CJ, 1989, p. I-723 e segs., Processo n.º C-404/98, Josef Plum contra Allgemeine Ortskrankenkasse Rheinland, Regionaldirektion Köln, CJ, 2000, p. I-9379 e segs., Processo n.º C-444/98, R.J. de Laat contra Bestuur van het Landelijk instituut sociale verzekeringen, CJ, 2001, p. I-2229 e segs., Processo n.º C-43/99, Ghislain Leclere e Alina Deaconescu contra Caisse nationale des prestations familiales, CJ, 2001, p. I-4265 e segs..

<sup>62</sup> V. g. Processo n.º C-217/94, Eismann Alto Adige Srl contra Ufficio IVA di Bolzano, CJ, 1996, p. I-5287 e segs., Processo n.º C-307/97, Compagnie de Saint-Gobain, Zweigniederlassung Deutschland contra Finanzamt Aachen-Innenstadt, CJ, 1999, pp. I-6161 e segs., Processo n.º C-36/99, Idéal tourisme SA contra Estado Belga, CJ, 2000, p. I-6049 e segs., Processo n.º C-113/99, Herta Schmid, na qualidade de administradora da falência da P. P. Handels GmbH, em liquidação contra Finanzlandesdirektion für Wien, Niederösterreich und Burgenland, CJ, 2001, p. I-471 e segs. e Processo n.º C-68/03, Staatssecretaris van Financiën contra D. Lipjes, CJ, 2004, p. I-5879 e segs..

<sup>63</sup> V. g. Processo n.º C-9/88, Mário Lopes da Veiga contra Staatssecretaris van Justitie, CJ, 1989, pp. I-2989 e segs, Processo n.º C-164/99, Portuguesa Construções Ld.ª, CJ, 2002, p. I-787 e segs. e Processo n.º C-215/01, Bruno Schnitzer, CJ, 2003, pp. I-14847 e segs..

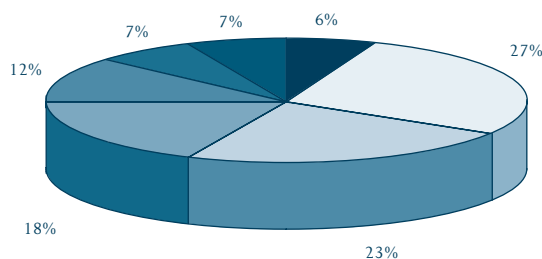
<sup>64</sup> O Governo português intervém frequentemente em defesa dos monopólios nacionais da regulação das lotarias ou do jogo (v. g. Processo n.º C-124/97, cit., Processo n.º C-452/03, cit., Processo n.º C-243/01, cit. e Processo n.º C-267/03, cit.), o mesmo sucedendo relativamente a certos sectores produtivos estratégicos, como o do açúcar nos Açores (Processo n.º C-269/96, Sucrieries et Raffineries d’Erstein SA contra Fonds d’intervention et de régularisation du marché du sucre (FIRS), CJ, 1998, p. I-6907 e segs) ou o vinícola (v. g. Processo n.º C-367/93, F.G. Roders BV e al. c. Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen, CJ, 1995, p. I-2229 e segs. e o Processo n.º C-5/05, em curso).

<sup>65</sup> V. g. o caso *Processo Penal contra Maria Pupino* (Processo n.º C-105/03, ainda não publicado), onde se discutia a extensão do princípio da interpretação conforme às decisões-quadro, tendo o Governo português sufragado uma resposta positiva à referida questão. A mesma abordagem foi também seguida no caso *Götz Leffler contra Berlin Chemie AG* (Processo n.º C-443/03, ainda não publicado), no caso *Rudy Grzelczyk contra Centre public d’aide sociale d’Ottignies-Louvain-la-Neuve* (Processo n.º C-184/99, CJ, 2001, p. I-6193 e segs.) ou no caso *Erika Steinicke contra Bundesanstalt für Arbeit* (Processo n.º C-77/02, CJ, 2003, p. I-9027 e segs.).

Por outro lado, num vasto número de observações escritas apresentadas pelo Governo português, a motivação para a intervenção não se afigura facilmente perceptível, porquanto o conteúdo da mesma tem uma natureza técnica, não envolvendo nenhuma matéria de especial sensibilidade para o Estado português, justificando-se provavelmente pelo desejo de participar activamente na solução judicial<sup>66</sup>.

Em sentido contrário, perspectivando a evolução da jurisprudência do TJCE nos últimos vinte anos, centrando o enfoque nos acórdãos mais marcantes desse período, verificamos que o Estado português não apresentou observações na maioria dos mesmos<sup>67</sup>, o que revela sintomas de algum paroquialismo, que é confirmado pelo reduzido interesse que os processos prejudiciais em que o Governo português apresentou observações tiveram por parte de outros governos (Gráfico IV).

**Gráfico IV – N.º de observações escritas de outros Estados-Membros em processos prejudiciais externos em que o Governo português apresentou observações<sup>68</sup> 1986-2005\***



\* Até 30 de Setembro de 2005.

<sup>66</sup> V. g. Processo n.º C-265/00, *Campina Melkunie BV contra Benelux-Merkenbureau*, CJ, 2004, p. I-1699 e segs., Processo n.º C-292/00, *Davidoff & Cie SA e Zino Davidoff SA contra Gofkid Ltd*, CJ, 2003, p. I-389 e segs., Processo n.º C-411/01, *GEFCO SA contra Receveur principal des douanes*, 2003, CJ, p. I-11547 e segs. e Processo n.º C-74/03, *SmithKline Beecham plc contra Lægemiddelstyrelsen*, ainda não publicado.

<sup>67</sup> Se tomarmos como referência os processos prejudiciais citados por Trevor C. Hartley (*European Law in Global Context – Text, Cases and Materials*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004) com data posterior a 1986, verificamos que, dos vinte e dois casos reportados nas diferentes áreas do direito europeu, o Estado português não apresentou observações escritas em nenhum deles.

<sup>68</sup> Este estudo foi efectuado através da consulta aos acórdãos do TJCE referentes aos processos prejudiciais externos objecto de observações escritas por parte do Governo português, pelo que foram apenas considerados cento e quatro processos prejudiciais, tendo sido excluídos aqueles não deram lugar à prolação de um acórdão ou que ainda estão pendentes.



Em cerca de 1/3 dos processos prejudiciais externos, o Governo português apresentou observações escritas sozinho ou acompanhado de outro governo, geralmente o do Estado-Membro de onde a questão prejudicial era originária. Em contrapartida, somente em 7% dos mesmos processos prejudiciais ocorreu um interesse de mais do que cinco governos, o que é ilustrativo da selectividade das intervenções do Governo português, normalmente centradas em questões de menor alcance, mas que têm alguma repercussão interna.

IV. No que diz respeito às observações orais apresentadas pelo Governo português, verificamos que a opção foi a de intervir apenas em alguns processos prejudiciais externos, sendo certo que em processos prejudiciais internos, tal sucede com alguma frequência, o que reflecte a mesma tendência que ocorre em relação às observações escritas. Na verdade, se nos primeiros encontramos registo de apenas doze intervenções orais<sup>69</sup>, nos segundos, apesar de bastante menos numerosos, foram vinte e uma as ocasiões em que o Governo português apresentou observações orais<sup>70</sup>.

<sup>69</sup> A pesquisa foi efectuada pela consulta dos acórdãos referentes aos processos prejudiciais externos objecto de observações escritas por parte do Governo português, tendo-se verificado intervenções orais nos processos: n.º C-112/91, *Hans Werner contra Finanzamt Aachen-Innenstadt*, CJ, 1993, p. I-429 e segs.; n.º C-218/91, *Miriam Gobbis contra Landesversicherungsanstalt Schwaben*, CJ, 1993, p. I-701 e segs.; n.º C-83/92, *Pierrel SPA e outros contra Ministero della Sanità*, CJ, 1993, p. I-6419 e segs.; n.º C-275/92, cit.; n.º C-358/93 e 416/93, *Processos Penais contra Aldo Bordessa, Vicente Mari Mellado e Concepcion Barbero Maestre*, CJ, 1995, I-361 e segs.; n.º C-367/93 a 377/93, *F.G. Roders BV e outros contra Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen*, CJ, 1995, p. I-2229 e segs.; n.º C-293/93, *Processo-Crime contra Ludomira Neeltje Barbara Houtwipper*, CJ, 1994, p. I-4249 e segs.; n.º C-320/94, 328/94, 329/94, 337/94, 338/94, 339/94, *Reti Televisive Italiane SpA (RTI), Radio Torre, Rete A Srl, Vallau Italiana Promomarket Srl, Radio Italia Solo Musica Srl e o. e GETE Srl contra Ministero delle Poste e Telecomunicazioni*, CJ, 1996, p. I-6471 e segs.; n.º C-368/95, *Familiapress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH contra Heinrich Bauer Verlag*, CJ, 1997, p. I-3689 e segs.; n.º C-127/97, *Willi Burstein contra Freistaat Bayern*, CJ, 1998, p. I-6005 e segs.; n.º C-67/98, *Questore di Verona contra Diego Zenatti*, CJ, 1999, p. I-7289 e segs.; C-6/01, *Associação Nacional de Operadores de Máquinas Recreativas (Anomar) e o. Contra Estado Português*, CJ, 2003, pp. I-8621 e segs., n.º C-243/01, *Processo-crime contra Piergiorgio Gambelli e outros*, CJ, 2003, p. I-13031 e segs..

<sup>70</sup> Esta pesquisa teve como objecto a consulta dos acórdãos referentes aos processos prejudiciais internos objecto de observações escritas por parte do Governo português, tendo-se registado intervenções orais nos processos: n.º C-348/89, cit., C-343/90, cit.; n.º C-371/90, cit.; n.º C-60/91, cit., n.º C-76/91, *Caves Neto Costa SA contra Ministro do Comércio e Turismo e Secretario de Estado do Comércio Externo*, CJ, 1993, p. I-117 e segs.; n.º C-266/91, *Celulose Beira Industrial SA contra Fazenda Pública*, CJ, 1993, p. I-4337 e segs.; n.º C-345/93, *Fazenda Pública e Ministério Público contra Américo João Nunes Tadeu*, CJ, 1995, p. I-479 e segs.; n.º C-36/94, *Siese – Soluções Integrais em Sistema de Software Aplicações Lda contra Director da Alfândega de Alcântara*, CJ, 1995, p. I-3573 e segs.; n.º C-164/95, *Fábrica de Queijo Eru Portuguesa Ld.ª contra Alfândega de Lisboa*, CJ, 1997, p. I-3441 e segs.; n.º C-28/96, cit., *Processo n.º C-130/96*, cit.; n.º C-325/96, *Fábrica de Queijo Eru Portuguesa Lta contra Subdirector-Geral das Alfândegas*, CJ, 1997, pp. I-7249 e segs.; n.º C-56/98, *Modelo SGPS SA contra Director-Geral dos Registos e Notariado*, CJ, 1998, p. I-6427 e segs.; n.º C-375/98, cit.; n.º C-393/98, *Ministério Público e António Gomes Valente contra Fazenda Pública*, CJ, 1998, p. I-1327 e segs.; n.º C-446/98, cit.; n.º C-181/00, cit.; n.º C-282/00, *Refinarias de Açúcar Reunidas SA (RAR) contra Sociedade de Indústrias Agrícolas Açoreanas SA (Sinaga)*, CJ, 2003, p. I-4741 e segs.; n.º C-77/01, cit.; n.º C-30/02, cit..

- V. Em conclusão, parece-nos não ser possível, face ao sentido das observações apresentadas pelo Estado português, discernir a existência de uma estratégia no que diz respeito à sua participação no procedimento prejudicial perante o TJCE. Com efeito, exceptuando tão-só em matérias como a protecção dos trabalhadores migrantes ou a defesa de determinados sectores como o do jogo e das lotarias, o esforço de participação do Governo português parece exaurir-se em processos com pouco alcance europeu, não sendo perceptível, salvo em raras excepções, a existência de uma posição clara face às mais candentes problemáticas que animam o processo de integração europeu que resultam de processos prejudiciais. O grau de influência das observações apresentadas pelo Governo português está, desta forma, bastante limitado pela natureza da sua intervenção.

## 7. Conclusões

- I. A aferição da participação do Estado português no âmbito dos processos prejudiciais perante o TJCE, decorridos que estão vinte anos desde a adesão, foi o objectivo a que nos abalçamos neste artigo. Com essa finalidade, começamos por ilustrar o relevante papel que os governos dos Estados-Membros detêm no desenrolar do mecanismo das questões prejudiciais, para em seguida descrevermos sumariamente as motivações que podem reger a sua actuação e posteriormente apresentarmos a forma como esta decorreu, focando em particular aquela que teve como protagonista o Governo português. Resta-nos agora, portanto, tentar extrair da tarefa a que nos propusemos um conjunto de ilações, procurando encontrar um esboço de explicação para as mesmas.

A primeira ilação a retirar parece-nos óbvia: os governos dos Estados-Membros tidos em consideração neste estudo têm utilizado a possibilidade de participação nos processos prejudiciais de uma forma intensiva, procurando dessa forma alargar a sua influência junto do TJCE num plano estritamente jurídico-processual. Em abono desta conclusão podemos invocar o crescente número de observações escritas apresentadas, que tem evoluído a um ritmo superior ao do crescimento do número de questões prejudiciais, o que significa que os governos dos Estados-Membros têm vindo a consciencializar-se da importância do mecanismo prejudicial. Curiosamente, verificamos também que os níveis de participação dos governos considerados neste estudo não são idênticos, tendo concluído que aqueles cujos tribunais maior número de questões prejudiciais colocam são também aqueles que menor número de observações escritas apresentam, o que parece ser revelador da existência

de uma correlação entre estas duas realidades: a uma jurisdição nacional menos “europeizada” está geralmente associada uma administração mais participativa e vice-versa, o que determina que seja mais equilibrada a contribuição proveniente das diferentes circunscrições nacionais junto do TJCE.

Na perspectiva das motivações para as intervenções, a defesa de normas e políticas nacionais parece ser a razão primordial para a apresentação de observações, desta forma se explicando a elevada participação em processos prejudiciais internos, bem como uma boa parte das intervenções em processos externos.

- II. A participação do Governo português no mecanismo prejudicial apresenta como característica essencial o reduzido número de intervenções em processos externos contrabalançado por uma elevada percentagem de intervenções em processos internos. Como procurámos demonstrar, as razões para este comportamento podem ser encontradas no baixo número de questões prejudiciais colocadas por magistrados portugueses, bem como em factores logísticos, dos quais resultou uma menor afectação de recursos do Governo português quando comparado com outros Estados-Membros, o que terá precludido a participação em processos de maior importância europeia em prejuízo de um claro acantonamento em questões técnicas com um menor alcance, mas com uma repercussão mais imediata a nível interno. Esta conclusão é confirmada pela análise dos processos que foram objecto de intervenção, cuja grande maioria não recebeu particular atenção por parte de outros governos nacionais, e pelo reduzido número de participações orais.

O interesse do Governo português pelos processos prejudiciais tem sido, em todo o caso, bastante superior à dos tribunais portugueses, o que é revelador de uma maior sensibilidade relativamente ao processo de integração europeia. A projecção desse interesse necessitará, contudo, por forma a projectar a sua influência, de uma maior afectação de recursos e da definição de uma estratégia de intervenção mais clara que permita afirmar de uma forma mais consistente e mais abrangente as posições do Estado português junto do TJCE. **NE**