

UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

ESCOLA DE DIREITO



Sílvia Cardoso Coimbra Vasconcelos e Lencastre

**O acesso dos particulares ao recurso de anulação após  
o Tratado de Lisboa: *ubi ius ibi remedium?***

PORTO  
2012





UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

CENTRO REGIONAL DO PORTO

ESCOLA DE DIREITO

MESTRADO EM DIREITO PÚBLICO E INTERNACIONAL

**O acesso dos particulares ao recurso de anulação após  
o Tratado de Lisboa: *ubi ius ibi remedium?***

POR

Sílvia Cardoso Coimbra Vasconcelos e Lencastre

Dissertação de Mestrado em Direito Público e Internacional

Orientadora: Professora Doutora Sofia Oliveira Pais

PORTO  
2012

“ (...) Pedir a uma sociedade civilizada que continue eternamente sob o regime dos seus antepassados seria o mesmo que pedir a um homem que continuasse a usar o casaco que lhe servia quando era rapaz.”

- Thomas Jefferson

## **Agradecimentos:**

Ao meu Avô, pelo exemplo de vida que tenho a sorte de poder acompanhar de perto.

Aos meus Pais, por me terem proporcionado a melhor educação que alguém pode ter, ainda que, por vezes, eu não o tenha sabido apreciar devidamente.

À minha Tia Menú, por me ter inculcido o valor do trabalho e pela orientação, pela qual sempre me guio.

À minha irmã Isabel, por me abrir os horizontes e pelo apoio nos momentos difíceis.

Ao meu irmão Rodrigo, por ter sempre uma palavra amiga e pelo optimismo contagiante com que encara a vida.

À Telles de Abreu e Associados, mais concretamente ao Miguel Torres e ao Francisco Espregueira Mendes, pela compreensão e disponibilidade, sem as quais seria impossível a difícil conjugação da vida profissional com a realização da presente tese.

À minha orientadora, Professora Doutora Sofia Pais, pela partilha de conhecimentos e empatia demonstrada.

Ao Nanau, pelo apoio e paciência infinitos e pelas palavras de encorajamento e conforto que nunca se cansa de me dirigir.

À Ana, à Teresinha e à Catarina, por, apesar das vicissitudes da vida, não terem descurado a nossa amizade, tão importante para mim.

À Joaquina que, para além da amizade, sempre me disponibilizou os seus preciosos conhecimentos informáticos.

Às Marianas, à Luísa e à Maria João, pelos “ombros amigos” e pelos bons conselhos que sempre me dão.

# Índice

Lista de abreviaturas e siglas .....	8
Introdução .....	9
I. Considerações gerais sobre o regime do recurso de anulação .....	10
1. As condições de admissibilidade do recurso de anulação .....	11
1.1 Os “actos recorríveis” .....	11
1.2 Legitimidade processual no recurso de anulação .....	14
1.2.1 Legitimidade passiva: as entidades que emanam os actos recorríveis .....	14
1.2.2 Legitimidade activa: quem pode aceder ao recurso de anulação.....	16
1.3 Prazo para interposição do recurso de anulação .....	17
II. Condições restritas de acesso dos particulares ao recurso de anulação antes do Tratado de Lisboa .....	17
1. A afectação directa como requisito de acesso ao recurso de anulação por parte dos particulares.....	18
2. A afectação individual como requisito de acesso ao recurso de anulação por parte dos particulares .....	19
2.1 A jurisprudência do acórdão Plaumann.....	19
2.2 A evolução da jurisprudência: da promessa de liberalização do requisito da afectação individual ao regresso à fórmula Plaumann .....	21
2.2.1 O acórdão Codorniu .....	21
2.2.2 As conclusões do advogado-geral Jacobs no acórdão UPA.....	22
2.2.3 O acórdão Jégo-Quére .....	24
2.3. Conclusões a retirar da evolução jurisprudencial quanto ao requisito de afectação individual: implicações no princípio da tutela jurisdicional efectiva .....	25
III. Condições de acesso dos particulares ao recurso de anulação após o Tratado de Lisboa .....	27

1. O processo de reforma e o <i>locus standi</i> dos particulares após o Tratado de Lisboa .....	27
2. A (in)definição de actos regulamentares e criação de uma hierarquia dos actos jurídicos adoptados pela União Europeia .....	29
2.1 O significado de actos regulamentares à luz do argumento histórico .....	32
2.2 Posições da doutrina quanto ao alcance a atribuir aos actos regulamentares ...	35
3. Actos que dispensam medidas de execução .....	39
4. Conclusões a retirar da alteração introduzida pelo Tratado de Lisboa à legitimidade activa dos particulares no âmbito do recurso de anulação.....	41
Conclusão .....	44
Bibliografia.....	46

## **Lista de abreviaturas e siglas**

**Ac.** – Acórdão

**AG** – Advogado Geral

**Al.** – Alínea

**Art.** – Artigo

**Colect.** – Colectânea

**Cons.** - Considerando

**Ed.** – Edição

**ELR.** – *European Law Review*

**N.** - Número

**Pág.** – Página

**P.** - Página

**Proc.** – Processo

**Ss.** – Seguintes

**TFUE** – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia-

**TJ** – Tribunal de Justiça da União Europeia

**TPI** – Tribunal de Primeira Instância

**TUE** – Tratado da União Europeia

## Introdução

No decurso do presente estudo propomo-nos reflectir acerca de uma das questões mais controversas do contencioso da União Europeia, que se prende com a interpretação das regras relativas à legitimidade dos particulares para impugnarem actos comunitários.

Para o efeito, o único mecanismo processual que propicia o acesso directo dos particulares ao Tribunal de Justiça é o recurso de anulação, figura principal deste trabalho.

Partiremos, assim, da análise das regras de acesso ao recurso de anulação, por parte dos particulares, nos termos previstos antes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, traçando um evoluir jurisprudencial e doutrinal da questão, que, conforme teremos oportunidade de demonstrar, se afigura pouco pacífica, passando, em seguida para a interpretação das modificações introduzidas pelo Tratado de Lisboa no *locus standi* dos particulares, no que repeita ao recurso de anulação.

Com efeito, até à revisão operada pelo Tratado de Lisboa, a impugnação pelos particulares de um acto de carácter geral e abstracto ou de uma decisão dirigida a outra pessoa, estava dependente da verificação cumulativa dos requisitos da afectação directa e individual, sendo este último particularmente difícil de ultrapassar.<sup>1</sup>

Com o Tratado de Lisboa surge a promessa de liberalização do acesso dos particulares ao recurso de anulação, através da nova redacção do art.º 263.º, quarto parágrafo, do TFUE, que, aparentemente, alarga a legitimidade activa dos particulares, ao permitir a admissibilidade de recurso de actos regulamentares que não necessitem de medidas de execução, sem que para tal se tenha que provar a afectação individual do particular (bastando verificar-se a afectação directa do mesmo).

No entanto, conforme demonstraremos, a nova formulação do art.º 263.º veio gerar (ainda mais) incertezas, designadamente quanto à interpretação a dar ao conceito de acto regulamentar susceptível de impugnação, a que acresce a introdução de uma

---

<sup>1</sup>Consequentemente, apenas um número muito limitado de particulares conseguia ver os seus recursos admitidos pelo Tribunal, pondo em causa o princípio da tutela jurisdicional efectiva.

nova hierarquia dos actos jurídicos adoptados pela União, consubstanciada numa “divisão artificiosa”<sup>2</sup> entre actos legislativos e actos não legislativos.

Pensamos que se tratou, por isso, do “desperdício de uma oportunidade”<sup>3</sup> que permitiria o reforço da tutela jurisdicional dos particulares, há muito reclamado pela doutrina, e que por isso mesmo não deixou de passar de uma “miragem no deserto”.<sup>4</sup>

Perante este cenário coloca-se a seguinte questão: *ubi ius ibi remedium?*

## **I. Considerações gerais sobre o regime do recurso de anulação**

Antes de nos focarmos na interpretação concreta das regras relativas à legitimidade dos particulares no âmbito do recurso de anulação, cumpre tecer algumas considerações de teor geral sobre o regime do recurso de anulação.

O recurso de anulação é um meio processual, actualmente previsto no art.º 263.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, cujo objectivo consiste na anulação de actos adoptados no âmbito do direito da União Europeia, que se encontrem feridos de vícios e, por conseguinte, sejam ilegais. Este recurso visa assegurar a legalidade dos actos comunitários, na senda do princípio da União de Direito<sup>5</sup>.

Esta via processual surge, assim, a par com os mecanismos do reenvio prejudicial e da excepção de ilegalidade<sup>6</sup>, como garante do respeito pela ordem jurídica

---

<sup>2</sup> Cfr. PATRÃO, Afonso, *Temas de Integração – 50 anos passados: os desafios do futuro*, 2.º semestre de 2008, n.º 26, pág. 162.

<sup>3</sup> Neste sentido, KOCH, Cornelia, “*Locus standi of private applicants under the EU Constitution: preserving gaps in the protection of individuals’ rights to an effective remedy*”, In *European Law Review*, 2005, pág. 520.

<sup>4</sup> Cfr. CRAIG, Paul e BÚRCA, Gráinne de, *EU Law, Text, Cases and Materials*, Oxford University Press, 2011, pág. 495.

<sup>5</sup> O princípio da Comunidade – hoje, União -, de Direito, caracterizador da actuação da União, foi reconhecido na jurisprudência, pela primeira vez, no famoso acórdão *Os Verdes*, do Tribunal de Justiça, de 23 de Abril de 1986, proc. 294/83. Nas palavras do Tribunal, “[a] Comunidade Europeia é uma Comunidade de Direito, em que nem os Estados membros nem os órgãos escapam ao controlo de conformidade dos seus actos com a carta constitucional que é o Tratado. O Tratado estabelece um sistema completo de vias de recurso e de processos destinado a confiar ao TJ o controlo da legalidade dos actos”.

<sup>6</sup> Cfr., respectivamente, os artigos 267.º e 277.º do TFUE.

européia e, concomitantemente, como garante da protecção dos direitos que a mesma reconhece aos particulares.<sup>7</sup>

Refira-se, a este respeito, que o recurso de anulação é um recurso contencioso, onde apenas existe a fiscalização da legalidade do acto pelo Tribunal de Justiça. Nesta conformidade, por se tratar de um recurso no exclusivo campo do contencioso da legalidade, resultam duas consequências: “[a] primeira é a de que o mérito do acto recorrido (...) escapa ao controlo judicial através deste recurso. A segunda é a de que este recurso é um instrumento de contencioso de mera anulação, não do contencioso de plena jurisdição.”<sup>8</sup> Ou seja, ao Tribunal de Justiça só é permitido, quando exista algum vício no acto impugnado, anular o acto, não podendo, de forma alguma, substituí-lo por outro.

## **1. As condições de admissibilidade do recurso de anulação**

As condições de admissibilidade do recurso de anulação, respeitam, designadamente, à natureza do acto em litígio, que o torna recorrível ou não, à legitimidade das partes e ao prazo de interposição de recurso.

### **1.1 Os “actos recorríveis”**

De salientar, antes de mais, no que toca à questão dos actos recorríveis, que a mesma se encontra associada a uma ideia de *presunção de legalidade dos actos juridicamente vinculativos da União Europeia*<sup>9</sup>, nos termos da qual, mesmo que os actos sejam irregulares, produzirão efeitos jurídicos, até que sejam accionados os mecanismos processuais que zelam pelo princípio da legalidade (v.g. o recurso de anulação, o reenvio, a excepção de ilegalidade) e dos mesmos resulte a invalidade do

---

<sup>7</sup> É, por isso, “uma das expressões da garantia do princípio da legalidade comunitária”. Cfr. GOMES, José Caramelo, “*Lições de Direito da União Europeia*”, 2009, Almedina, pág. 119.

<sup>8</sup> Cfr. QUADROS, Fausto de e MARTINS, Ana Maria Guerra, *Contencioso da União Europeia*, 2.<sup>a</sup> edição, 2007, Almedina, pág. 136.

<sup>9</sup> Vide, a este respeito, HENRIQUES, Miguel Gorjão, *Direito da União – História, Direito, Cidadania, Mercado Interno e Concorrência*, 6.<sup>a</sup> edição, 2010, Almedina, pág. 439 e ss.

acto<sup>10</sup>. É neste sentido que deve ser interpretada a noção ampla de acto impugnável que tem vindo a ser seguida pela jurisprudência.

Por outro lado, o Tribunal de Justiça considera que não é relevante a denominação ou a forma do acto, afastando critérios meramente formais, e focando-se na natureza dos efeitos que ele visa produzir. No Acórdão Espanha/Comissão<sup>11</sup>, pode ler-se que “(...) é possível interpor recurso de anulação de todas as disposições adoptadas pela instituição, quaisquer que sejam a sua natureza e forma, que visem produzir efeitos jurídicos”.<sup>12</sup>

Do exposto resulta que são passíveis de recurso os actos emanados pelos órgãos da União que sejam definitivos e sejam susceptíveis de produzir efeitos jurídicos, em relação a terceiros, independentemente da forma e natureza que revistam<sup>13</sup>.

Deste modo evita-se que as instituições se possam subtrair à fiscalização do Tribunal de Justiça da União Europeia “(...)por simples inobservância de exigências formais como o título do acto, a sua fundamentação ou a referência a disposições que constituem o seu fundamento jurídico”<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> De acordo com o mesmo autor, excepcionam-se os “actos inquinados por irregularidade cuja gravidade seja tão evidente que não pode ser tolerada pela ordem jurídica da União”, o que implica que os mesmos sejam considerados juridicamente inexistentes. Desta forma atinge-se o equilíbrio entre “a estabilidade das relações jurídicas e o respeito da legalidade”. Cfr. HENRIQUES, Miguel Gorjão, ob. cit., pág. 440.

<sup>11</sup> Acórdão do TJ, de 29 de Junho de 1995, Espanha/Comissão, proc. C-135/93, Col. 1995, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/pt/index.htm>.

<sup>12</sup> Também a doutrina comunitária tem disposto neste sentido. Cfr., entre outros, QUADROS, Fausto de e MARTINS, Ana Maria Guerra, ob. cit., pág. 138 e ss. Salientam estes autores que a aplicação do critério da susceptibilidade dos efeitos jurídicos não implica necessariamente que o acto impugnado confira direitos ou imponha obrigações ao recorrente, bastando que se trate de um acto com eficácia externa. Cfr., igualmente, CAMPOS, João Mota de e João Luiz Mota de, Contencioso Comunitário, Fundação Calouste Gulbenkian, 2002, nota 445.

<sup>13</sup> É jurisprudência constante. Vide, entre outros, o acórdão do TJ, de 13 de Outubro de 2011, Deutsche Post AG e República Federal da Alemanha/Comissão, proc. C-463/10 P e C-475/10 P, n.º 36: “são consideradas actos recorríveis na acepção do artigo 263.º TFUE todas as disposições adoptadas pelas instituições, qualquer que seja a sua forma, que visem produzir efeitos de direito vinculativos”.

<sup>14</sup> Cfr. conclusões do Advogado-Geral BOT, no ac. do TJ de 13 de Outubro de 2011, Deutsche Post AG e República Federal da Alemanha/Comissão, proc. C-463/10 P e C-475/10 P, ponto 66 das conclusões.

Atento o exposto, facilmente se compreende que de fora do leque dos actos recorríveis fiquem os actos emanados pelas autoridades nacionais, mesmo aqueles que executam actos europeus.

Excluídos deste tipo de actos, ficam, igualmente, as meras práticas dos órgãos da União e os simples actos internos, pois não produzem efeitos fora da esfera própria da Instituição que emitiu o acto<sup>15</sup>. Também os actos confirmativos emanados por órgãos da União não são recorríveis, pois não acarretam nenhuma alteração da situação jurídica, ao contrário do acto que os precedeu, esse sim, susceptível de recurso<sup>16</sup>.

Conforme referimos acima, para poderem ser objecto de recurso, os actos têm de revestir carácter definitivo, isto é, têm de constituir uma manifestação da vontade definitiva do órgão, excluindo-se os actos pelos quais os órgãos da União se reservam o direito a rever a sua posição no futuro. Neste sentido, tanto os actos provisórios, como os actos preparatórios não são impugnáveis, na medida em que têm lugar durante um processo, antes da decisão final<sup>17</sup>.

Estão, igualmente, à partida, excluídos as recomendações e os pareceres, por não revestirem carácter obrigatório. Contudo é necessário ter em conta que estes actos, mesmo facultativos, podem estar a mascarar um acto obrigatório. Assim, o Tribunal de Justiça deve analisar casuisticamente quando se trata do recurso de uma recomendação ou parecer, pois poderá estar em causa uma decisão camuflada.

Em conclusão, o leque dos actos recorríveis é, actualmente, bastante vasto, e abrange i) os actos legislativos, ii) os actos do Conselho, da Comissão e do Banco Central Europeu que não sejam recomendações ou pareceres, iii) os actos do Conselho Europeu e do Parlamento Europeu destinados a produzir efeitos jurídicos em relação a

---

<sup>15</sup> Vide, ac. de 19 de Novembro de 1998, *Portugal/Comissão*, proc. C-159/96 e ac. de 6 de Abril de 2000, *Espanha/Comissão*, proc. C-443/97.

<sup>16</sup> Cfr., ac. de 11 de Junho de 2002, *AICS/Parlamento*, proc. T-365/00, considerando 30 e 35. Ademais, se se admitisse a possibilidade de impugnar o acto confirmativo, estar-se-ia a alargar o prazo de impugnação referente ao acto precedente que viria a ser impugnado fora do tempo. Neste sentido, vide o ac. do TPI de 16 de Setembro de 1998, proc. T-188/95.

<sup>17</sup> *Vd.*, acórdão de 10 de Dezembro de 1957, *Usines à tubes de Sarre*, de 1957, proc. 1 e 14/57 e (o sumário) do ac. de 15 de Março de 1967, *Cimenteries/Comissão*, proc. 8/66 a 11/66.

terceiros e iv) os actos dos órgãos ou organismos da União destinados a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros<sup>18</sup>.

## **1.2 Legitimidade processual no recurso de anulação**

A legitimidade processual, relativamente ao acesso ao recurso de anulação, divide-se em activa e passiva.

### **1.2.1 Legitimidade passiva: as entidades que emanam os actos recorríveis**

O art.º 263.º na sua versão original<sup>19</sup> permitia apenas impugnar os actos do Conselho e os actos da Comissão, por se tratarem dos órgãos legislativos por excelência.

Com o Tratado de Maastricht, ampliou-se o âmbito da legitimidade passiva, por forma a serem impugnáveis os actos obrigatórios provenientes, em conjunto, do Parlamento Europeu e do Conselho, do Conselho, da Comissão e do Banco Central Europeu.<sup>20</sup>

De fora continuaram, ainda, os actos emanados pelo Conselho Europeu, entendido como um órgão político da União Europeia, independente do Conselho da União Europeia e sem competências legislativas<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> O elenco deste tipo de actos resulta do art.º 263.º do TFUE. Trata-se de uma inclusão do Tratado de Lisboa, uma vez que não resultava do Tratado de Nice a admissibilidade de quaisquer actos, embora a jurisprudência o afirmasse.

<sup>19</sup> Plasmada no Tratado de Roma e ilustrativa de uma visão restritiva da legitimidade passiva no âmbito do recurso de anulação.

<sup>20</sup> A consagração da possibilidade de recorrer dos actos emanados, em conjunto, pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, foi não mais que um reflexo do procedimento de co-decisão; por sua vez, a atribuição de legitimidade passiva ao Banco Central Europeu ficou a dever-se à capacidade deste órgão de poder adoptar regulamentos e decisões, os quais produzem efeitos jurídicos. Neste sentido, QUADROS, Fausto de e MARTINS, Ana Maria Guerra, ob. cit., pág. 143.

<sup>21</sup> Vd. o acórdão *Roujansky*, do Tribunal de Justiça de 13 de Maio de 1995, proc. C-253/94 P, em que o Tribunal rejeitou o recurso de anulação de uma declaração do Conselho Europeu de 29 de Outubro de 1993.

Quanto aos actos aprovados, exclusivamente, pelo Parlamento Europeu, ficaram, igualmente, de fora da categoria de actos recorríveis, até o contrário ser determinado pela jurisprudência no acórdão *Os Verdes*, que expressamente reconheceu legitimidade passiva ao Parlamento Europeu. Tal entendimento constituiu, aliás, uma consequência natural do já citado princípio da União de Direito, nos termos do qual nenhum acto susceptível de produzir efeitos jurídicos pode escapar ao controlo jurisdicional do Tribunal de Justiça.

Na senda da jurisprudência de *Os Verdes*<sup>22</sup>, o Tratado de Lisboa pôs um fim à visão restritiva do conceito de legitimidade passiva quando relacionado com o recurso de anulação<sup>23</sup>.

Assim, nos termos do referido artigo, é possível, actualmente, impugnar actos do Conselho, actos da Comissão e do Banco Central Europeu, que não sejam recomendações ou pareceres, assim como actos do Parlamento Europeu e do Conselho Europeu que se destinem a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros. O Tribunal fiscaliza também a legalidade dos actos dos órgãos ou organismos da UE destinados a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros.

Desde logo resulta do exposto que, a par dos actos emanados pelo Parlamento Europeu, também os actos proferidos pelo Conselho Europeu que se destinem a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros, passam a integrar o leque dos actos recorríveis.

A verdadeira inovação<sup>24</sup> reside, porém, no facto de passarem a ser impugnáveis também os actos emanados pelos órgãos ou organismos da União, designadamente agências que são organismos europeus independentes, dotados de personalidade jurídica.

Do exposto resulta que, no que se refere à legitimidade passiva no âmbito do recurso de anulação, o art.º 263.º configurou uma evolução, ao abandonar o elenco

---

<sup>22</sup> Cfr. ac. *Os Verdes*, do Tribunal de Justiça, de 23 de Abril de 1986, proc. 294/83.

<sup>23</sup> Neste sentido, PAIS, Sofia Oliveira, *Estudos de Direito da União Europeia*, Almedina, 2012, pág. 84.

<sup>24</sup> Dizemos “verdadeira” porque a “natureza híbrida” do Conselho Europeu já tinha suscitado a questão da recorribilidade dos seus actos, ainda antes do Tratado de Maastricht. Neste sentido, QUADROS, Fausto de e MARTINS, Ana Maria Guerra, ob. cit., pág. 145.

taxativo das entidades emissoras de actos recorríveis, possibilitando, desta forma uma maior conformidade com o princípio da União de Direito<sup>25</sup>.

### **1.2.2 Legitimidade activa: quem pode aceder ao recurso de anulação**

Quanto à legitimidade activa, existem três categorias de recorrentes: i) os institucionais ou privilegiados, ii) os semi-privilegiados e iii) os ordinários<sup>26</sup>.

Na linha da frente encontram-se os recorrentes privilegiados que são os Estados-Membros, o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão, conforme determina o art.º 263º/2. São considerados privilegiados, na medida em que possuem um direito de recurso praticamente incondicionado, pois estão autorizados a impugnar qualquer acto, não tendo de fazer prova do seu interesse em recorrer. Podem, ademais, socorrer-se, em apoio da sua impugnação, de todos os motivos de nulidade previstos nos Tratados<sup>27</sup>.

Em seguida surgem os recorrentes semi-privilegiados que são o Banco Central Europeu, o Tribunal de Contas e o Comité das Regiões<sup>28</sup>. Estes órgãos podem intentar recursos de anulação, nos termos do art.º 263º/3, quando estiver em causa a defesa de interesses próprios, aqui se distinguindo das instituições anteriormente referidas, que não têm de demonstrar qualquer interesse em agir. Nesta conformidade, quando estiver em causa um acto de um órgão que viole uma prerrogativa conferida pelos Tratados ao Banco Central Europeu, Tribunal de Contas ou Comité das Regiões, estes têm legitimidade activa para aceder ao recurso de anulação.

Em último lugar encontram-se os recorrentes ordinários, onde se incluem as pessoas singulares ou colectivas destinatárias de um acto da União Europeia que podem recorrer desses mesmos actos, desde que preenchidos certos requisitos, que trataremos adiante.

De referir que o conceito de recorrentes ordinários abrange tanto as pessoas jurídicas de natureza pública, como as de natureza privada. Nestes termos, estão

---

<sup>25</sup> Neste sentido, HENRIQUES, Miguel Gorjão, ob. cit., pág. 443.

<sup>26</sup> Esta distinção decorre da doutrina tradicional. Cfr., entre outros, QUADROS, Fausto de e MARTINS, Ana Maria Guerra, ob. cit., pág. 150 e ss.

<sup>27</sup> Cfr., neste sentido, CAMPOS, João Mota de e CAMPOS, João Luiz Mota de, *Manual de Direito Comunitário*, Coimbra Editora, 5.ª Edição, pág 466.

<sup>28</sup> Uma novidade do Tratado de Lisboa.

abrangidos os entes públicos que tenham base territorial, como os municípios e as regiões autónomas, mas também os que tenham natureza institucional, tais como as universidades, as fundações e os institutos públicos.<sup>29</sup> Por sua vez a natureza privada refere-se aos particulares e ainda às pessoas colectivas de direito privado.

### **1.3 Prazo para interposição do recurso de anulação**

Por motivos de segurança jurídica, o art. 263º no seu 5º parágrafo dispõe que o prazo para interpor o recurso é um prazo relativamente curto de dois meses a contar da notificação, publicação ou conhecimento do acto.

O momento a partir do qual se inicia o prazo difere consoante o acto seja publicado no Jornal Oficial da União Europeia ou seja notificado ao recorrente. Neste último caso, o prazo começa a contar no dia seguinte à recepção da notificação (art.80º/1 do Regulamento de Processo). Quanto aos actos publicados no JOUE, o prazo inicia-se depois de decorridos 14 dias sobre a data de publicação do acto no Jornal (art. 81º/1)

A estes prazos acresce, em todo o caso, uma dilação em razão da distância de dez dias.

## **II. Condições restritas de acesso dos particulares ao recurso de anulação antes do Tratado de Lisboa<sup>30</sup>**

Até à revisão operada pelo Tratado de Lisboa, que entrou em vigor em 1 de Dezembro de 2009, a matéria relativa ao acesso dos particulares ao recurso de anulação estava prevista no parágrafo 4.º do art.º 230.º do Tratado da Comunidade Europeia, nos termos do qual “[*qualquer pessoa singular ou colectiva pode interpor, nas mesmas condições, recurso das decisões de que seja destinatária e das decisões que, embora*

---

<sup>29</sup> Cfr. ANASTÁCIO, Gonçalo e PORTO, Manuel Lopes, *Tratado de Lisboa – Anotado e Comentado*, Almedina, 2012, pág. 947.

<sup>30</sup> Para uma abordagem geral sobre a questão do acesso dos particulares ao recurso de anulação antes do Tratado de Lisboa, vd. LEITE, Rodrigo de Almeida, “*As nuances da admissibilidade dos particulares ao Recurso de Anulação no Direito Comunitário Europeu*”, In Revista Electrónica de Direito Internacional, vol. 5, 2009, p.417-446, disponível em <http://www.cedin.com.br/revistaelectronica/volume5> (acedida em 2.11.2012)

*tomadas sob a forma de regulamento ou de decisão dirigida a outra pessoa, lhe digam directa e individualmente respeito”.*

Daqui se retira que os particulares (pessoas singulares ou colectivas) “*só poderão recorrer contenciosamente de um acto de que sejam destinatários ou de um acto que, embora não lhes seja formalmente dirigido, tenha natureza individual e lhes diga directamente respeito*”.<sup>31</sup> Assim, decorre do art.º 230.º do TCE, que não é lícito aos particulares interpor recurso de anulação de um acto de carácter geral e abstracto, como um regulamento comunitário, ou de uma decisão dirigida a outra pessoa, a não ser que o mesmo acto os afecte individual e directamente.

O acesso dos particulares neste tipo de situações ficava, deste modo, dependente da verificação cumulativa destes dois requisitos, cuja interpretação consubstanciava – e ainda hoje consubstancia –, uma das questões mais controversas do contencioso da União, para a qual muito tem contribuído a falta de coerência da jurisprudência.

## **1. A afectação directa como requisito de acesso ao recurso de anulação por parte dos particulares**

Quando comparada com o requisito de afectação individual, que trataremos mais à frente, a interpretação dada à condição de afectação directa é relativamente pacífica, quer na jurisprudência, quer na doutrina<sup>32</sup>.

Segundo o Tribunal de Justiça, um acto diz directamente respeito a outra pessoa, que não o seu destinatário, “*(...) quando a medida em causa produz directamente efeitos sobre a situação jurídica do particular e não deixe qualquer poder de apreciação aos destinatários dessa medida, incumbidos da sua aplicação, já que esta é de carácter puramente automático e decorre apenas da regulamentação comunitária, sem aplicação de outras regras intermédias*”<sup>33</sup>. Em síntese, há afectação directa de um particular, quando o acto em causa priva o recorrente de um direito ou lhe impõe

---

<sup>31</sup> Cfr. HENRIQUES, Miguel Gorjão-, *Direito Comunitário*, 3ª Edição, Almedina, 2005, pág. 270.

<sup>32</sup> Neste sentido, ARNULL, Anthony, “*Private Applicants and the action for annulment since Codorniu*”, In *Common Market Law Review*, vol. 38, n.1, Fevereiro de 2001, pág. 25.

<sup>33</sup> Cfr. HENRIQUES, Miguel Gorjão, *Direito Comunitário*, pág. 273 e vários acórdãos, nomeadamente o acórdão *International Fruit Company/Comissão*, de 13 de Maio de 1971, proc. 41-44/70 e o acórdão *Société Louis Dreyfus/Comissão*, de 5 de Maio de 1998, proc. C-386/96.

alguma obrigação, sem que haja necessidade de qualquer medida de execução estadual e desde que o acto atacado não confira qualquer discricionariedade ao seu destinatário.

## **2. A afectação individual como requisito de acesso ao recurso de anulação por parte dos particulares**

### **2.1 A jurisprudência do acórdão Plaumann**

A verdadeira dificuldade revela-se, no que respeita ao conceito de afectação individual, em relação ao qual a jurisprudência tem sido extremamente restritiva.

O requisito de afectação individual surgiu, pela primeira vez na jurisprudência, através do acórdão Plaumann<sup>34</sup> e é considerado por muitos como a verdadeira “*prova de fogo*”<sup>35</sup> e principal obstáculo ao acesso dos particulares ao recurso de anulação.

O Tribunal de Justiça no Acórdão *Plaumann/Comissão* determinou ser requisito necessário que “*o particular seja atingido na sua esfera jurídica em função de certas qualidades que lhe são próprias ou devido a uma situação de facto que o caracteriza em relação a qualquer outra pessoa e o individualiza de forma idêntica à de um destinatário*”. Este acórdão surgiu no âmbito de uma decisão da Comissão que não autorizou a Alemanha a suspender os direitos aduaneiros para a importação de clementinas. A empresa Plaumann, importadora de clementinas, interpôs recurso de anulação da decisão da Comissão, por se sentir afectada pela mesma. Para que o recurso fosse procedente, a empresa tinha que provar a correspondente afectação directa e individual que a individualizasse de modo análogo ao de um destinatário do acto.

Colocou-se também a questão de saber se a referida individualização deveria ser aferida, exclusivamente, à luz do caso concreto ou se a mesma teria de verificar-se, igualmente, num momento futuro. O Tribunal, no acórdão *Plaumann*, concluiu que a afectação individual devia valer também para o futuro, o que, desde logo, impedia a empresa *Plaumann* de se considerar individualmente afectada, por haver a possibilidade de, futuramente, outras importadoras de clementinas entrarem no mercado e se sentirem “afectadas” pela decisão da Comissão.

---

<sup>34</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça, *Plaumann /Comissão*, de 15 de Julho de 1963, processo 25/62.

<sup>35</sup> Neste sentido, MARTIN, Araceli Mangas e LIÑAN, Diego Noguera, *Instituciones e Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 2005, pág. 463.

Da jurisprudência constante deste acórdão nasceu a famosa fórmula Plaumann<sup>36</sup>, repetidamente aplicada, desde então, pelos tribunais da União e assente em duas premissas:

- i) Estarem em causa decisões que afectem os recorrentes em certas qualidades que lhes são próprias e que os caracterizem em relação a qualquer outra pessoa, individualizando-os de forma análoga à do destinatário da decisão;
- ii) Manter-se a individualização, em relação a qualquer outra pessoa, quando analisada em termos futuros.

Partilhamos, a este respeito, do entendimento seguido por PAUL CRAIG e GRÁINNE DE BURCA quando afirmam que do Teste Plaumann resultam dificuldades, tanto a nível prático, como a nível teórico, no acesso dos particulares ao recurso de anulação.<sup>37</sup>

Desde logo a nível prático, a fórmula Plaumann deixa muito a desejar, pois não tem correspondência com realidade económica. Afirmar, no caso específico deste acórdão, que qualquer pessoa pode, em qualquer momento, começar a desenvolver a actividade económica de importação de tangerinas, é, do ponto de vista económico, irreal<sup>38</sup>.

Em termos teóricos a fórmula Plaumann pode ser aplicada em três momentos diferentes, a saber: i) momento da adopção do acto, que será objecto de recurso; ii) momento da impugnação do acto e iii) momento futuro indefinido. Apesar de, à primeira vista, parecer lógica a aplicação da fórmula *Plaumann* no momento da impugnação do acto, a verdade é que se atendermos à segunda premissa em que assenta a referida fórmula, o momento de verificação da mesma tem, obrigatoriamente, que ficar relegado para um momento futuro, sem limite temporal estabelecido. Tal significa que mesmo que o recorrente seja atingido na sua esfera jurídica em função de certas qualidades que lhe são próprias, não terá legitimidade activa para intentar o respectivo recurso, pois “*em termos futuros, poderá sempre argumentar-se que outros sujeitos*

---

<sup>36</sup> Cfr. CRAIG, Paul e BÚRCA, Gráinne de, ob. cit., pág. 494 e ss.

<sup>37</sup> Nas palavras destes autores, “(...) *the Plaumann test (...) can be criticized on both pragmatic and conceptual grounds.*”. Cfr. CRAIG, Paul e BÚRCA, Gráinne de, ob. cit., pág. 494.

<sup>38</sup> *Idem.*

*poderão adquirir tais qualidades que os coloquem no campo de aplicação desse mesmo acto*”.<sup>39</sup>

Verificamos, em suma, que a interpretação feita pelo Tribunal do carácter individual no acórdão *Plaumann*, como requisito de acesso dos particulares ao recurso de anulação, é extremamente restritiva, o que implica que apenas um número muito de limitado de recorrentes ordinários consiga ver os seus recursos admitidos pelo Tribunal.<sup>40</sup> Neste contexto, será descabido afirmar que tal interpretação põe em causa o princípio de tutela jurisdicional efectiva?<sup>41</sup>

## **2.2 A evolução da jurisprudência: da promessa de liberalização do requisito da afectação individual ao regresso à fórmula Plaumann**

### **2.2.1 O acórdão Codorniu**

A dada altura, o Tribunal de Justiça, no acórdão *Codorniu*<sup>42</sup>, deu indícios de um possível abandono do critério restritivo da afectação individual, consagrado no acórdão *Plaumann*. No caso, o Tribunal de Justiça atribuiu legitimidade activa à empresa *Codorniu* para impugnar um regulamento que reservava o termo *crémant* para os espumantes produzidos em França e Luxemburgo. A empresa espanhola *Codorniu* tinha, há já vários anos, registado produtos seus com o mesmo termo, razão pela qual o Tribunal considerou que a sua situação o diferenciava de outros produtores, afectando-o

---

<sup>39</sup> Cfr. MARQUES, Francisco Paes, *O acesso dos particulares ao recurso de anulação*, In *Cadernos O Direito*, n.º 5, 2010, pág. 92.

<sup>40</sup> Em sentido contrário, vd. HENRIQUES, Miguel Gorjão, *Direito da União*, ob. cit., pág. 447, que considera que a interpretação extremamente restritiva do acórdão *Plaumann* resulta “*de uma leitura estrita da letra da solução Plaumann mas contrária ao espírito do acórdão Plaumann*”.

<sup>41</sup> Sobre o princípio da tutela jurisdicional efectiva que foi afirmado, inicialmente, na jurisprudência do Tribunal de Justiça (vd., entre outros, o acórdão do Tribunal de Justiça Johnston, de 15 de Maio de 1986, proc. 222/84, n.º 18, no qual o Tribunal refere que a exigência de um controlo jurisdicional “*é a expressão de um princípio geral de direito que está na base de das tradições constitucionais comuns dos Estados-Membros*”) e nos artigos 6.º e 13.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e se encontra, actualmente, consagrado, no art.º 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, falaremos ao longo do presente estudo.

<sup>42</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça, de 18 de Maio de 1994, proc. C-309/89.

de forma individual.<sup>43</sup> A aceitação, por parte do Tribunal, de que um acto de carácter geral e abstracto é susceptível de ser impugnado por um particular, parecia auspiciar a adopção de uma visão jurisprudencial mais liberal, no que se refere ao acesso ao recurso de anulação, a qual, conforme veremos, não se veio a verificar.<sup>44</sup>

Com efeito, a jurisprudência posterior a este acórdão, voltou à aplicação da fórmula, na sua versão original.<sup>45</sup>

### **2.2.2 As conclusões do advogado-geral Jacobs no acórdão UPA**

Contudo, a adopção, por parte da jurisprudência, de uma interpretação restritiva das regras de acesso ao recurso de anulação por parte dos recorrentes ordinários, não deixou indiferente a doutrina, que desde cedo se pronunciou em sentido contrário.

É, pois, neste contexto que surgem as conclusões do advogado-geral Jacobs, proferidas no âmbito do acórdão União de Pequenos Trabalhadores (UPA), que adoptando uma posição revolucionária, defendeu a necessidade de adoptar uma nova concepção de afectação individual.<sup>46</sup>

No caso, uma associação de agricultores (UPA) recorreu de um despacho do Tribunal de Primeira Instância, que havia recusado a admissibilidade da mesma interpor recurso de anulação de um regulamento que procedia à reorganização do mercado de azeite, alegando a inexistência de afectação individual por parte da associação.

---

<sup>43</sup> O Tribunal considerou no acórdão Codorniu que “(...) a medida impugnada tem, pela sua natureza e pelo seu alcance, natureza normativa, uma vez que se aplica à generalidade dos operadores económicos interessados, tal facto não exclui, porém, a possibilidade de afectar individualmente alguns deles.”. Cfr. considerando 19 do referido acórdão.

<sup>44</sup> Cfr., neste sentido, CRAIG, Paul e BÚRCA, Gráinne de, ob. cit., pág. 498 e 499.

<sup>45</sup> *Vd.* ac. de 15 de Fevereiro de 1996, *Buralux*, proc. C-209/94. No mesmo sentido, MARTIN, José Manuel Cortés Martin, “*Ubi ius, ibi remedium – Locus standi of private applicants under article 230(4) EC at European constitutional Crossroads*”, *Maastricht Journal of European Law and Comparative Law*, 2004, pág. 238. Este autor conclui que apesar do Tribunal se manter fiel à interpretação restritiva, os casos *Codorniu* e *Extramet* (ac. de 11 de Junho de 1992, proc. C-358/89) são demonstrativos de um esforço, por parte do Tribunal, no sentido de criar soluções que observassem o princípio da tutela judicial efectiva. Quanto a nós, diríamos que este “esforço” foi bastante ténue.

<sup>46</sup> Cfr. as conclusões apresentadas pelo Advogado Geral Jacobs, em 21 de Março de 2002, no acórdão UPA, proc. C-500/00P.

O advogado-geral começou por afastar os argumentos do Tribunal de Justiça que sustentavam a interpretação restritiva do requisito da afectação individual, contrariando a presunção de que o reenvio prejudicial (suscitado no plano nacional) proporcionaria uma tutela jurisdicional efectiva aos particulares.

Para Jacobs, o argumento da existência de mecanismos alternativos ao recurso de anulação, que justificavam a manutenção da jurisprudência restritiva, era insuficiente, na medida em que não assegurava o respeito pelo princípio da tutela jurisdicional efectiva.

De facto, como bem sustentou o advogado-geral, fazer recair, quase exclusivamente, sobre os órgãos jurisdicionais nacionais a obrigação de assegurar a aplicação do princípio de uma tutela jurisdicional efectiva, não é suficiente para a garantia do mesmo.<sup>4748</sup>

Neste contexto, o advogado-geral qualificou a jurisprudência existente “*como sendo fonte de uma séria lacuna no sistema de vias de recurso estabelecido pelo Tratado*”.<sup>49</sup>

Deste modo, a única solução que, a seu ver, restava para garantir uma tutela jurisdicional efectiva seria uma nova interpretação, mais ampla, da afectação individual, o que não contrariava o Tratado, visto que o art.º 230.º (actual art.º 263.º) se abstém de definir esse requisito. Neste sentido, “*deve, portanto, considerar-se que uma medida comunitária diz individualmente respeito a uma pessoa quando, em razão das circunstâncias particulares desta, a medida afecta ou é susceptível de afectar negativa e substancialmente os seus interesses*”<sup>50</sup>.

Para o advogado-geral, as vantagens que resultam desta solução são óbvias: i) assegurar-se-ia o princípio da tutela jurisdicional efectiva; ii) a fiscalização da validade da actuação comunitária seria feita através do mecanismo mais adequado (o recurso de

---

<sup>47</sup> E é, no nosso entender, contrário a uma União que se quer de Direito!

<sup>48</sup> Até porque os órgãos jurisdicionais nacionais não podem decidir sobre o fundo da questão, limitam-se a avaliar se os argumenos aduzidos pelos particulares são suficientes para suscitar dúvidas quanto à validade do acto impugnado, que justifiquem o seu reenvio para o Tribunal de Justiça.

<sup>49</sup> Cfr. PAIS, Sofia Oliveira, ob. cit., pág. 102 e 103.

<sup>50</sup> Cfr. as conclusões apresentadas pelo Advogado Geral Jacobs, em 21 de Março de 2002 n.ºs 50 a 58.

anulação)<sup>51</sup>; iii) resolver-se-ia o carácter pouco claro e incoerente da jurisprudência relativa a esta matéria, com vista à sua uniformização; iv) a tónica nos processos deixaria de ser a questão meramente formal da admissibilidade do recurso e passaria a ser a questão de fundo e v) corrigir-se-iam algumas anomalias da jurisprudência quanto à interpretação dada aos restantes parágrafos do art. 230.º (actual 263.º), designadamente, as incongruências entre a interpretação restritiva do quarto parágrafo quando comparada com as restantes disposições, interpretadas de forma “generosa e dinâmica” pelo Tribunal.<sup>52</sup>

Por sua vez, as desvantagens são desvalorizadas: para Jacobs, o artigo 230.º não impede uma interpretação mais audaz do que aquela que tem vindo a ser consagrada, e o aumento do número de processos não seria significativo ao ponto de obstar ao bom funcionamento do Tribunal.

Em suma, Jacobs defende uma visão mais lata da legitimidade dos particulares, sob pena da manutenção do critério restritivo poder conduzir a situações de denegação de justiça.

O Tribunal, no entanto, rejeitou a argumentação do advogado-geral e reafirmou a posição adoptada no Acórdão Plaumann, perdendo a oportunidade de “*flexibilizar*” a jurisprudência existente.<sup>53</sup>

### 2.2.3 O acórdão Jégo-Quére

Para alimentar ainda mais a questão controversa da interpretação restritiva da condição da afectação individual, o Tribunal de Primeira Instância, na senda das conclusões do advogado-geral Jacobs, proferidas dois meses antes, procedeu, no

---

<sup>51</sup> Reitera-se que o acesso ao Tribunal de Justiça através do reenvio prejudicial, não está propriamente na livre disposição dos particulares, uma vez que fica dependente dos tribunais nacionais, que podem reformular as questões ou, até mesmo não as enviar (quando não esteja em causa um órgão nacional de última instância). A este respeito, vd. PAIS, Sofia Oliveira, ob. cit., pág. 105. Para a autora, mesmo quando os órgãos de última instância estão obrigados a reenviar, as longas demoras que caracterizam o sistemas de recurso nacionais são, por si só, susceptíveis de por em risco o princípio da tutela jurisdicional efectiva e a exigência da segurança jurídica.

<sup>52</sup> Cfr. o n.º 71 das conclusões apresentadas pelo Advogado Geral Jacobs.

<sup>53</sup> *Vd.*, neste sentido, PAIS, Sofia Oliveira, ob. cit., pág. 102 e ss.

acórdão *Jégo-Quére*<sup>54</sup>, a uma verdadeira “*tentativa de viragem jurisprudencial*”<sup>55</sup>, por forma a afastar a jurisprudência restritiva do Tribunal de Justiça, na medida em que “(...) *deve considerar-se que uma disposição comunitária de carácter geral que diz directamente respeito a uma pessoa singular ou colectiva lhe diz individualmente respeito se a disposição em questão afectar, de forma certa e actual, a sua situação jurídica, restringindo os seus direitos ou impondo-lhe obrigações.*” No caso, o Tribunal de Primeira Instância admitiu a impugnação, por uma sociedade de pesca que operava no mar céltico, de um regulamento que impunha a dimensão das malhas de pesca, por considerar que tal acto afectava a sua situação jurídica e restringia os seus direitos. Surgiu, assim, um novo conceito de afectação individual, que, contrariamente ao que seria desejável, não foi, uma vez mais, aceite pelo Tribunal de Justiça, que voltou à jurisprudência *Plaumann*.

### **2.3. Conclusões a retirar da evolução jurisprudencial quanto ao requisito de afectação individual: implicações no princípio da tutela jurisdicional efectiva**

Desta análise resulta que o critério da afectação individual é visto pelo Tribunal de Justiça de uma forma muito restritiva, quando deveria ser “*interpretado à luz de um princípio de tutela jurisdicional efectiva tendo em conta as diversas circunstâncias susceptíveis de individualizar um recorrente.*”<sup>56</sup>

Apesar da promessa que resultou da interpretação revolucionária da legitimidade processual activa dos particulares, dada pelo Tribunal de Primeira Instância no acórdão *Jégo-Quére*, certo é que não houve aceitação, por parte do Tribunal de Justiça, da necessidade de aperfeiçoamento no *locus standi* dos particulares, no que respeita ao recurso de anulação. É de salientar a posição conservadora do Tribunal de Justiça que, apesar do nascer de uma nova consciência jurídica, na qual se inspiraram as Conclusões

---

<sup>54</sup> Ac. *Jégo-Quére/Comissão*, de 3 de Maio de 2002, proc. T-177/01, que foi objecto de recurso para o Tribunal de Justiça (acórdão Comissão/*Jégo-Quére* de 1 de Abril de 2004, proc. C-268/2002).

<sup>55</sup> Palavras da autora MARIA LUÍSA DUARTE, Direito Comunitário II – Contencioso Comunitário (relatório), suplemento da Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2003, pág. 78 e ss, *apud* MARQUES, Francisco Paes, ob. cit., pág. 95.

<sup>56</sup> Acórdão *União de Pequenos Agricultores/Conselho*, de 25 de Julho de 2002, processo C-50/00P.

Fundamentadas de Jacobs no processo UPA, mantém-se fortemente ligado à jurisprudência anterior, talvez pelo facto de não querer introduzir uma revolução no regime do recurso de anulação, que, na sua perspectiva, poderia alterar a estabilidade e uniformidade do Direito Comunitário, tornando-o imprevisível.

Porém, esta tomada de posição afigura-se-nos como uma tentativa de desresponsabilização por parte do Tribunal de Justiça. Com efeito, este atribui quase exclusivamente aos Estados-membros a missão de assegurar a protecção jurisdicional dos particulares, mediante a criação de sistemas de vias de recurso de meios processuais, quando, na realidade, também lhe compete zelar pela tutela judicial dos particulares.<sup>57</sup>

Partilhamos, assim, da opinião do advogado-geral Jacobs, na medida em que o critério restritivo da legitimidade activa, no recurso de anulação, priva os particulares do acesso satisfatório a um órgão jurisdicional competente para impugnar um acto comunitário.

Neste sentido, e, uma vez que o Tribunal se furtou a desempenhar qualquer tipo de papel na liberalização das condições de acesso aos tribunais da União, por parte dos particulares, a solução parece passar pela reestruturação do sistema de fiscalização da legalidade dos actos comunitários, a qual, antes de mais, passa pela reformulação do art. 230.º do Tratado da Comunidade Europeia (actual art.º 263.º TFUE).

---

<sup>57</sup> O que poderá levar a que a União, quanto a este matéria, seja acusada de ter “dois pesos e duas medidas”. Neste sentido cfr. BIERNAT, Ewa, “*The locus standi of private applicants under article 230 (4) EC and the principle of judicial protection in the European Community*” In Jean Monnet Working Paper, 2003, pág. 22, disponível em [www.jeanmonnetprogram.or](http://www.jeanmonnetprogram.or). Nas palavras da autora, haverá “[d]ouble standards in the realization of the principle of effective judicial protection by the European Community” (acedido em 29.11.2012).

### **III. Condições de acesso dos particulares ao recurso de anulação após o Tratado de Lisboa**

#### **1. O processo de reforma e o *locus standi* dos particulares após o Tratado de Lisboa**

Com o intuito de pôr um fim à controversa lançada em torno da interpretação restritiva das regras de acesso dos particulares ao recurso de anulação, o Tratado de Lisboa introduziu uma alteração ao art.º 230.º no Tratado da Comunidade Europeia – que passou a designar-se por Tratado de Funcionamento da União Europeia.

Nestes termos, no que respeita ao acesso dos particulares ao recurso de anulação, o art.º 230.º (actual art.º 263.º do TFUE), passou a ter a seguinte redacção:

*“Qualquer pessoa singular ou colectiva pode interpor (...) recursos contra os actos de que seja destinatária ou que lhe digam directa e individualmente respeito, bem como contra os actos regulamentares que lhe digam directamente respeito e não necessitem de medidas de execução”.*

Resulta, assim, do exposto que os particulares (pessoas singulares ou colectivas), só poderão recorrer de três categorias de actos: i) os actos de que sejam destinatários, ii) os actos que embora não lhes sejam formalmente dirigidos, tenham natureza individual e lhes digam directamente respeito, e iii) os actos regulamentares que lhes digam directamente respeito e não necessitem de medidas de execução.

A inovação operada pelo Tratado de Lisboa consiste, conforme se pode ver, na admissibilidade de recurso dos actos regulamentares que não necessitem de medidas de execução, sem que para tal, aparentemente, se tenha que provar a afectação individual do particular, bastando verificar-se a afectação directa do mesmo.

Resta saber se a alteração introduzida pelo Tratado de Lisboa teve os efeitos desejados, no sentido de colmatar a lacuna existente no sistema de vias de recurso do Tratado ou se, pelo contrário, ficou aquém das expectativas.

Recorde-se que foi o próprio Tribunal que, recusando alterar a sua posição, remeteu a reformulação dos pressupostos de acesso dos particulares ao recurso de anulação para o processo de revisão dos Tratados, ao estabelecer que “[e]mbora seja

*obviamente possível contemplar a possibilidade de um sistema de fiscalização da legalidade dos actos comunitários de alcance geral diferente daquele que foi instituído pelo Tratado originário e nunca alterado nos seus princípios, compete, se for caso disso, aos Estados-Membros (...) reformar o sistema actualmente”.*<sup>58</sup>

Com a revisão operada pelo Tratado de Lisboa, reuniram-se, assim, as condições ideais para se proceder à flexibilização das regras relativas ao recurso de anulação e afastar, de uma vez por todas, a jurisprudência resritiva do Tribunal.

O processo de revisão iniciou-se com a Convenção para o Futuro da Europa<sup>59</sup>, a qual tinha como objectivo a criação de uma proposta para a Constituição Europeia.<sup>60</sup> No âmbito dos trabalhos preparatórios, no que respeita ao acesso dos particulares ao recurso de anulação, foram apresentadas três hipóteses<sup>61</sup>: i) garantir aos particulares acesso directo ao Tribunal de Justiça, independentemente do requisito da afectação individual, sempre que estivesse em causa a violação de direitos fundamentais; ii) obrigação dos Estados-membro assegurarem a protecção jurisdicional efectiva dos direitos consagrados na ordem jurídica da União, através da adopção de meios de direito interno para o efeito e iii) flexibilização do acesso dos particulares aos tribunais da União, através da eliminação do requisito do interesse individual.

A opção escolhida e posteriormente consagrada na revisão promovida pelo Tratado de Lisboa, foi a terceira, tendo-se procedido à alteração da letra do art.º 263.º, no sentido de, quanto aos actos regulamentares que não necessitem de medidas de execução, apenas ser necessária a prova da afectação directa do particular (excluindo-se, assim, o critério do interesse individual quanto a este tipo de actos).

À primeira vista o facto da admissibilidade de recurso não mais depender da afectação individual do particular, mas tão só da afectação directa, no que respeita aos

---

<sup>58</sup>Acórdão União de Pequenos Agricultores/Conselho, de 25 de Julho de 2002, processo C-50/00P, n.º 45.

<sup>59</sup> Estrutura estabelecida pelo Conselho Europeu, em Dezembro de 2001, resultante da Declaração de *Laeken*.

<sup>60</sup>Sobre o projecto da Constituição Europeia, *vd.*, entre outros, MESQUITA, Maria José Rangel de, “*Forças e fraquezas do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa: cinco tópicos breves de reflexão*” In Revista O Direito, 2005, p. 807-836 e LENAERTS, Koen e GERARD, Damien, “*The structure of the Union according to the Constitution for Europe: the emperor is getting dressed*” In European Law Review, 2004, 289-322.

<sup>61</sup> Cfr. MARQUES, Francisco Paes, *ob. cit.*, pág. 98.

actos regulamentares, parece abrir caminho a uma maior garantia do princípio da protecção jurisdicional efectiva dos particulares. Porém, na prática, e como teremos oportunidade de demonstrar, várias dificuldades se levantam, principalmente na interpretação a dar aos referidos actos regulamentares, mas também no que deve entender-se por *actos que dispensem medidas de execução*, de tal forma que não será prematuro afirmar que as tão desejadas alterações ficaram muito aquém das expectativas.

## **2. A (in)definição de actos regulamentares e criação de uma hierarquia dos actos jurídicos adoptados pela União Europeia**

Neste sentido, o exacto alcance da nova redacção do parágrafo 4.º do art.º 263.º do TFUE, depende, desde logo, da interpretação a dar à noção de actos regulamentares. De facto não existe nenhuma definição no Tratado de Lisboa deste tipo de actos.

Acresce que a partir da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, só os actos enunciados no artigo 288.º do TFUE podem ser adoptados. Estes são compostos por regulamentos, directivas, decisões, recomendações e pareceres.<sup>62</sup> Na maior parte dos casos, os Tratados prevêem o tipo de acto a utilizar. Caso contrário, o artigo 296.º do TFUE permite que as instituições escolham o tipo de acto a adoptar em cada situação.

Por outro lado, o Tratado de Lisboa introduz pela primeira vez, uma hierarquia das normas no âmbito do direito derivado, estabelecendo uma distinção entre:

- i) os actos legislativos que são os actos jurídicos adoptados por um processo legislativo ordinário ou especial (art.º 289.º do TFUE);
- ii) os actos delegados que são actos não legislativos de âmbito geral, que completam ou modificam determinados elementos não essenciais do acto legislativo. O poder de adoptar este tipo de acto pode ser delegado na Comissão pelo Parlamento Europeu ou pelo Conselho (art.º 290.º do TFUE);

---

<sup>62</sup> No projecto da Constituição Europeia, os actos vinculativos teriam a forma de lei-europeia, lei-quadro europeia, regulamento europeu e decisão europeia. Esta terminologia foi porém abandonada por motivos políticos (na sequência das rejeições da França e da Holanda), como forma de “diferenciar” o Tratado de Lisboa da ultrapassada Constituição Europeia, no que motivou a “saga” protagonizada pelo Tratado Constitucional Europeu e o Tratado de Lisboa. Neste sentido, CRAIG, Paul, “*The Treaty of Lisbon, process, architecture and substance*”, In *European Law Review*, 2008, 33(2), pág. 165 e 166.

iii) os actos de execução que são actos geralmente adoptados pela Comissão à qual é confiada a competência de execução. Nalguns casos, o Conselho pode também ser levado a adoptar actos executivos (art.º 291.º do TFUE).

Nas palavras de AFONSO PATRÃO, o processo legislativo ordinário é o “*rebaptismo do procedimento de co-decisão*”<sup>63</sup>, isto é, após iniciativa da Comissão, a matéria em causa é objecto de aprovação do Parlamento Europeu e do Conselho, resultando num acto de valor superior. Por sua vez, o processo legislativo especial consiste na adopção de actos jurídicos pelo Parlamento Europeu com a participação do Conselho ou vice-versa.

Quanto à figura dos actos não legislativos delegados, é, porventura “*a grande novidade em matéria das fontes do direito*”<sup>64</sup>. Nos termos do art. 290.º do TFUE, “[u]m acto legislativo pode delegar na Comissão o poder de adoptar actos não legislativos de alcance geral que completem ou alterem certos elementos não essenciais do acto legislativo”.<sup>65</sup> Porém, esta delegação está sujeita a certos limites, uma vez que “[o]s elementos essenciais de cada domínio são reservados ao acto legislativo e não podem, portanto, ser objecto de delegação de poderes” (art. 290.º, n.º 1, segundo parágrafo). Uma vez mais coloca-se a questão de saber em que consiste o critério genérico dos designados “elementos essenciais”.<sup>66</sup>

---

<sup>63</sup> Cfr. PATRÃO, Afonso, ob. cit., n.º 26, pág. 147.

<sup>64</sup> Neste sentido, vd. VAZ, Manuel Afonso, *O sistema de fontes de direito no tratado da constituição europeia (entre a "Simplificação" e a "Democratização")*, Coimbra Editora, 2005, pág. 656.

<sup>65</sup> São, entre nós, as designadas autorizações legislativas.

<sup>66</sup> Como bem refere AFONSO PATRÃO, a noção lata de elementos essenciais constitui um “foco de controvérsia”, na medida em que “não bastará a enunciação de um critério genérico pelo Tribunal de Justiça, aplicável a todos os domínios, pois os elementos essenciais variarão consoante a política objecto da acção legiferante”. Este autor apresenta, ainda, várias críticas, das quais partilhamos, e que se consubstanciam no facto de esta figura implicar que os actos adoptados através de processo legislativo não sejam, necessariamente, detalhados e exaustivos, bastando-se dos elementos essenciais e relegando para a Comissão a legislação dos restantes aspectos. Tal consiste, para o autor, na “(...) *outorga de um cheque em branco à Comissão, autorizando-a a legislar livremente num espaço que constituía reserva do acto legislativo*”. Cfr. PATRÃO, Afonso, ob. cit., pág. 154 e ss..

Por último referimo-nos aos actos de execução que são actos não legislativos que cabem, em primeira linha, aos Estados-membros e, em segunda, caso certas matérias careçam de regras uniformes de execução, à Comissão<sup>67</sup>. Este tipo de actos, uma vez que são adoptados segundo um procedimento não legislativo, reveste um grau hierárquico inferior.

A inexistência de um sistema de hierarquia das normas, antes do Tratado de Lisboa, era uma problema a queurgia dar resposta. No entanto, a criação deste sistema, nos moldes em que teve lugar, deu azo ao surgimento de diversas críticas pertinentes.

Desde logo, a “linha divisória” dos actos delegados e dos actos de execução, é de difícil compreensão.<sup>68</sup> Neste contexto, todo o sistema, contrariamente ao que seria de esperar, peca pela obscuridade. De facto, para o intérprete não é perceptível o valor normativo do acto, se atender, exclusivamente à sua forma exterior, tendo, para o efeito, que averiguar qual o procedimento que esteve na base da sua adopção.<sup>69</sup>

Acresce que se o Tratado preserva a terminologia tradicional quanto aos regulamentos, directivas e decisões, ao apelidá-los de juridicamente vinculativos (art.º 289.º do TFUE), mas no art.º 291.º do TFUE consagra uma nova nomenclatura constituída por actos legislativos, actos delegados e actos de execução, o que pode dar azo a problemas de sobreposição e a falta de perceptibilidade do sistema.

Refira-se, ainda, que a distinção efectuada entre actos legislativos e não legislativos é, de certa forma, supérflua, pois independentemente do procedimento que está na origem do acto, os actos comunitários vinculam da mesma forma tanto os Estados como os particulares.

---

<sup>67</sup> Numa aplicação do princípio da subsidiariedade. Cfr., neste sentido, DUARTE, Maria Luísa, “*Estudos sobre o Tratado de Lisboa*”, Almedina, 2010, pág. 78.

<sup>68</sup> *Idem*, pág. 79.

<sup>69</sup> Esta dificuldade terá sido, parcialmente, ultrapassada com a aposição no título dos actos da expressão “de execução” ou “delegado/a” (cfr. arts. 291.º, n.º 4 e 290.º, n.º 3, respectivamente). No entanto, o problema subsiste quanto aos actos, cuja adopção teve por base um procedimento decisório não legislativo. Neste sentido, PATRÃO, Afonso, *ob. cit.*, pág. 152.

Atento o exposto, interrogamo-nos se estaremos, também quanto a esta matéria, perante o “desperdício de uma oportunidade”?<sup>70</sup>

## **2.1 O significado de actos regulamentares à luz do argumento histórico**

Feito o enquadramento do sistema de hierarquia das normas, introduzido pelo Tratado de Lisboa, e atendendo à sua terminologia, facilmente se constata que em parte alguma é feita referência aos denominados actos regulamentares, o que implica que o seu enquadramento no novo elenco de actos jurídicos apresentado pelo Tratado é questionável.

Conforme referimos *supra*, o alcance da alteração operada no texto do art.º 263.º do TFUE, quanto ao *locus standi* dos particulares, no que se refere ao recurso de anulação, depende, justamente, da interpretação do conceito de actos regulamentares.

Uma vez que o Tratado (como, aliás, já várias vezes se tem verificado ao longo desta dissertação) é omissivo quanto a esta questão, cumpre atender à génese deste tipo de actos, para melhor os enquadrar.

Conforme acima mencionado, no âmbito dos trabalhos preparatórios da Convenção para o futuro da Europa, no que respeita ao acesso dos particulares ao recurso de anulação, uma das soluções apresentadas consistia na flexibilização do acesso dos particulares aos tribunais da União, através da eliminação do requisito da afectação individual.

Dentro do grupo de trabalho que defendia esta solução havia duas visões diferentes, relativamente aos actos que deixariam de exigir a afectação individual do particular: a posição maioritária consistia no abandono do requisito da individualidade quanto aos actos de alcance geral; a posição minoritária, e que viu o seu entendimento ter consagração legal, defendia a abolição da afectação individual apenas nas situações em que estivessem em causa actos regulamentares.

---

<sup>70</sup> *Idem*, pág. 162.

Esta nova formulação permitiria a criação de uma divisão entre actos legislativos e actos regulamentares, sendo que relativamente aos primeiros dever-se-ia manter a condição de afectação individual.

Acresce que a distinção entre actos legislativos e de execução assentaria numa ideia de os primeiros serem dotados de uma legitimidade (democrática) acrescida<sup>71</sup>, o que justificaria uma maior dificuldade na sua impugnação, a qual, aliás, em regra, não é permitida aos particulares nos ordenamentos jurídicos nacionais.<sup>72</sup>

Daqui se retira que a intenção dos autores do projecto da Constituição Europeia, no que respeita a esta matéria, foi circunscrever os actos regulamentares aos actos não legislativos.<sup>73</sup>

Apesar de ultrapassada a Constituição Europeia, certo é que o Tratado de Lisboa reproduziu a alteração (no texto do actual art.º 263.º) operada pela mesma *qua tale*, o que nos leva a crer, atendendo ao argumento histórico, que a interpretação a dar ao art.º 263.º, no que toca aos actos regulamentares, se deve cingir aos actos não legislativos.

Refira-se, porém, que, se à luz da hierarquia das normas projectada para o defunto Tratado Constitucional, esta interpretação era relativamente pacífica, o mesmo já não se poderá dizer quanto à actual nomenclatura dos actos jurídicos da União, senão vejamos: já anteriormente mencionamos que no projecto da Constituição Europeia, os actos vinculativos teriam a forma de lei-europeia, lei-quadro europeia (sucessora da

---

<sup>71</sup> Em virtude de resultarem do procedimento de co-decisão que exige a concordância do Parlamento Europeu e do Conselho.

<sup>72</sup> Nas palavras de FAUSTO DE QUADROS e ANA MARIA GUERRA MARTINS, “Tratando-se de verdadeiros actos legislativos e não de meros regulamentos administrativos, o meio paralelo ao nível dos direitos nacionais é o controlo da constitucionalidade, ao qual (...) de um modo geral os particulares têm acesso restrito”. Cfr. QUADROS, Fausto de e MARTINS, Ana Maria Guerra, ob. cit., pág. 154.

<sup>73</sup> Neste sentido, cfr. PARFOURU, Anatole Abasquene de, “*Locus standi of private applicants under the article 230 EC action for annulment: any lessons to be learnt from France?*” In *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2007, vol. 14, n. 4, p. 377 e VARJU, Martin, “*The debate on the Future of the standing under article 230(4) TEC in the European Convention*” In *European Public Law*, 2004, pág. 54. Para um maior desenvolvimento desta questão, *vd.*, ainda, KOCH, Cornelia, ob. cit., pág. 520 e ss. Considera a autora que a limitação dos actos regulamentares aos actos não legislativos, não será impeditiva de uma interpretação mais liberal por parte da jurisprudência quanto a este tipo de actos, uma vez que não foi consagrada nenhuma definição de acto regulamentar.

directiva), regulamento europeu e decisão europeia. Os actos legislativos (tal como o nome indica) resumir-se-iam aos actos chamados leis - a lei-europeia e a lei-quadro europeia. Uma vez que os actos regulamentares eram entendidos com actos não legislativos, a admissibilidade da sua impugnação estaria confinada ao regulamento europeu e à decisão europeia.

O Tratado de Lisboa mantém a ideia de distinção entre actos legislativos, mas abandona a terminologia estadualista que transmitia uma “ideia de instrumentos de um super-Estado”<sup>74</sup>.<sup>75</sup> Nos termos do art. 288.º do TFUE, os actos jurídicos vinculativos da União mantiveram a denominação tradicional de regulamentos, directivas e decisões. Simplesmente a definição de acto legislativo (que decorre do art.º 289.º do TFUE) deixou de ser feita em função da matéria e do órgão que o aprova e passou a depender, exclusivamente, da sua natureza procedimental ou formal.<sup>76</sup> Tal implica que, actualmente, a mesma fonte possa desempenhar funções materialmente legislativas, administrativas ou políticas. Assim, existirão “(...) *regulamentos legislativos, regulamentos não legislativos, regulamentos delegados, regulamentos executivos, aprovados ou pelo Conselho, ou pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho ou ainda pela Comissão*”.<sup>77</sup>

Em suma, a “*divisão artificial*”<sup>78</sup> entre actos legislativos e actos não legislativos, estabelecida pelo Tratado de Lisboa, contribui para o adensar das dúvidas, no que respeita à interpretação a dar aos chamados actos regulamentares.

Partilhamos da opinião de AFONSO PATRÃO, quando afirma que o abandono do sistema pensado para a Constituição Europeia constitui um retrocesso. Ao eliminar a

---

<sup>74</sup> Cfr. MARQUES, Francisco Paes, ob. cit., pág. 100. Os motivos deste abandono foram já mencionados *supra*.

<sup>75</sup> Para MARIA LUÍSA DUARTE esta constitui a “pequena (grande) diferença (...)” entre o Tratado Constitucional e o Tratado de Lisboa. Cfr. DUARTE, Maria Luísa, ob. cit., pág. 76. A mesma autora observa que a imprudência semântica acabaria por ajudar a traçar o destino infausto do tratado que estabelece uma Constituição para a Europa. Cfr. DUARTE, Maria Luísa, “*União Europeia e direitos fundamentais – no espaço da internormatividade*”, AAFDL, Lisboa, 2006, pág. 175.

<sup>76</sup> Nas palavras de MARIA LUÍSA DUARTE, o “(...) *critério identificativo de um acto legislativo é, afinal, o respectivo processo de aprovação*” do mesmo. Cfr. DUARTE, Maria Luísa, ob. cit., pág. 77.

<sup>77</sup> Cfr. PATRÃO, Afonso, ob. cit., pág. 162.

<sup>78</sup> *Idem*.

clara divisão entre actos legislativos e actos regulamentares do projecto da Constituição, o legislador de Lisboa acaba por tornar um sistema que se pretendia perceptível num sistema que peca pelas “*graves insuficiências no que tange à transparência e perceptibilidade (...)*”.<sup>79</sup> Reitera-se, a este respeito, a ideia já transmitida de estarmos perante um desperdício de uma oportunidade.

## **2.2 Posições da doutrina quanto ao alcance a atribuir aos actos regulamentares**

A maioria da doutrina tem sido unânime em reconhecer que a intenção do legislador do Tratado de Lisboa foi de restringir a impugnação directa de actos da União por parte dos particulares a medidas que revistam carácter não legislativo (medidas de execução).<sup>80</sup>

Para tal baseiam-se no já referido argumento histórico mas também na evolução da jurisprudência que sempre se mostrou muito reservada quanto à liberalização do acesso dos particulares ao recurso de anulação, em parte porque tal implicaria um acréscimo no volume de processos a julgar pelo Tribunal de Justiça.

Assim resulta, igualmente, da letra do art.º 263.º que expressamente se refere aos actos regulamentares, não fazendo sentido esta especificação, se o objectivo era abranger todos os actos da União – legislativos e administrativos – que não necessitassem de medidas de execução. Acresce que, conforme referimos *supra*, no âmbito dos trabalhos preparatórios da Convenção para o futuro da Europa, colocou-se, justamente, a hipótese do abandono do requisito da individualidade se verificar quanto aos actos de alcance geral, entendimento este que, como sabemos, acabou por ser afastado. Neste sentido, a interpretação ampla do leque de actos susceptíveis de impugnação por parte dos particulares com dispensa do critério da individualidade (que incluiria tanto os actos legislativos como os de função executiva), parece não se coadunar com a letra do art.º 263.º.<sup>81</sup>

---

<sup>79</sup> *Idem*, pág. 163.

<sup>80</sup> Cfr. PAIS, Sofia Oliveira, ob. cit., pág. 110, 111; MARQUES, Francisco Paes, ob. cit., pág. 100, 101; CRAIG, Paul e BÚRCA, Gráinne de, ob. cit., pág. 508.

<sup>81</sup> Neste sentido, cfr. MARQUES, Francisco Paes, ob. cit., pág. 101.

Acresce que esta interpretação também parece ser a que melhor se coaduna com os desejos dos Estados-Membros de “manterem o sistema descentralizado de aplicação do direito da União”.<sup>82</sup>

Porém grande parte dos autores considera que apesar do argumento histórico estar na base da interpretação restritiva (que exclui os actos legislativos) atribuída ao quarto parágrafo do art.º 263.º, certo é que o mesmo não deve ser considerado decisivo<sup>83</sup>, sob pena de retirar o efeito útil à tão almejada alteração.

De facto, o alcance de tal “cirúrgica”<sup>84</sup> modificação deixaria muito a desejar no que se refere ao *locus standi* dos particulares, principalmente se tivermos em consideração a natureza ampla e formal dos actos legislativos, nos termos em que foi adoptada pelo Tratado de Lisboa.<sup>85</sup>

Nesta medida, alguma doutrina considera que o reforço da tutela judicial dos particulares apenas se verificaria se lhes fosse permitido impugnar todo o tipo de actos emanados no âmbito do direito da União, inclusivamente os legislativos.<sup>86</sup>

Em sentido contrário, há quem defenda que a restrição da possibilidade de impugnação aos actos regulamentares não é criticável, na medida em que (tal como nos ordenamentos jurídicos nacionais) também na ordem jurídica europeia deve haver “*uma*

---

<sup>82</sup> Cfr. PAIS, Sofia Oliveira, ob. cit., pág. 111.

<sup>83</sup> Idem.

<sup>84</sup> Neste sentido, cfr. DUARTE, Maria Luísa, ob. cit., pág. 107.

<sup>85</sup> Como referem PAUL CRAIG e GRÁINNE DE BÚRCA, atendendo à natureza formalista do conceito de acto legislativo, poderão perfeitamente surgir actos legislativos, que não necessitem de medidas de execução e que se apliquem a um grupo fechado de particulares, que se verão impossibilitados de impugnar tais actos, em virtude de os mesmos não estarem dentro do escopo do art. 263.º, a não ser que cumpram o requisito da afectação individual (o qual, atenta a jurisprudência existente, dificilmente ficaria provado nesta situação). *Vd.* CRAIG, Paul e BÚRCA, Gráinne de, ob. cit., pág. 508. Quanto a nós, questionamo-nos sobre a (in)existência de um “remédio efectivo”, neste tipo de situações.

<sup>86</sup> Neste sentido, WAEYENBERGE, Arnaud e PECHO, Peter, “*L’arrêt Unibet et le Traité de Lisbonne – Un pari sur l’avenir de la protection juridictionnelle effective*” In *Cahiers de Droit Européen*, 2008, pág. 153 e CORTHAUT, Tim e VANNESTE, Frédéric, “*Waves between Strasbourg and Luxembourg: the right of access to a court to contest the validity of legislative or administrative measures*” In *Yearbook of European Law*, 2006, pág. 500.

*linha de demarcação, em termos de legitimidade de suscitação do controlo jurisdicional, entre actos legislativos e administrativos”.*<sup>87</sup>

Quanto a este argumento (que, aliás, como tivemos oportunidade de referir foi afluído no projecto da Constituição Europeia), que assenta na ideia de equiparação (a nível de legitimidade democrática) dos actos legislativos, que envolvem a participação do Parlamento Europeu e do Conselho, aos actos legislativos de direito interno, adoptados por um Parlamento nacional, parece-nos facilmente ultrapassável, se atendermos ao facto de que, apesar do Parlamento Europeu ser eleito de forma democrática, o mesmo não acontece com o Conselho. Não existe, por isso, o mesmo “nível de democracia” entre um acto nacional adoptado por um Parlamento, democraticamente eleito, e um acto legislativo adoptado no âmbito de um procedimento de co-decisão (que exige a concordância entre Parlamento Europeu e Conselho e que, ademais, não se aplica em todos os domínios).<sup>88</sup>

Noutra linha de considerações, alguma doutrina, com a qual concordamos, entende que a consagração de um conceito algo indefinido de actos regulamentares pelo legislador de Lisboa, pode ser vista como uma forma de conferir uma maior margem de discricionariedade ao Tribunal de Justiça, que justificaria a adopção de uma interpretação mais lata do preceito em apreço.<sup>89</sup>

---

<sup>87</sup> Cfr. MARQUES, Francisco Paes, ob. cit., pág. 109. Este autor equipara a impugnação de actos legislativos no ordenamento nacional (a qual, quando permitida, apenas é admissível sob estritas condições) à impugnação de actos legislativos, no âmbito da União, que de igual modo não deve ser facilitada, por, em ambas as situações, estarmos perante actos “*dotados de uma maior legitimidade democrática*”. No entanto este autor apresenta, como alternativa, a consagração no Direito da União de um mecanismo de tipo recurso de amparo, ao qual os particulares possam aceder em caso de violação de direitos fundamentais. No mesmo sentido, cfr. SCHWARZE, Jürgen, “*The legal protection of the individual against regulations in European Union Law – Remarks on the ECJ judgment in the case UPA of 25 July 2002 in view of the European Constitutional Reform*” In *European Public Law*, vol. 10, 2004, pág. 300. Refere o autor que, atenda a maior legitimidade democrática, parece aceitável excluir os actos legislativos do controlo judicial, por parte dos particulares.

<sup>88</sup> Neste sentido *vd.* KOCH, Cornelia, ob. cit., pág. 526 e PAIS, Sofia, ob. cit., pág. 110.

<sup>89</sup> Cfr., neste sentido, PAIS, Sofia, ob. cit., pág. 112 e KOCH, Cornelia, ob. cit., pág. 520 e ss. A este respeito, FRANCISCO PAES MARQUES refere haver quem sustente que o conceito indefinido de acto regulamentar será passível de criar um “*compromisso dilatatório susceptível de conferir uma margem de discricionariedade à jurisprudência do TJ. Consequentemente também a letra do Tratado não excluiria a*

Acresce que, conforme refere SOFIA PAIS, fazer depender a admissibilidade do recurso de anulação apenas da forma do acto, preterindo uma análise substancial do mesmo, para além de ir contra a jurisprudência existente<sup>90</sup>, é susceptível de violar o princípio da tutela jurisdicional efectiva.<sup>91</sup>

Em todo o caso, mesmo assumindo uma interpretação mais ampla do quarto parágrafo do art.º 263.º, certo é que o particular apenas fica dispensado de provar a sua afectação individual quanto aos actos regulamentares (de função executiva) exequíveis por si mesmo. A dupla condição da afectação directa e individual continua a ser exigida quanto aos actos legislativos e quanto a todos os actos que não sejam exequíveis por si só (e necessitem, portanto, de medidas de execução nacionais ou comunitárias).<sup>92</sup>

Perante este tipo de situações, o problema da (in)existência de um “remédio efectivo” mantém-se.<sup>93</sup>

---

*impugnação pelos particulares de actos legislativos, verificando-se que o termo francês réglementaire não constitui um antónimo de législation, mas apenas um dos seus atributos, pelo que um acto ter “carácter regulamentar” ou ser de “natureza legislativa” possuiria um significado equivalente (...).* Vd., BAST, Jürgen, “Legal Instruments and Judicial Protection.”, pág. 396, apud MARQUES, Francisco Paes, ob. cit., pág. 101.

<sup>90</sup> Vd., entre outros, o acórdão do TJ, de 13 de Outubro de 2011, Deutsche Post AG e República Federal da Alemanha/Comissão, proc. C-463/10 P e C-475/10 P, n.º 36: “são consideradas actos recorríveis na acepção do artigo 263.º TFUE todas as disposições adoptadas pelas instituições, qualquer que seja a sua forma, que visem produzir efeitos de direito vinculativos”.

<sup>91</sup> Na senda do já preconizado pelo advogado-geral JACOBS nas suas célebres conclusões, que entendeu que a interpretação mais ampla do critério da afectação individual permitiria que a tónica nos processos deixasse de ser a questão meramente formal da admissibilidade do recurso, passando a ser a questão de fundo. Cfr. n.º 71 das Conclusões do advogado-geral.

<sup>92</sup> Neste sentido, vd. DUARTE, Maria Luísa, ob. cit., pág. 108. Curiosamente, esta autora apesar de qualificar a alteração ao art.º 263.º do TFUE como “pequena e cirúrgica”, entende que “por apelo ao princípio do efeito útil que garanta o mais amplo controlo de legalidade dos actos, a expressão actos regulamentares do art.º 263.º, parágrafo quarto, TFUE, deve ser interpretado no sentido de abranger qualquer acto não legislativo da União, susceptível de impugnação nos termos do n.º 1, parágrafo primeiro, do art.º 263.º do TFUE”. Discordamos, na medida em que nos parece que circunscrever os actos regulamentares aos actos legislativos não garante, efectivamente, o “mais amplo controlo de legalidade dos actos”.

<sup>93</sup> Vd. PAIS, Sofia, ob. cit., pág. 112.

### 3. Actos que dispensam medidas de execução

Conforme já tivemos oportunidade de referir, o alcance a dar ao novo art.º 263.º do TFUE, no que toca à legitimidade activa dos particulares, depende da interpretação a dar à expressão actos regulamentares, mas também do que se entende por actos que dispensam medidas de execução.

Apesar de quanto aos mesmos não haver grandes dúvidas no que respeita à sua definição, certo é que a sua consagração, como requisito de admissibilidade, ao lado da exigência de afectação directa (dos particulares) causa algum espanto, conforme veremos.

Com esta exigência pretende-se solucionar o problema das medidas da União que não carecem de medidas de implementação, e que implicam que para aceder à justiça, outra alternativa não reste ao particular que a violação da lei.<sup>94</sup> No caso paradigmático dos regulamentos comunitários que não necessitam de medidas de execução e por isso não podem ser contestados num tribunal nacional, o particular ver-se-ia na “*posição absurda de ter de violar o regulamento, para obter, de forma artificial, uma medida nacional de execução*”.<sup>95</sup>

Este entendimento parte do pressuposto que a existência de medidas de execução permite ao particular o acesso (ainda que indirecto) ao Tribunal de Justiça, através do reenvio prejudicial (art.º 267.º do TFUE), caso as medidas de execução sejam nacionais,

---

<sup>94</sup>Cfr. KOKOTT, Juliane e RÜTH, Alexandra, “*The European Convention and its draft treaty establishing a Constitution for Europe: appropriate answers to the Laeken questions?*” In *Common Market Law Review*, vol. 40, n.º 6, 2003. Para as autoras, apesar das alterações ao art.º 263.º terem ficado aquém das expectativas, é de louvar a revisão do critério da afectação individual, na medida em que permite o acesso ao TJ nos casos problemáticos de regulamentos que não exijam actos de implementação nacional. Também neste sentido BIERNAT, Ewa, ob. cit., pág. 51. Para a autora o problema dos actos exequíveis, “*(...)where and individual must first breach the law before he can have access to the Court*”, seria ultrapassado com a consagração do requisito dos actos regulamentares que dispensam medidas de execução. E ainda WAEYENBERGE, Arnaud e PECHO, Peter, ob. cit., pág. 150, salientando, porém, a dificuldade de saber se um acto comunitário requer medidas de execução.

<sup>95</sup> Cfr. Vd. MARQUES, Francisco Paes, ob. cit., pág. 103. No mesmo sentido DUARTE, Maria Luísa, “*Direito Administrativo da União Europeia*”, Almedina, 2008, pág. 138.

ou por via da excepção de ilegalidade (art.º 277.º TFUE), casos as medidas de execução caibam aos órgãos das União.<sup>9697</sup>

A este respeito refere FRANCISCO PAES MARQUES que “[c]onsagra-se, aparentemente, de forma decisiva, o carácter alternativo e não complementar, em face de recurso de anulação, da contestação indirecta da validade de actos da União, realizada através do mecanismo das questões prejudiciais e da excepção de ilegalidade”.<sup>98</sup>

De facto, conforme defende o autor, a possibilidade conferida ao particular de aceder directamente ao Tribunal de Justiça, através do recurso de anulação, no que toca aos actos regulamentares que não necessitem de medidas de execução, impede que posteriormente, mesmo que tais medidas sejam adoptadas, o particular possa, incidentalmente, vir a suscitar a invalidade do acto em questão, através dos mecanismos de acesso indirecto.<sup>99</sup>

Coloca-se, assim, no nosso entender, demasiada ênfase na análise a ser realizada quanto à necessidade de adopção de medidas de execução, da qual, em última instância, acaba por depender o acesso (ou a negação do mesmo) do particular ao TJ. Tal pode vir a revelar-se ser “(...) *um juízo complexo caso o acto regulamentar seja imediatamente lesivo mas seja susceptível de, a posteriori, vir a ser concretizado*”.<sup>100</sup>

Por outro lado, a questão da alternatividade ou complementariedade dos mecanismos de fiscalização ficaria definitivamente ultrapassada quanto aos actos legislativos, uma vez que quanto a estes, nunca será possível o acesso directo ao TJ pelos particulares, ficando estes dependentes dos meios indirectos de impugnação.<sup>101</sup>

---

<sup>96</sup> Vd. MARQUES, Francisco Paes, ob. cit., pág. 103.

<sup>97</sup> A este respeito, relembramos o que foi defendido por JACOBS (e que subscrevemos), na medida em que, fazer recair, quase exclusivamente, sobre os órgãos jurisdicionais nacionais a obrigação de assegurar a aplicação do princípio de uma tutela jurisdicional efectiva, não é suficiente para a garantia do mesmo. Cfr. as conclusões apresentadas pelo Advogado Geral Jacobs, em 21 de Março de 2002, no acórdão UPA.

<sup>98</sup> Vd. MARQUES, Francisco Paes, ob. cit. pág. 103.

<sup>99</sup> *Idem.*

<sup>100</sup> *Idem.*

<sup>101</sup> No pressuposto de ser adoptada uma interpretação restritiva do art. 263.º do TFUE.

Não podemos deixar de notar que a exigência de estarmos perante actos que dispensem medidas de execução é susceptível de se confundir com o próprio conceito de afectação directa, do qual também depende a admissibilidade do recurso. De facto, conforme já foi por nós abordado, há afectação directa de um particular, quando o acto em causa priva o recorrente de um direito ou lhe impõe alguma obrigação, sem que haja necessidade de qualquer medida de execução. Assim, um acto que dispense qualquer tipo de medidas de execução parecer cumprir, automaticamente, a condição de afectação directa, de tal forma que se nos afigura estarmos perante uma exigência de certa forma redundante.<sup>102</sup>

#### **4. Conclusões a retirar da alteração introduzida pelo Tratado de Lisboa à legitimidade activa dos particulares no âmbito do recurso de anulação**

Em face de tudo quanto ficou exposto no presente capítulo, podemos afirmar com segurança que as inovações trazidas pelo Tratado de Lisboa, ficaram bastante aquém daquilo que há muito vinha sido defendido pela doutrina, no que respeita ao alargamento da legitimidade activa dos particulares.

De facto, as alterações operadas no art.º 263.º do TFUE não foram especialmente significativas<sup>103</sup>, tendo a tutela jurisdicional dos particulares sido reforçada apenas muito superficialmente.

Pensamos que, justamente por estarmos perante uma previsão com impacto directo no acesso dos particulares aos tribunais comunitários, a sua terminologia deveria

---

<sup>102</sup>Neste sentido, CORTHAUT, Tim e VANNESTE, Frédéric, ob. cit., pág. 501. Para os autores, o facto do acto ter de dispensar de medidas de execução “(...)hardly adds anything to the condition of direct concern”. FRANCISCO PAES MARQUES vai ainda mais longe, ao considerar que “se a afectação directa constitui o único requisito que um particular tem de cumprir para impugnar um acto de natureza regulamentar auto-exequível, tal vai redundar numa situação de *actio popularis* (...)”. Assim, dever-se-á continuar a exigir uma “certa individualização, mesmo que mínima, do particular atingido”. Cfr. MARQUES, Francisco Paes, ob. cit., pág. 105.

<sup>103</sup>Diríamos mesmo que foram minimalistas. Também neste sentido, MARTIN, José Manuel Cortés, ob. cit., pág. 233 e 234. Este autor questiona-se: “[s]hould the EU continue as a Union of States and Institutions in which citizens cannot control the legality of Community acts before Courts?” Quanto a nós, colocamo-nos a mesma pergunta.

pugnar pela clareza e perceptibilidade, pondo, definitivamente, de parte questões controversas em torno desta matéria.<sup>104</sup>

Este entendimento não foi, aparentemente, partilhado pelo legislador de Lisboa que, com a nova formulação dada ao art.º 263.º, gerou (ainda mais) incertezas, designadamente quanto à interpretação a dar ao conceito de acto regulamentar susceptível de impugnação, a que acresce a introdução de uma nova hierarquia das normas, consubstanciada numa artificiosa divisão entre actos legislativos e actos não legislativos.

Em termos práticos e tomando como ponto de referência os casos mais paradigmáticos, aos quais já aludimos no presente estudo, concluímos que, à luz da nova formulação do art.º 263.º, o acórdão Jégo-Quére teria uma solução diferente.

De facto, uma vez que o acto impugnado consubstanciava um regulamento de execução da Comissão, adoptado ao abrigo de um regulamento do Conselho, que dispensava medidas de execução (enquadrando-se, portanto, na nova terminologia de actos regulamentar exequível), o particular estaria dispensado de provar a sua afectação directa e o seu recurso seria admitido.<sup>105</sup>

Diversamente, no acórdão UPA, atendendo à redacção do novo art.º 263.º do TFUE, nos termos em que foi pensada, a solução a que chegou o tribunal seria a mesma. No caso em apreço estava em causa um acto de natureza legislativa, o que significa que o recorrente não ficaria dispensado de fazer a difícil prova da sua afectação individual.<sup>106</sup>

Os “tratamentos” diversos a que ficariam sujeitos os particulares nos acórdãos Jégo-Quére e UPA são ilustrativos do problema criado pela distinção entre actos legislativos e actos não legislativos, assumida pelo Tratado de Lisboa: enquanto para uns o acesso ao recurso de anulação é liberalizado, para outros os obstáculos do antigo Tratado da Comunidade Europeia mantêm-se.

---

<sup>104</sup> Neste sentido, KOCH, Cornelia, ob. cit., pág. 520. Diz a autora que se tratou de uma oportunidade perdida e que a introdução do conceito indefinido de acto regulamentar levará ao surgimento de novos problemas de interpretação.

<sup>105</sup> Neste sentido, KOCH, Cornelia, ob. cit., pág. 526 e PAIS, Sofia, pág. 111.

<sup>106</sup> Cfr. KOCH, Cornelia, ob. cit., pág. 526.

Independentemente da interpretação (mais ampla ou mais restritiva) a dar ao alcance do art.º 263.º do TFUE, certo é que quanto aos actos regulamentares que necessitem de medidas de execução, o problema da inexistência de uma tutela jurisdicional efectiva dos particulares subsiste, uma vez que “a noção ampla de actos legislativos, adoptada a partir da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, não foi acompanhada da flexibilização das condições de admissibilidade do recurso”.<sup>107</sup>

Em todo o caso, o problema da insuficiência da tutela judicial efectiva em sede de recurso de anulação é uma questão que perdura desde sempre. Recorde-se que o fundamento deste direito encontra-se no Princípio da União de Direito, que tem como função primordial o controlo da actuação dos órgãos comunitários e a garantia dos direitos dos particulares. Trata-se, no fundo, de um princípio estruturante da União Europeia equiparado ao princípio do Estado de Direito que é comum a todos os Estados-Membros.

É certo que a necessidade de garantir uma tutela jurisdicional efectiva não obriga somente as instituições da União Europeia. As autoridades nacionais dos estados-membros, por exigência dos princípios do primado, da efectividade e do próprio princípio da tutela jurisdicional efectiva, têm que garantir o efeito útil das disposições comunitárias e assegurar que as pretensões dos particulares decorrentes do direito da União sejam salvaguardadas como se de direito interno se tratasse.

No entanto, não nos coibimos de afirmar, uma vez mais, que o Tribunal de Justiça se tem furtado a ter qualquer tipo de papel activo na flexibilização do acesso dos particulares ao tribunal, através do recurso de anulação, *escudando-se* na letra do Tratado.

Partilhamos, por esse motivo, da opinião de FRANCISCO PAES MARQUES que entende que o “*défice de protecção jurisdicional dos particulares radica numa dimensão mais profunda, não se encontrando a sua solução numa maior dose de liberalização ou abertura das condições a que os particulares se encontram sujeitos no quadro do recurso de anulação traçado originariamente pelo Tratado de Roma*”.<sup>108</sup>

---

<sup>107</sup> Cfr. PAIS, Sofia, ob. cit., pág. 112.

<sup>108</sup> Vd. MARQUES, Francisco Paes, ob. cit. pág. 106.

## Conclusão

Atento o exposto, concluímos que o défice de protecção jurisdicional dos particulares continua a ser um problema actual e que as alterações do Tratado de Lisboa apenas constituíram o “remendar de uma brecha”<sup>109</sup> há muito tempo instalada.

De facto, a dupla condição da afectação directa e individual continua a ser exigida quanto a todos os actos que não dispensem medidas de execução, o que não se coaduna com o princípio da tutela jurisdicional efectiva, que constitui um direito fundamental dos particulares.

Frustrada a tentativa de ampliação da legitimidade dos particulares no acesso ao Tribunal, através da revisão do Tratado de Lisboa, está, agora, nas mãos da jurisprudência a oportunidade de flexibilização do acesso dos particulares ao recurso de anulação, por forma a enfim se verificar o respeito pelo princípio da tutela jurisdicional efectiva dos particulares.

Não nos mostramos, porém, particularmente optimistas quanto à actuação do Tribunal, tendo em conta o historial da jurisprudência, cuja evolução procuramos traçar ao longo do presente trabalho.

Acresce que se inicialmente a União Europeia foi concebida por elites, para a implementação pelas elites<sup>110</sup>, nos últimos cinquenta anos tanto a Europa como o mundo mudaram. Não faz sentido numa União que se pretende direccionada para os cidadãos, que o acesso, por parte destes, ao Tribunal de Justiça se encontre tão dificultado. Ademais, não podemos olvidar que estamos perante um princípio que não só se encontra consagrado nas Constituições nacionais como também na própria Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

A este respeito, relembra-nos MARIA LUÍSA DUARTE que “*no caminho da União Europeia estão os direitos fundamentais – não estão como um estorvo, nem são um desvio imposto ao rumo traçado. Os direitos fundamentais estão no caminho da União Europeia como o estiveram – e estão – no longo percurso do estado constitucional, no sentido em que são uma exigência estruturante de um modelo de*

---

<sup>109</sup> Cfr. KOCH, Cornelia, ob. cit., pág. 519.

<sup>110</sup> Cfr. ARNULL, Anthony, ob. cit., pág. 23.

*legitimação e de exercício do poder político baseado na ideia nuclear do respeito da dignidade da pessoa humana, com as suas múltiplas implicações no plano jurídico, ético, económico e social.”*<sup>111</sup>

Depois de nos debruçarmos sobre todas as implicações do *locus standi* dos particulares, antes e depois do Tratado de Lisboa, terminamos com a mesma dúvida que inicialmente nos assaltou: *ubi ius ibi remedium?*

---

<sup>111</sup> Cfr. DUARTE, Maria Luísa, “União Europeia e direitos fundamentais – no espaço da internormatividade”, AAFDL, Lisboa, 2006, pág. 19.

## Bibliografia

ANASTÁCIO, GONÇALO E PORTO, MANUEL LOPES, *Tratado de Lisboa – Anotado e Comentado*, Almedina, 2012.

ARNULL, ANTHONY, *Private Applicants and the action for annulment since Codorniu*, In *Common Market Law Review*, vol. 38, n.1, Fevereiro de 2001, p.7-52.

BIERNAT, EWA, *The locus standi of private applicants under article 230 (4) EC and the principle of judicial protection in the European Community* In Jean Monnet Working Paper, 2003, disponível em [www.jeanmonnetprogram.or](http://www.jeanmonnetprogram.or) (acedido em 29.11.2012).

BOT, Conclusões apresentadas pelo Advogado-Geral no ac. do TJ de 13 de Outubro de 2011, *Deutsche Post AG e República Federal da Alemanha/Comissão*, proc. C-463/10 P e C-475/10 P.

CAMPOS, JOÃO MOTA DE E CAMPOS, JOÃO LUIZ MOTA DE, *Contencioso Comunitário*, Fundação Calouste Gulbenkian, 2002.

CAMPOS, JOÃO MOTA DE E CAMPOS, JOÃO LUIZ MOTA DE, *Manual de Direito Comunitário*, Coimbra Editora, 5.<sup>a</sup> Edição.

CORTHAUT, TIM E VANNESTE, FRÉDÉRIC, *Waves between Strasbourg and Luxembourg: the right of access to a court to contest the validity of legislative or administrative measures* In *Yearbook of European Law*, 2006, p. 475-514.

CRAIG, PAUL, *The Treaty of Lisbon, process, architecture and substance*, In *European Law Review*, 2008, 33(2).

CRAIG, PAUL E BÚRCA, GRÁINNE DE, *EU Law, Text, Cases and Materials*, Oxford University Press, 2011, p. 137-166.

DUARTE, MARIA LUÍSA, *Estudos sobre o Tratado de Lisboa*, Almedina, 2010.

DUARTE, MARIA LUÍSA, *Direito Administrativo da União Europeia*, Almedina, 2008.

DUARTE, MARIA LUÍSA, *União Europeia e direitos fundamentais – no espaço da internormatividade*, AAFDL, Lisboa, 2006.

GOMES, JOSÉ CAMELO, *Lições de Direito da União Europeia*, 2009, Almedina.

HENRIQUES, MIGUEL GORJÃO, *Direito da União – História, Direito, Cidadania, Mercado Interno e Concorrência*, 6.<sup>a</sup> edição, 2010, Almedina.

HENRIQUES, MIGUEL GORJÃO, *Direito Comunitário*, 3<sup>a</sup> Edição, Almedina, 2005.

JACOBS, F. G., Conclusões apresentadas pelo Advogado-Geral, em 21 de Março de 2002, no acórdão *UPA*, proc. C-500/00P.

KOCH, CORNELIA, *Locus standi of private applicants under the EU Constitution: preserving gaps in the protection of individuals' rights to an effective remedy*, In *European Law Review*, 2005, p. 511-527.

KOKOTT, JULIANE E RÜTH, ALEXANDRA, *The European Convention and its draft treaty establishing a Constitution for Europe: appropriate answers to the Laeken questions?* In *Common Market Law Review*, vol. 40, n.º 6, 2003, p. 1315-1345.

LEITE, RODRIGO DE ALMEIDA, *As nuances da admissibilidade dos particulares ao Recurso de Anulação no Direito Comunitário Europeu*, In *Revista Electrónica de Direito Internacional*, vol. 5, 2009, p.417-446, disponível em <http://www.cedin.com.br/revistaelectronica/volume5> (acedido em 2.11.2012).

LENAERTS, KOEN E GERARD, DAMIEN, *The structure of the Union according to the Constitution for Europe: the emperor is getting dressed* In *European Law Review*, 2004, 289-322.

MARQUES, FRANCISCO PAES, *O acesso dos particulares ao recurso de anulação*, In *Cadernos O Direito*, n.º 5, 2010, p. 89-109.

MARTIN, JOSÉ MANUEL CORTÉS, *Ubi ius, ibi remedium – Locus standi of private applicants under article 230(4) EC at European constitutional Crossroads*, In *Maastricht Journal of European Law*, 2004, p. 233-261.

MARTIN, ARACELI MANGAS E LIÑAN, DIEGO NOGUERAS, *Instituciones e Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 2005.

MESQUITA, MARIA JOSÉ RANGEL DE, *Forças e fraquezas do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa: cinco tópicos breves de reflexão* In Revista O Direito, 2005, p. 807-836.

PAIS, SOFIA OLIVEIRA, *Estudos de Direito da União Europeia*, Almedina, 2012.

PARFOURU, ANATOLE ABASQUENE DE, *Locus standi of private applicants under the article 230 EC action for annulment: any lessons to be learnt from France?* In Maastricht Journal of European and Comparative Law, 2007, vol. 14, n. 4, p. 361-402.

PATRÃO, AFONSO, *Temas de Integração – 50 anos passados: os desafios do futuro*, 2.º semestre de 2008.

QUADROS, FAUSTO DE E MARTINS, ANA MARIA GUERRA, *Contencioso da União Europeia*, 2.ª edição, 2007, Almedina.

SCHWARZE, JÜRGEN, *The legal protection of the individual against regulations in European Union Law – Remarks on the ECJ judgment in the case UPA of 25 July 2002 in view of the European Constitutional Reform* In European Public Law, vol. 10, 2004, p. 285-303.

VAZ, MANUEL AFONSO, *O sistema de fontes de direito no tratado da constituição europeia (entre a "Simplificação" e a "Democratização")*, Coimbra Editora, 2005.

VARJU, MARTIN, *The debate on the Future of the standing under article 230(4) TEC in the European Convention*, p. 43 e ss.

WAEYENBERGE, ARNAUD e PECHO, PETER, *L'arrêt Unibet et le Traité de Lisbonne – Un pari sur l'avenir de la protection juridictionnelle effective* In Cahiers de Droit Européen, 2008, n. 1, 2, p. 123-156.

