



UNIVERSIDADE  
**CATÓLICA**  
PORTUGUESA

**A Necessidade de Reforço da Tutela Jurisdicional Efetiva  
na União Europeia**

---

Inês Catarina Pereira de Sousa

Dissertação de Mestrado em Direito

Porto

2014



Universidade Católica Portuguesa

Centro Regional do Porto

Escola de Direito



Dissertação de Mestrado em Direito

## **A Necessidade de Reforço da Tutela Jurisdicional Efetiva na União Europeia**

---

Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Católica Portuguesa  
para obtenção de grau de mestre em Direito,  
por Inês Catarina Pereira de Sousa,  
sob a orientação da Professora Doutora Sofia Pais.

Porto  
2014

*Ao meu pai, pelo orgulho que me transmite.*

*À minha mãe, que nunca me deixou desistir.*

*À minha irmã, minha vida.*

*À Dra. Sofia Pais, pela amizade, orientação e inspiração.*

*Aos meus avós.*

*À Ana, onde quer que estejas.*

*Às minhas melhores amigas, amigas de todas as horas.*

*Aos meus amigos, cúmplices de uma vida.*

*À tia Queirós, que sempre me motivou.*

*À Dra. Marta, pelo carinho e disponibilidade.*

*A todos os que contribuíram para a minha formação pessoal e académica.*

*“Nada é possível sem as pessoas,  
nada é duradouro sem as instituições.”*

*Jean Monnet*

## Índice

---

Lista de Abreviaturas.....	7
I. Introdução: De “um sistema completo de vias de recuso” à necessidade de reforço da tutela jurisdicional efetiva na União Europeia .....	9
II. A tutela jurisdicional efetiva e o acesso dos particulares ao TJUE.....	11
III. A legitimidade ativa dos particulares no recurso de anulação.....	14
3.1. A realidade europeia .....	14
3.2. A legitimidade antes do Tratado de Lisboa .....	16
3.2.1. Um conceito bidimensional.....	16
A) A «afetação direta».....	16
B) A «afetação individual» .....	17
3.2.2. Uma aparente evolução .....	18
3.2.3. A quebra da “promessa <i>Codornú</i> ” .....	19
3.2.4. Fundamentos da posição jurisprudencial restritiva .....	20
3.2.5. Análise crítica do <i>locus standi</i> dos particulares .....	21
3.3. A atual legitimidade.....	25
3.3.1. O contexto de mudança .....	25
3.3.2. A novidade constante do TFUE .....	25
A) «Atos regulamentares».....	26
B) «Atos que dispensam medidas de execução».....	29
3.3.3. Análise crítica.....	30
IV. A necessidade de reforço da tutela jurisdicional efetiva .....	32
4.1. Um novo meio contencioso na UE – um amparo para o recurso de anulação .....	35
V. Conclusão .....	38
VI. Bibliografia.....	40

## Lista de Abreviaturas

---

Ac.	Acórdão
AG	Advogado-Geral
Ap.	Apensos
Art.	Artigo
CDFUE	Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia
CEDH	Convenção Europeia dos Direitos Humanos
Coord.	Coordenação
CRP	Constituição da República Portuguesa
ed.	Edição
Ed.	Editora
ELSJ	Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça
EM	Estados-Membros
Nº	Número
O.	Outros
OJN	Órgão jurisdicional nacional
P.	Página
PAC	Política Agrícola Comum
PP.	Páginas
Proc.	Processo
RTDE	Revue Trimestrielle de Droit Européen
Segs.	Seguintes
TCE	Tratado da Comunidade Europeia
TCEE	Tratado da Comunidade Económica Europeia

TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TG	Tribunal Geral
TJ	Tribunal Justiça
TJUE	Tribunal de Justiça da União Europeia
TPI	Tribunal de Primeira Instância
UE	União Europeia
Vol.	Volume

## **I. Introdução: De “um sistema completo de vias de recuso” à necessidade de reforço da tutela jurisdicional efetiva na União Europeia**

---

A ordem jurisdicional europeia assistiu a um momento marcante que viria a evidenciar a sua essência. Foi em 1986 que o TJ afirmou que vivíamos numa “comunidade de Direito”, a qual possuía um “sistema completo de vias de recurso”<sup>1</sup>. Um marco histórico à época, apesar de já serem audíveis vozes dissonantes quanto à eficiência destes mesmos expedientes.

No seio desta comunidade, “hoje, União de Direito”<sup>2</sup>, a tutela jurisdicional efetiva assumiu, desde sempre, um papel estrutural, quer como princípio orientador da sua política, fruto da tradição dos seus EM e dos valores do Estado de Direito em que se funda, quer como direito dos particulares, tendo, atualmente, um estatuto fundamental expresso, devido à sua consagração na CDFUE. Apesar de os seus contornos se encontrarem pouco definidos, quer legislativa, quer jurisprudencialmente, funciona como baluarte para as censuras aos avanços e recuos do TJUE<sup>3</sup> em relação, fundamentalmente, ao estatuto jurisdicional concedido aos particulares. Falamos, pois, do acesso destes litigantes à justiça europeia.

Protótipo do acesso direto ao TJUE, o recurso de anulação faz parte do leque do dito “sistema completo” e prevê que as pessoas singulares e coletivas possam questionar a legalidade dos atos das instituições, órgãos e organismos da União. Todavia, esta possibilidade é, por vezes, puramente formal, dado que é indispensável observar *in casu* o preenchimento de dois pressupostos, previstos nos Tratados e cuja construção conceptual se ficou a dever à jurisprudência da UE. O mesmo será dizer que a tutela jurisdicional se concretiza no acesso ao TJUE, mas dele está dependente a sua materialização. Isto é, sendo o recurso de anulação um afloramento do princípio da legalidade e meio de concretização da tutela jurisdicional efetiva, se o seu acesso se encontrar limitado ou for gerador de insegurança jurídica fica comprometida a proteção jurisdicional. A tutela jurisdicional efetiva depende dos meios contenciosos que a UE disponibiliza aos seus cidadãos. As suas condições de acesso dependem do entendimento do TJUE, o qual, desde cedo, adotou uma posição excessivamente restritiva no modo de interpretação, nomeadamente, do conceito de «afetação individual», limitando a admissibilidade dos recurso de anulação dos recorrentes não privilegiados.

Enquanto ente com a exclusiva competência para aferir da legalidade dos atos da UE, se o TJUE vedar o acesso jurisdicional dos particulares verifica-se uma compressão da sua proteção. Assim sendo, é um subterfúgio encontrado pela jurisprudência o argumento que

---

<sup>1</sup> Ac. *Os Verdes*/ Parlamento, proc. 294/83, n.º23.

<sup>2</sup> RUI T. LANCEIRO, “O Tratado de Lisboa e o princípio da cooperação leal”, in *O Tratado de Lisboa – Cadernos O Direito*, n.º5 (2010), Almedina, p.291.

<sup>3</sup> *N.b.*:A presente dissertação apresenta uma visão anterior e posterior à entrada em vigor do TL, pelo que são usadas diferentes nomenclaturas para designar os tribunais da UE, tendo em conta o atual art. 19º, n.º1 do TUE.

alude à existência de outros meios para salvaguardar os seus direitos como os mecanismos nacionais ou outros expedientes contenciosos da UE. De facto, o recurso ao reenvio prejudicial não é uma solução, pois não esqueçamos que este mecanismo não se encontra à disposição dos particulares e acarreta morosidade.

Estas dificuldades não são novas e motivaram o debate de medidas que visavam o reforço da proteção jurisdicional dos particulares, aquando dos trabalhos preparatórios do projeto constitucional, duas das quais viriam a ser introduzidas pelo TL nos Tratados. A primeira diz respeito à consagração de uma obrigação de os EM criarem as vias necessárias para garantir o acesso dos particulares a uma tutela jurisdicional efetiva nos domínios abrangidos pelo Direito da UE, afloramento nítido do princípio da cooperação leal. A segunda reflete uma hipótese de reconhecimento de legitimidade ativa aos particulares, em sede de recurso de anulação, sem a necessidade de estes fazerem prova da «afetação individual», desde que esteja em causa um ato regulamentar que afete diretamente o particular e não necessite de medidas de execução, cujos conceitos o Tratado não definiu.

Questionamo-nos se estas alterações representarão um verdadeiro reforço da tutela dos particulares e se será suficiente para ultrapassar a posição restritiva do TJUE. De facto, volvidos quase trinta anos da afirmação de uma “comunidade de Direito”, não foi criada uma ação específica para tutelar os direitos dos particulares. Será que o sistema ainda se pode qualificar como “completo”? Ou será necessária a criação de novos mecanismos jurisdicionais?

Uma resposta negativa conduz a uma análise dos motivos que estão subjacentes à relutância à mudança, bem como das soluções que foram equacionadas. E leva, sobretudo, à defesa da essencialidade do reforço da tutela jurisdicional efetiva, em pleno século XXI, no seio da UE, palco dos valores do Estado de Direito, defensora dos Direitos Humanos<sup>4</sup> e proclamadora da cidadania europeia.

---

<sup>4</sup> Vide art. 2º do TUE.

## II. A tutela jurisdicional efetiva e o acesso dos particulares ao TJUE

---

O papel atribuído pelos Tratados ao TJUE é vasto, passando, exemplificativamente, pela interpretação e aplicação das suas disposições, de modo a garantir a uniformidade e coesão do Direito da UE e pelo controlo do atos dos outros órgãos. Com efeito, imposta a necessidade de um controlo jurisdicional da ação normativa, emergiu o princípio da tutela jurisdicional efetiva. Este assume uma dupla dimensão, sendo, simultaneamente, um princípio, enquanto critério orientador da organização política (dimensão objetiva), e um direito fundamental dos cidadãos europeus (dimensão subjetiva). Consideramos que a tutela jurisdicional apresenta, ainda, uma componente democrática, uma vez que possibilita a tal sindicância dos atos da UE, em cuja adoção a representação dos cidadãos europeus é limitada.

Ao contrário do reconhecimento expresso a nível nacional e internacional<sup>5</sup>, a União primou, desde sempre, pela indefinição, quer ao nível dos Tratados, quer jurisprudencialmente, do conceito de tutela jurisdicional efetiva. Apesar disso, esta sempre foi invocada pelo TJUE com força constitucional<sup>6</sup>, assegurando todos os direitos subjetivos, independentemente do juízo de fundamentalidade subjacente<sup>7</sup>. Trata-se de um princípio que se subdivide em vários subprincípios e direitos fundamentais<sup>8</sup>, reconhecendo vários direitos conexos<sup>9</sup>. Deste modo, compreende-se a sua complexidade e a dificuldade em reconhecer-lhe uma definição concreta. A sua elasticidade permite que do seu conteúdo façam parte uma diversidade de direitos e garantias<sup>10</sup> e permite a sua invocação como meio de proteção de qualquer outro direito. De modo resumido, está ligado a uma “ideia-força: o direito fundamental do indivíduo a um processo equitativo e justo baseia-se na necessidade coordenada de várias garantias concorrentes”<sup>11</sup>.

Podemos considerar que os seus antecedentes se encontram na *Magna Charta Libertatum*<sup>12</sup> de 1215, que, na sua cláusula 40ª, previa: "A ninguém venderemos, a ninguém recusaremos ou atrasaremos, direito ou justiça". Já a sua enunciação formal, no seio da UE, ficou assinalada, de modo claro, no Ac. *Johnston*<sup>13</sup>, no qual o TJ afirmou que a tutela jurisdicional efetiva, baseada nas tradições constitucionais dos EM, e prevista nos artigos 6º e 13º da

---

<sup>5</sup> Este direito encontra-se consagrado nos artigos 6º e 13º da CEDH e nas constituições nacionais, como é exemplo o art. 20º da CRP.

<sup>6</sup> Vide LINDA RAVO, “The role of the Principle of Effective Judicial Protection in the EU and its Impact on National Jurisdictions”, in *Sources of Law and Legal Protection*, 2012, p.106.

<sup>7</sup> Cfr. PATRÍCIA FRAGOSO MARTINS, *Da proclamação à garantia efetiva dos direitos fundamentais: em busca de um due process of law na União Europeia*, Principia, 2007, p.61.

<sup>8</sup> Vide RUI MEDEIROS, “Anotação ao artigo 20º”, in J. MIRANDA/R. MEDEIROS (coord.), *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2ª ed., Coimbra Ed., 2010, p.437.

<sup>9</sup> Cfr. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada, Artigos 1º a 107º*, Coimbra Ed., pp.409 e segs.

<sup>10</sup> Sobre o seu conteúdo, Cfr. PATRÍCIA FRAGOSO MARTINS, *Da proclamação à garantia...*, *Cit.*, pp.77 e segs.

<sup>11</sup> *Idem*, p.68.

<sup>12</sup> Cfr. LINDA RAVO, *Cit.*, p.102.

<sup>13</sup> Ac. *Johnston*, proc.222/84.

CEDH não permite excluir o exercício de qualquer poder de revisão por parte dos órgãos jurisdicionais<sup>14</sup>.

Atualmente, o direito à tutela jurisdicional efetiva encontra a sua consagração formal no art. 47º CDFUE<sup>15</sup>. Da sua previsão expressa no catálogo resulta, ainda, a proclamação da sua força jurídica igual à dos Tratados<sup>16</sup>, o que, na opinião de LINDA RAVO, permitiu alcançar um novo nível, elevando a tutela jurisdicional efetiva de princípio informador da ordem jurídica a um princípio a ser observado pelos EM e pelas instituições da União<sup>17</sup>.

A efetivação da tutela jurisdicional é uma forma de concretizar o princípio da legalidade. Uma legalidade que se impõe numa União que se funda nos valores do Estado de Direito e que, naturalmente, se exterioriza nos seus atos. Ora, se o recurso de anulação, enquanto meio de fiscalização da legalidade, contribui para o ‘estado de pureza’ que se pretende na ordem jurídica, aqueles que têm legitimidade ativa são, por conseguinte, os ‘guardiões’ desta legalidade. A obrigação de sindicância estende-se aos órgãos europeus e aos EM e, em certa medida, ainda que sem força vinculativa, aos particulares. Não que configuremos a legitimidade ativa destes últimos como um poder-dever: esta é uma faculdade. Todavia, do seu exercício advêm vantagens para a própria ordem jurídica “eurocomunitária”<sup>18</sup> se dos seus recursos resultar a expurgação de ilegalidades, ou, pelo menos, leva a uma vigilância constante da conformidade destes atos com o Direito da UE<sup>19</sup>.

A importância da tutela jurisdicional não se fica pelas vantagens que acarreta para a UE e para a concretização dos seus princípios e valores. A dimensão individual/subjetiva, enquanto proteção jurídica dos direitos fundamentais dos particulares, é essencial num território que se reja pelos valores do Estado de Direito. O direito a uma proteção jurisdicional engloba o «direito ao juiz» e demais garantias que permitem a efetivação desta. Enquanto direito fundamental, tem uma dimensão substantiva e outra processual, visto que “se constitui igualmente em garantias de procedimento”<sup>20</sup>. Ou seja, os direitos substantivos são acompanhados da sua “capacidade processual para os executar”<sup>21</sup>. A decorrência mais intrínseca desta dimensão processual é, naturalmente, o acesso ao direito ou aos tribunais<sup>22</sup>. A

---

<sup>14</sup> Sobre o direito em presença, vide também Ac. *Brasserie du Pêcheur* (proc. ap. C-46/93 e C-48/93), *Factortame* (proc. C-213/89) e *Verholen* (proc. ap. C-87/90, C-88/90 e C-89/90).

<sup>15</sup> Dessa disposição advém, resumidamente, o seu conteúdo. Sobre o seu conteúdo, vide LINDA RAVO, *Cit.*, p.105.

<sup>16</sup> Vide art. 6º, nº1 do TUE.

<sup>17</sup> *Cit.*, p.122.

<sup>18</sup> Expressão utilizada por diversos autores, como MARIA LUÍSA DUARTE (in *União Europeia - Estática e Dinâmica da Ordem Jurídica Eurocomunitária*, Vol. I, Almedina, 2011).

<sup>19</sup> Neste sentido, SCHWARZE, Jürgen “Judicial Review in EC Law – some reflexions on the origins and the actual legal situation”, *ICLQ*, Vol. 51, 2002, p.18: “*Judicial review is the means of safeguarding the balance of powers of Community institutions and Member States as well as the protection of individual rights*”.

<sup>20</sup> Cfr. PATRÍCIA FRAGOSO MARTINS, *Da proclamação à garantia...*, *Cit.*, p.41.

<sup>21</sup> *Idem*, p.72.

<sup>22</sup> O direito à tutela jurisdicional efetiva é um direito fundamental com conteúdo processual em particular nesta decorrência. Tem um cunho procedimental, pois está dependente de um procedimento (*Idem*, p.60).

proclamação da existência de uma dimensão procedimental dos direitos fundamentais implica o dever de o legislador criar mecanismos adequados para efetivar a sua proteção, uma ideia conhecida como *ubi jus ibi remedium*<sup>23</sup>. O acesso aos tribunais permite um controlo jurisdicional e, por isso, a tutela jurisdicional efetiva é caracterizada como “a pedra angular dos direitos fundamentais”<sup>24</sup>.

Face à relevância deste direito, a obrigação de garantir a sua efetividade foi estabelecida de modo bipartido: tanto as instituições da UE como os EM são responsáveis por assegurar meios que possibilitem o exercício da tutela jurisdicional efetiva. O seu desenvolvimento de forma descentralizada decorre, claramente, do princípio da cooperação leal ou da lealdade<sup>25</sup>, de cujo conteúdo emana um dever de coerência, de “adoção dos comportamentos, não só que sejam compatíveis com as obrigações decorrentes dos Tratados, mas que sejam os que melhor assegurem o cumprimento dessas obrigações”<sup>26</sup>, estendendo-se aos EM, à União e suas instituições, de modo a que o seu exercício satisfaça as exigências de efetividade do Direito da União. Quando os EM aderiram à UE, aceitaram limitar a sua soberania e respeitar o primado deste Direito. Como consequência, obrigaram-se a garantir a sua efetividade e uniformidade, o que levou à emergência do respeito por princípios seculares como o princípio da interpretação conforme e o da cooperação leal. Assim, deste último, deriva, designadamente, uma obrigação de garantir uma tutela jurisdicional efetiva aos particulares, agora, prevista expressamente no TUE<sup>27</sup>.

Deste modo se compreende que a complexidade envolta na tutela jurisdicional efetiva advém, além dos seus amplos contornos, do sistema contencioso da UE e da sua estrutura descentralizada de controlo judicial, pois, segundo o princípio da subsidiariedade, os tribunais nacionais aplicam, em primeira instância, o Direito da UE. A descentralização tem, contudo, os seus defeitos. Na verdade, a articulação do reenvio prejudicial com o acesso direto ao TJUE revela-se problemática, na medida em que não é possível o controlo doméstico dos atos da União que não careçam de implementação nacional, e que poderiam ter sido sindicados diretamente, não fosse a interpretação restritiva da legitimidade ativa dos particulares.

No acesso à justiça é que se torna possível elencar as inúmeras garantias e direitos que integram o conteúdo do direito à tutela jurisdicional efetiva. A nível europeu, a proteção jurisdicional dos particulares depende, sobretudo, do acesso ao TJUE, de modo indireto e, principalmente, de modo direto.

---

<sup>23</sup> Cfr. PATRÍCIA FRAGOSO MARTINS, *Rethinking Access by Privates Parties to the Court of Justice of the European Union: Judicial Review of Union Acts before and after the Lisbon Treaty*, p.360.

<sup>24</sup> Cfr. PATRÍCIA FRAGOSO MARTINS, *Da proclamação à garantia...*, *Cit.*, p.63.

<sup>25</sup> *Ex vi* art. 4º, nº3 do TUE.

<sup>26</sup> RUI T. LANCEIRO, *Cit.*, p.296.

<sup>27</sup> *Ex vi* art. 19º, n.º1, §2 do TUE.

O reenvio prejudicial<sup>28</sup>, paradigma do acesso indireto<sup>29</sup>, permite que, em qualquer processo, que se encontre a decorrer perante um OJN<sup>30</sup>, no qual sejam suscitadas questões de interpretação ou validade de atos jurídicos de Direito da UE, estes possam (ou devam) remeter ao TJUE dúvidas que sejam relevantes para a boa decisão da causa. Na verdade, os particulares podem suscitar a dúvida e solicitar ao OJN que a reenvie. Contudo, a decisão final é deste<sup>31</sup>, não se encontrando a decisão na esfera de poder daqueles.

Não obstante, como os Tratados estabeleceram (supostamente) “um sistema completo de vias de recurso”, os particulares podem, também, aceder de modo direto ao TJUE. Um dos meios que o permite, e talvez o mais expressivo para os particulares, é o recurso de anulação. Descrito como “uma expressão da garantia do princípio da legalidade comunitária”<sup>32</sup>, procura a concretização da tutela jurisdicional efetiva, enquanto mecanismo ao dispor dos particulares, apesar de, em certos casos, o seu acesso estar limitado.

Em conclusão, a tutela jurisdicional efetiva está intrinsecamente ligada à proteção dos particulares. Estes encontram na sua componente processual de acesso à justiça um mecanismo de proteção, o qual não é, todavia, ilimitado. Trata-se de uma proteção que está dependente, sobretudo, dos expedientes que permitem um acesso jurisdicional direto. Assim sendo, partindo do momento privilegiado de acesso ao TJUE que constitui o recurso de anulação e, tendo como linha de rumo a legitimidade ativa das pessoas singulares e coletivas, analisaremos o modo como a proteção jurisdicional dos particulares é alcançada (ou não) no seio da União e a eventual concretização do princípio da tutela jurisdicional efetiva.

### **III. A legitimidade ativa dos particulares no recurso de anulação**

---

#### **3.1. A realidade europeia**

Atualmente previsto no artigo 263º do TFUE, o recurso de anulação é um dos meios de proteção jurisdicional dos particulares e de cumprimento da legalidade, permitindo “ao juiz pôr termo à vigência de normas ou atos (...) ilegais”<sup>33</sup>. Todavia, a sua finalidade instrumental fica-se pela “mera anulação”<sup>34</sup>, não se imiscuindo no mérito do ato recorrido, cuja autoria

---

<sup>28</sup> *Ex vi* art. 267º do TFUE.

<sup>29</sup> Neste sentido, INÊS QUADROS, *A Função Subjectiva da Competência Prejudicial do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias*, Almedina, 2007, p.134.

<sup>30</sup> O conceito de OJN não encontra consagração expressa no Tratado (nem nunca encontrou), tendo sido construído uma noção em torno de critérios que o TJ forneceu. Os principais critérios a ter em consideração para a atribuição desta qualidade são, nas palavras de FAUSTO DE QUADROS e ANA M. GUERRA MARTINS, “a sua origem legal, a sua permanência, a sua jurisdição obrigatória, o processo contraditório, a aplicação de regras de Direito, bem como a sua independência”. (in *Contencioso da União Europeia*, 2ª edição, 2009, Almedina, p.83).

<sup>31</sup> Neste sentido, *vide* SOFIA PAIS, “A protecção dos particulares no âmbito do recurso de anulação depois do Tratado de Lisboa. Breves reflexões”, *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Heinrich Ewald Hörster*, Almedina, 2012, p.1096.

<sup>32</sup> CAMELO GOMES, *Lições de Direito da União Europeia*, Almedina, 2009, p.116.

<sup>33</sup> FAUSTO DE QUADROS/ ANA M. GUERRA MARTINS, *Cit.*, p.134.

<sup>34</sup> O seu escopo visa, apenas, a fiscalização da legalidade do ato em causa, anulando ou declarando a nulidade ou inexistência do ato (Cfr. FAUSTO DE QUADROS /ANA M. GUERRA MARTINS, *Cit.*, pp.136-137).

pode ser da Comissão Europeia, Conselho e do Banco Central Europeu (desde que não sejam recomendações ou pareceres), do Parlamento ou do Conselho Europeu (quando são atos destinados a produzir efeitos perante terceiros), e, ainda, de órgãos e organismos da UE, do Banco Europeu de Investimento<sup>35</sup> e do Tribunal de Contas<sup>36</sup>.

No que concerne à legitimidade ativa, a maioria da doutrina<sup>37</sup> refere-se a três categorias distintas de recorrentes. No papel de recorrentes privilegiados, estão o Conselho, o Parlamento Europeu, a Comissão Europeia e os EM, os quais não têm que provar o seu interesse em agir. Presume-se que agem na prossecução do interesse geral, isto é, pela salvaguarda da legalidade do ordenamento jurídico-comunitário. Podem, por isso, recorrer de qualquer “ato comunitário produtor de efeitos jurídicos obrigatórios em relação a terceiros, qualquer que seja o seu interesse em agir ou o fundamento da sua ação”<sup>38</sup>. Como recorrentes semi-privilegiados identificamos o Tribunal de Contas, o Banco Central Europeu e o Comité das Regiões. Estes apenas podem agir quando esteja em causa a garantia das suas competências, isto é, de atos que afetem as suas prerrogativas<sup>39</sup>. Por último, na categoria de recorrentes ordinários ou não privilegiados, encontram-se os particulares.

O conceito de «particulares» para efeitos do recurso de anulação não tem (nem teve) definição nos Tratados. Esta é uma noção ampla, uma vez que permite a qualquer pessoa singular ou coletiva<sup>40</sup> a interposição de recurso de anulação, desde que tenha legitimidade nos termos em que o Tratado dispõe<sup>41</sup>. Será, portanto, qualquer particular cujos direitos foram afetados por um suposto ato inválido da UE<sup>42</sup>. Estes têm que provar o seu interesse em agir para que o recurso de anulação seja admitido.

É perceptível, desde logo, uma discrepância, em termos de ónus da prova do interesse em agir, entre os vários recorrentes, pesando aquele de forma expressiva sobre os particulares. Todavia, no atual ‘estado de arte’, este não é o único contraste gritante. É possível identificar uma certa incongruência entre o acesso restrito dos particulares ao TJUE e a realidade vigente na União. Neste contexto, devemos ter presente, por um lado, os princípios das competências atribuídas e das implícitas<sup>43</sup>. Cada vez mais, se multiplicam as competências atribuídas à UE. O TL introduziu, por exemplo, novidades em matéria de ELSJ, reforçando as competências da

---

<sup>35</sup> Por força do art. 271º do TFUE.

<sup>36</sup> Cfr. Ac. *Maurissen*, proc. ap. 193/87 e 194/87.

<sup>37</sup> Vide FAUSTO DE QUADROS /ANA M. GUERRA MARTINS, *Cit.*, pp.150 e segs.; MARIA J. RANGEL DE MESQUITA, *Introdução ao Contencioso da União Europeia – Lições*, Almedina, 2013, pp.132 e segs.

<sup>38</sup> M. GORJÃO-HENRIQUES, *Direito Comunitário*, 5ª edição, Almedina, 2008, p.347.

<sup>39</sup> M. GORJÃO-HENRIQUES fala em “recorrentes institucionalmente interessados” (*Idem*, p.348).

<sup>40</sup> A noção inclui as pessoas coletivas de direito privado bem como de direito público que tenham base territorial, como Municípios ou Regiões Autónomas, ou base institucional, como Universidades ou institutos públicos (Cfr. GONÇALO ANASTÁCIO/ MANUEL PORTO, *Tratado de Lisboa – Anotado e Comentado*, Almedina, 2012, p.947).

<sup>41</sup> Quanto à amplitude ver FAUSTO DE QUADROS e ANA M. GUERRA MARTINS, *Cit.*, pp.152-153.

<sup>42</sup> De acordo com JOHN LANG (“Actions for declaration the Community regulations are invalid: the duties of national courts under Article 10 EC”, in *European Law Review*, 2003, vol. 28, p.104), esta noção inclui o que inclui quem foi diretamente afetado e quem tem interesse direto na invalidade.

<sup>43</sup> Analisado por PATRÍCIA FRAGOSO MARTINS, à luz do Ac. *AETR*, in *Princípios Fundamentais de Direito da União Europeia – Uma abordagem Jurisprudencial*, coord. SOFIA PAIS, Almedina, 2ª ed., 2012, pp.153 e segs.

Europol<sup>44</sup>, e também no âmbito da ação externa<sup>45</sup>. O crescente aumento das competências europeias acaba por contrastar com a aparentemente estagnada legitimidade ativa dos particulares.

Por outro lado, assistimos, igualmente, a um reforço da cidadania europeia. O TJ afirmou, no *Ac. Zambrano*<sup>46</sup>, que “sempre que seja uma decisão acerca da cidadania europeia, sendo posto em causa o estatuto, o cidadão europeu tem direito de invocar as regras da cidadania europeia para se proteger”, mesmo que se trate de uma situação aparentemente puramente interna. Fruto da jurisprudência, a cidadania europeia foi elevada a estatuto fundamental, um dos pilares no contexto da UE, pretendendo, deste modo, a proteção dos direitos dos cidadãos europeus. A cidadania europeia encerra em si um conjunto de direitos fundamentais, nomeadamente o direito à tutela jurisdicional efetiva, tendo no recurso de anulação um dos seus meios de efetivação e, como vimos anteriormente, a legitimidade ativa das instituições e dos EM é uma legitimidade ampla, bem distinta da legitimidade que foi atribuída aos particulares.

## **3.2. A legitimidade antes do Tratado de Lisboa**

### **3.2.1. Um conceito bidimensional**

A legitimidade ativa dos particulares, em sede de recurso de anulação, foi estabelecida com o Tratado de Roma, em 1957<sup>47 48</sup>, cuja redação foi transposta<sup>49</sup> para o art. 230º do TCE com o Tratado de Amesterdão e mantida pelo Tratado de Nice. Aqueles tinham legitimidade quando estivesse em causa uma decisão de que fossem destinatários ou, quando não o fossem, se tratasse de decisões dirigidas a terceiros ou adotadas sob a forma de regulamento, mas que os afetasse de forma direta e individual. Assim, decorre a necessidade de o particular, que não é destinatário do ato, preencher duas condições para ter legitimidade para recorrer: «a afetação direta» e «a afetação individual». A interpretação destes dois conceitos ficou, “ainda que nem sempre de forma muito clara”<sup>50</sup>, ao cuidado do TJ.

#### **A) A «afetação direta»**

Apesar de o TJ ter afirmado que, “em primeiro lugar, deve examinar-se se a segunda condição de admissibilidade está preenchida, uma vez que se torna inútil, se a decisão não diz

---

<sup>44</sup> Vide NUNO PIÇARRA, “O Tratado de Lisboa e o espaço de liberdade, segurança e justiça”, in *Tratado de Lisboa, Cit.*, pp.255 e segs.

<sup>45</sup> Vide MANUEL PORTO/M. GORJÃO-HENRIQUES, “O Tratado de Lisboa: a resposta adequada aos desafios da globalização?”, in *O Tratado de Lisboa, Cit.*, pp.111-130.

<sup>46</sup> Proc. C-34/09.

<sup>47</sup> Relembremos que o seu principal objetivo era a criação de um mercado comum e a previsão da livre circulação de trabalhadores no espaço da União Europeia (Cfr. Preâmbulo do Tratado).

<sup>48</sup> *Ex vi* art. 173º do TCEE.

<sup>49</sup> Não esquecendo que, em 1992, o Tratado de Maastricht instituiu a «União Europeia» e criou a cidadania europeia, reforçando a união política e o sentimento europeu, contrastando com a livre circulação de trabalhadores que apenas tinha esse mesmo objetivo: permitir que os trabalhadores circulassem livremente pelo espaço da UE, eliminando, assim, os primeiros entraves à política do mercado comum (hoje, mercado interno).

<sup>50</sup> SOFIA PAIS, “A protecção dos particulares...”, *Cit.*, p.1092.

individualmente respeito à recorrente, procurar saber se a atinge de forma directa”<sup>51</sup>, principiaremos pela análise do critério da «afetação direta» por o seu conceito não apresentar grandes dificuldades ou questões doutrinárias.

Trata-se de uma construção jurisprudencial que advém do Ac. *Aluminium*<sup>52 53</sup>, estando preenchida sempre que o ato em causa tenha por efeito privar o recorrente de um direito ou impor-lhe uma obrigação sem necessidade de qualquer intervenção de uma autoridade nacional ou comunitária. Por outras palavras, sempre que ao destinatário não é dada discricionariedade, o ato não necessita de intermediação e, por isso, afetará diretamente o particular. Pelo contrário, “se ao destinatário da medida é dada verdadeira discricionariedade, não se verifica uma afetação direta do recorrente”<sup>54</sup>.

### **B) A «afetação individual»**

Demonstrou a experiência que este conceito envolve uma maior complexidade, quer em termos de interpretação, quer em termos de prova, enquanto pressuposto necessário para aferir da legitimidade das pessoas singulares e coletivas.

Em 1963, o TJ, no Ac. *Plaumann*, afirmou que um particular que não é destinatário de uma decisão só é afetado individualmente, quando “esta lhes diz individualmente respeito se os afetar devido a certas qualidades que lhes são próprias ou a uma situação de facto que os caracteriza em relação a qualquer outra pessoa e assim os individualiza de maneira análoga à do destinatário”<sup>55</sup>. *Prima facie*, o conceito parece relativamente fácil de preencher dada a exigência de certas qualidades que lhes são próprias ou de uma situação de facto que os distingue em relação a qualquer outra pessoa, visto que se o particular se sente afetado pela norma, normalmente, algum motivo relacionado com uma determinada situação ou qualidade sua haverá de ter. Todavia, a simplicidade é apenas aparente. Além de ser um conceito complexo, o TJ acentuou a sua dificuldade. Como salientam PAUL GRAIG e GRÁINNE DE BÚRCA<sup>56</sup>, o Tribunal poderia escolher entre três momentos temporais alternativos e distintos para aferir do preenchimento do referido critério: i) no momento da adoção do ato que se recorre; ii) no momento da impugnação do ato ou; iii) em momento futuro sem limite temporal estabelecido. O TJ agudizou a dificuldade de subsunção ao conceito por ele próprio construído, optando pela terceira alternativa: verificar se o critério se encontra preenchido em momento futuro sem limite temporal definido<sup>57 58</sup>.

---

<sup>51</sup> Ac. *Plaumann*, proc. 25/62.

<sup>52</sup> Ac. *SA Alcan Aluminium*, proc. 69/69.

<sup>53</sup> Repetida, e.g., no Ac. *International Fruit Company*, proc. ap. 21/72 a 24/72.

<sup>54</sup> FRANCISCO PAES MARQUES, “O acesso dos particulares ao recurso de anulação após o Tratado de Lisboa: remendos a um fato fora de moda”, in *O Tratado de Lisboa, Cit.*, p.91.

<sup>55</sup> Ac. *Cit.*, p.284.

<sup>56</sup> In *EU Law Text, Cases and Materials*, 4ª ed, Oxford University Press, 2008, p.512.

<sup>57</sup> Cfr, por exemplo, Ac. *Cityflyer Express/Comissão*, proc.T-16/96, n.º30.

<sup>58</sup> Nas palavras de RUI MOURA RAMOS, é exigida “uma afetação radicalmente distinta de todos os outros” (Cfr. “O acesso dos particulares aos tribunais europeus”, in *Estudos de Direito da União Europeia*, Coimbra Ed., 2013, p.382).

Vejamos o seguinte exemplo. Imagine-se que o particular é uma pessoa coletiva que exerce uma determinada atividade económica, sendo o único afetado por uma decisão europeia da qual não é destinatário. Este, à luz da construção pretoriana do TJ, não terá legitimidade porque, em qualquer momento (no futuro), esta atividade económica poderá vir a ser desenvolvida por qualquer outra pessoa que passará também a ser afetada. E era exatamente esta a situação fáctica subjacente ao caso *Plaumann*, no qual foi declarado que “a recorrente é afetada pela decisão em causa (...) devido a uma atividade comercial que, em qualquer momento, pode ser exercida por qualquer pessoa e que, portanto, não é suscetível de a caracterizar em relação à decisão em causa de uma maneira análoga à do destinatário”<sup>59</sup>.

Resulta igualmente da jurisprudência que o Tribunal analisa, ainda, se estas características foram determinantes aquando da prática do ato. Isto é, quando o ato impugnado afeta um grupo de pessoas que estavam identificadas ou eram identificáveis no momento em que este foi adotado, em função de critérios próprios aos membros do grupo, esse acto podia dizer individualmente respeito a essas pessoas na medida em que fazem parte de um círculo fechado, de uma classe limitada<sup>60</sup>.

### 3.2.2. Uma aparente evolução

Na década de oitenta, o TJ reconheceu, admiravelmente, no Ac. *Os Verdes*, legitimidade a um partido político com o objetivo de não estabelecer soluções discriminatórias em relação a tutela jurisdicional<sup>61</sup>. Este explicou que, “tratando-se da repartição de fundos públicos (...), e tendo sido alegada uma desigualdade nesta repartição, não se pode considerar que só diz individualmente respeito às formações que estavam representadas e que (...) eram identificáveis à data da adoção do ato impugnado. Uma tal interpretação levaria, com efeito, a criar uma desigualdade de proteção jurisdicional entre formações concorrentes (...)”<sup>62</sup>.

Volvidos alguns anos, surge o Ac. *Codornú*<sup>63</sup>, no qual o TJ também não seguiu a designada «fórmula *Plaumann*»<sup>64</sup>. Estava em causa um regulamento que impunha a reserva da “menção «*crémant*» para certos vinhos elaborados em França e Luxemburgo”<sup>65</sup>. A sociedade *Codornú* registou a marca gráfica “*Gran Crémant de Codornú*” em Espanha e, portanto, “ao reservar o direito de utilizar a menção «*crémant*» aos produtores franceses e luxemburgueses, a medida impugnada tem como consequência impedir a *Codornú* de utilizar a sua marca gráfica”, logo “prova [a] existência de uma situação que a individualiza, relativamente à

---

<sup>59</sup> *Cit.*, p.284.

<sup>60</sup> *Vide*, e.g., Ac. *Piraki-Patraiki e o./Comissão*, proc.11/82, n.º31; e, recentemente, Ac. *Stichting Woonlinie e o./Comissão*, proc. C-133/12P, n.º46.

<sup>61</sup> Pese, a nosso ver, contudo, o facto de se tratar de um partido político e, por isso, estarem, certamente, em causa influências ou necessidades de não criação de querelas políticas.

<sup>62</sup> *Cit.*, n.ºs 33 a 38.

<sup>63</sup> Proc. C-308/89.

<sup>64</sup> Por todos, *vide* DAMIEN CHALMERS et al., “Judicial Review” in *European Union Law*, 2ª ed., 2010, p.418.

<sup>65</sup> *Cit.*, n.º 7.

medida impugnada, em relação a qualquer outro operador económico”<sup>66</sup>. O TJ demonstrou, assim, uma flexibilização no preenchimento do conceito de «afetação individual» que, todavia, durou pouco tempo, pois este viria a adotar a sua posição clássica logo no caso *Buralux*<sup>67</sup>.

Não obstante, esta sensibilização viria a manter-se, especialmente, em duas situações. O TJ, nas áreas da concorrência, *antidumping*, concentrações e auxílios de Estado<sup>68</sup>, revelou constantemente uma certa permissividade em termos de averiguação do preenchimento do conceito de «afetação individual», ou quando os particulares tenham participado ou sido ouvidos no procedimento que levou à prática do ato, como demonstram, por exemplo, os Acórdãos *BaByliss*<sup>69</sup>, *Metro*<sup>70</sup> e *Cofaz*<sup>71</sup>.

O fundamento subjacente a esta flexibilidade prende-se com o facto de, nestes domínios, os particulares poderem alertar ou apresentar denúncias à Comissão no sentido de que a ordem jurídica foi violada, o que o Tribunal considera que os individualiza de forma análoga aos destinatários. Aqui, é possível vislumbrar um maior interesse da União, nomeadamente com a proteção dos consumidores e regulação da concorrência e, por isso, se aceita que quem contribui para auxiliar a salvaguarda destes interesses tenha legitimidade para recorrer dessas decisões.

### 3.2.3. A quebra da “promessa *Codornú*”<sup>72</sup>

Após a promessa de mudança, o TJ mostrou uma regressão, tendo a visão restritiva continuado nos Acórdãos *UPA*<sup>73</sup> e *Jégo-Quéré*<sup>74</sup>. No primeiro, o TJ ignorou as conclusões do AG JACOBS que sugeriu que a interpretação do conceito de «afetação individual» deveria ser mais flexível, no sentido de que se devia aceitar “que uma medida comunitária diz individualmente respeito a uma pessoa quando, em razão das circunstâncias particulares desta, a medida afeta ou é suscetível de afetar negativa e substancialmente os seus interesses”<sup>75 76</sup>. Como vantagem deste entendimento, invocou, nomeadamente, que “melhoraria consideravelmente a tutela jurisdicional”<sup>77</sup>.

---

<sup>66</sup> *Cit.*, n.ºs 21 e 22.

<sup>67</sup> Proc C-209/94 P, n.º25.

<sup>68</sup> Entre outros, cfr. CRUZ VILAÇA/PAIS ANTUNES, “A Integração Portuguesa no Sistema Jurisdicional Comunitário”, in *Análise Social*, Vol. XXVII (118- 119), 1992 (4º -5º), pp.891-916.

<sup>69</sup> Proc. T-114/02.

<sup>70</sup> Proc. 26/76.

<sup>71</sup> Proc. C-169/84.

<sup>72</sup> Ac. *Codornú*, descrito por GRAIG e DE BÚRCA, como “*The Promise of Codornú*” (*Cit.*, p.516 e segs.).

<sup>73</sup> Proc. C-50/00.

<sup>74</sup> Proc. C-263/02.

<sup>75</sup> JACOBS, Conclusões do AG, referentes ao caso *UPA*, proc. C-50/00 P, n.º60.

<sup>76</sup> Esta interpretação, de acordo com SOFIA PAIS (“A protecção dos particulares...”, *Cit.*, p.1097), não coloca “em causa a letra do actual artigo 263º do TFUE”, além de “garantir o princípio da tutela jurisdicional efectiva”.

<sup>77</sup> *Cit.*, n.º63.

Já no processo *Jégo-Queré*, o TPI<sup>78</sup> admitiu um alargamento da legitimidade ativa dos particulares, tendo mesmo levado a que se falasse em “tentativa de viragem jurisprudencial”<sup>79</sup>. Todavia, o TJ logo contra-argumentou que a UE tinha um sistema de meios que possibilitavam o cumprimento do princípio da tutela jurisdicional efetiva, não se ficando apenas pelo recurso de anulação e, portanto, uma visão restritiva do conceito de «afetação individual» não colocava em causa a tutela dos particulares.

Estava, assim, traçado o destino da legitimidade dos particulares no âmbito do recurso de anulação. No início do século XXI, o TJ continuava a aplicar a mesma fórmula que surgiu em 1963, quando, ainda, não estava instituída a cidadania europeia, nem eram tão alargadas as competências da (agora) UE.

### 3.2.4. Fundamentos da posição jurisprudencial restritiva

Em 2007, o TJ, no Ac. *Ocalan*<sup>80</sup>, reafirmou o entendimento que havia vindo a ser por si perfilhado, considerando que a sua jurisprudência não violava o direito à proteção jurisdicional efetiva, consagrado no artigo 6º e 13º da CEDH (e, mais recentemente no artigo 47º da CDFUE), visto que se justificava que “as regras processuais que regem a admissibilidade de um recurso de anulação deve[sse]m ser aplicadas, sendo adaptadas na medida do necessário às circunstâncias do caso em apreço” e que se “o órgão jurisdicional comunitário conclui que essa organização não é individualmente (...) afetada conforme interpretado pela jurisprudência, sendo, por isso, inadmissível o recurso de anulação que interpôs, não existe qualquer contradição entre a CEDH e o TCE”<sup>81</sup>.

O TJ invocou na sua jurisprudência vários argumentos para justificar a sua posição restritiva. Designadamente, a existência de mecanismos alternativos que compensam o carácter restritivo das suas decisões como, por exemplo, o reenvio prejudicial<sup>82</sup>, a vigência do princípio da subsidiariedade<sup>83</sup> da atuação da UE face aos EM e a imposição do princípio da cooperação leal<sup>84</sup>, uma vez que a arquitetura jurisdicional da União assenta num sistema descentralizado de aplicação do Direito da UE<sup>85</sup>. Defendeu, ainda, que uma visão mais liberal levaria a uma sobrecarga judicial e poria em causa a celeridade processual<sup>86 87 88</sup>.

---

<sup>78</sup> Proc. T-177/01.

<sup>79</sup> MARIA LUÍSA DUARTE, *Direito Comunitário II – Contencioso Comunitário (relatório)*, Revista Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2003, p.78.

<sup>80</sup> Proc. C-229/05.

<sup>81</sup> *Cit.*, n.º 7 e 5, respetivamente.

<sup>82</sup> Vide nº 61 do Ac. *UPA*, proc. T-173/98.

<sup>83</sup> Cfr. art. 5º, nº1 e 3 do TUE.

<sup>84</sup> Cfr. art. 4º, nº3 do TUE.

<sup>85</sup> Vide nº62 do Ac. *UPA*, proc. T-173/98.

<sup>86</sup> Cfr. JACOBS, *Cit.*

<sup>87</sup> Nem todos os autores se posicionam a favor de uma liberalização. Há quem corrobore todos estes argumentos que sustentam a posição restritiva do TJUE. (Vide PAUL NIHOUL, “La recevabilité des recours en annulation introduits par un particulier à l’encontre d’un acte communautaire générale, in *RTDE*, 1994, pp.186 e segs).

### 3.2.5. Análise crítica do *locus standi* dos particulares

O estatuto dos particulares justifica, genericamente, uma improcedência ou inconveniência dos argumentos analisados em prol da sua tutela efetiva. A interpretação sugerida por JACOBS “melhoraria consideravelmente a tutela jurisdicional. (...) [A]ssegurar-se-ia não só que os recorrentes particulares direta e negativamente afetados por medidas comunitárias nunca seriam deixados sem um recurso jurisdicional, mas permitir-se-ia também que as questões de validade de medidas gerais fossem tratadas no contexto do processo mais adequado para as resolver, e em que existem medidas provisórias efetivas”<sup>89</sup>.

Primeiramente, a restrição em si mesma merece críticas. O ‘teste *Plaumann*’, enquanto prova para adquirir legitimidade em sede de recurso de anulação, é uma verdadeira *probatio diabolica*. Não tanto pelo modo como é definido, mas pela forma como é interpretado pelo TJ, que dificulta a subsunção ao conceito construído. Como resultado óbvio, mesmo que o particular preencha o conceito, apresentando uma situação ou características distintivas em relação aos seus pares, isto não significa que lhe seja reconhecida legitimidade. Ou seja, mesmo havendo uma pessoa (singular ou coletiva) que se enquadre na construção jurisprudencial deste conceito, pode-se sempre argumentar que, em termos futuros, outras pessoas poderão também adquirir essa qualidade ou estar nessa situação, o que os colocará no campo de aplicação do ato impugnado e, portanto, este afetado presentemente não será o único (devido aos “futuramente” ou “possivelmente” afetados), não havendo afetação individual<sup>90 91</sup>.

Em relação aos argumentos que sustentam a posição jurisprudencial restritiva, sabemos que os EM devem assegurar a aplicação do Direito da UE em primeira linha, contudo os OJN podem não conferir uma tutela jurisdicional efetiva aos particulares, o que provocará soluções díspares em cada Estado, comprometendo a uniformização. A disparidade conduz a desigualdades na interpretação e consequente aplicação do Direito, originando desequilíbrios e insegurança jurídica no seio da União. Este argumento, apesar de recorrer a um princípio de Direito da UE (princípio da subsidiariedade), é equívoco, pois os EM não têm competência para invalidar um ato da UE, sob pena de violação do princípio das competências atribuídas<sup>92</sup>.

---

<sup>88</sup> Além destes argumentos, a doutrina tentou desvendar outros. HARTLEY defendeu que esta restrição se verificava sobretudo nos casos que envolviam atos decorrentes da PAC, matéria que envolvia uma grande discricionariedade e, conseqüentemente, escolhas difíceis. O TJ, ao negar o provimento dos recursos com fundamento na ilegitimidade, evitaria questionar as decisões tomadas pela Comissão e pelo Conselho, respeitando, em última análise, o princípio da separação de poderes. (Cfr. *The Foundations of European Community Law*, 6ª ed., Oxford University Press, 2007, p.333).

<sup>89</sup> *Cit.*, n.º63.

<sup>90</sup> O entendimento do TJ “tornou praticamente impossível aos particulares a interposição de recurso” (Cfr. NUNO PIÇARRA, “Três notas sobre a identidade do sistema jurisdicional da União Europeia”, in *Estudos em Homenagem a Miguel Galvão Teles*, Vol. I, Almedina, 2012, pp. 780-781).

<sup>91</sup> Este conceito, pela sua impraticabilidade foi objeto de duras críticas pela doutrina, quer a nível pragmático, na medida em que se tornou economicamente irrealista; quer a nível concetual, pois trata-se de uma categoria aberta, englobando quem pode meramente afetar (Cfr. GRAIG/ De BÚRCA, *Cit.*, p.512).

<sup>92</sup> *Ex vi* n.º 1 do artigo 5º do TFUE.

Atentando nesta temática, vislumbramos uma incongruência sistemática. No caso de reenvio prejudicial, o próprio TJ estabeleceu, no acórdão *Foto-Frost*<sup>93</sup>, a obrigação de reenvio por parte dos OJN, quando se tratasse de uma questão de validade, “sempre que o juízo que aqueles fizerem da norma conduzir à sua invalidade”<sup>94</sup>. Nesta linha jurisprudencial, se dúvidas ainda existissem quanto à competência dos OJN, o Tribunal deixou claro ser o único ente competente para apreciar a validade de um ato de Direito da UE<sup>95</sup>. Ora, que sentido faz, em sede de reenvio, afirmar-se o único capaz de conhecer da invalidade, e, no âmbito do recurso de anulação, já não querer ser competente para exercer esta competência? Em termos práticos, não reconhecendo legitimidade aos particulares, não há admissibilidade de recurso e, por conseguinte, o Tribunal não exerce a sua competência no caso concreto.

Persistindo no paralelismo com o reenvio prejudicial, sublinharemos uma outra perspetiva. O próprio Tratado estabelece que o reenvio é obrigatório para os OJN de cujas decisões não caiba recurso. O Ac. *Lyckeskog*<sup>96 97</sup> colocou fim à divergência doutrinal que existia, estabelecendo que esta disposição deve ser interpretada no sentido de que impõe a obrigação de reenvio a qualquer OJN, cuja decisão não admita recurso jurisdicional, segundo as disposições do Direito nacional, independentemente da sua posição hierárquica, tal como defendia a maioria da doutrina<sup>98</sup>. De facto, outra não poderia ser a intenção da lei, sob pena de uma limitação no acesso do TJ, e em prol da uniformidade do Direito da UE, segurança jurídica, proteção dos particulares e, em última linha, do primado deste Direito, que vem sendo afirmado desde o Ac. *Costa/ENEL*<sup>99</sup>, no qual o Tribunal declarou que “a eficácia do direito comunitário não pode variar de um Estado para outro (...) sem colocar em perigo a realização dos objectivos do Tratado”. Se uma solução contrária não seria defensável, nem foi assumida pelo TJ, em benefício da garantia da tutela jurisdicional efetiva, vemo-nos, novamente, forçados a rever o dualismo existente face ao recurso de anulação, em que o Tribunal parece esquecer estes argumentos, criando uma assimetria num sistema único de mecanismos contenciosos que têm como objetivo principal garantir a eficácia e uniformidade do mesmo Direito.

Apesar de o TJ insistir que existem meios alternativos, “o princípio da tutela jurisdicional efetiva exige que os recorrentes tenham acesso a um tribunal com competência para decretar

---

<sup>93</sup> Proc. 314/85.

<sup>94</sup> Cfr. INÊS QUADROS, “Comentário ao acórdão *Foto-Frost*”, in *Princípios Fundamentais...*, *Cit.*, p.237.

<sup>95</sup> Cfr. nº 15 do Ac. *Cit.*, no qual o TJ afirma a incompetência de todos os OJN para a declaração de invalidade de normas de Direito da UE.

<sup>96</sup> Proc. C-99/00.

<sup>97</sup> Neste sentido, também Ac. *Da Costa*, proc. ap. 28/62, 29/62 e 30/62, p 237: “(...) o artigo 177.º, último parágrafo, obriga, sem excepção, os [OJN] (...) cujas decisões não sejam susceptíveis de recurso jurisdicional no direito interno a submeter ao TJ qualquer questão de interpretação suscitada perante eles(...)”.

<sup>98</sup> Por todos, M. GORJÃO-HENRIQUES, *Direito...*, *Cit.*, pp.399-400.

<sup>99</sup> Proc. 6/64, p.555.

soluções suscetíveis de os proteger dos efeitos de medidas ilegais. O acesso (...) através do artigo 234.º[T]CE [atual art. 267º TFUE] não é, todavia, um recurso que se encontre, de pleno direito, à disposição dos particulares”<sup>100</sup>. A este respeito, recordamos que o reenvio é um meio indireto de acesso dos particulares e, portanto, o grau de proteção que confere é relativo. Aliás, o próprio Tribunal revelou ter essa perceção ao afirmar, no Ac. *Melki e Abdeli*, que este “não constitui uma via de recurso para as partes num litígio pendente no tribunal nacional”, pois o TJ “não pode ser obrigado a apreciar a validade do direito da União apenas porque esta questão foi invocada perante o mesmo por uma destas partes”<sup>101</sup>.

De modo semelhante, declarou, no Ac. *CILFIT*<sup>102</sup>, que este mecanismo não integrava uma das vias de recurso abertas às partes. Recorrer ao reenvio prejudicial está na esfera de decisão dos OJN, podendo estes recusar-se<sup>103</sup> a reenviar questões e, embora haja situações em que se encontram obrigados a tal, este expediente é suscetível de implicar uma morosidade capaz de comprometer a efetividade da proteção individual.

Em suma, o reenvio, enquanto ato, é competência *ex officio* do OJN, podendo este decidir reenviar sem que as partes lho requeiram ou recusar-se quando estas o façam. A tutela interna leva, ainda, a outra questão relacionada com o juízo jurisprudencial de complementaridade entre o reenvio prejudicial e o recurso de anulação: os recorrentes particulares apenas podem suscitar, perante os OJN, questões de validade de normas nacionais. Se atos da UE forem exequíveis por si mesmos, não necessitando de medidas de execução nacionais, aqueles não podem suscitar a questão, o que veda a possibilidade de acesso (indireto) ao TJUE<sup>104</sup>. Concluimos, assim, que o refúgio que o Tribunal encontrou no reenvio, para evitar a flexibilização no acesso direto, porque teoricamente é possível uma tutela indireta, não significa que esta seja efetiva. Suscitar uma questão na esperança de que seja iniciado um processo prejudicial não é, de todo, a garantia de uma tutela efetiva. É, como dissemos, uma construção teórica, porque possível, mas tergiversante e artificial, pois não garante realmente, nem em tempo útil ou razoável uma decisão.

Em terceiro lugar, um entendimento mais flexível do critério da «afetação individual», teria “a grande vantagem de trazer clareza a um corpo de jurisprudência que tem frequentemente sido criticado”<sup>105</sup>. Além de uma maior proteção, coloca-se a tónica na coerência jurisprudencial. Na verdade, não é compreensível, por um lado, uma exigência tão severa para a atribuição de legitimidade ativa aos recorrentes particulares e, por outro lado, uma ausência de restrições à legitimidade destes na interposição de ações de indemnização

---

<sup>100</sup> JACOBS, *Cit.*, n.º43.

<sup>101</sup> Proc. ap. C-188/10 e C-189/10, n.º 63.

<sup>102</sup> Proc. 283/81, p.3428.

<sup>103</sup> Perante uma omissão de reenvio, INÉS QUADROS reflete sobre a importância dos meios constitucionais como a queixa constitucional na Alemanha, o *recurso de amparo* em Espanha e a fiscalização sucessiva concreta da constitucionalidade de normas em Portugal, como meios de agir contra esta omissão (Cfr. *A Função Subjectiva...*, *Cit.*, pp.138 e segs.).

<sup>104</sup> Cfr. JACOBS, *Cit.*, n.º43.

<sup>105</sup> *Idem*, n.º64.

por danos. Algo estranho e “paradoxal, uma vez que as ações de indemnização envolverão frequentemente, ou envolvem de facto, impugnações da legalidade de medidas comunitárias gerais”<sup>106</sup>.

Não podemos, igualmente, corroborar a argumentação subjacente à flexibilização como sinónimo de sobrecarga. Apesar de o orçamento europeu depender do contributo dos EM<sup>107</sup> (e pesando a crise económica que se sente), o hipotético aumento de processos não pode ser motivo para restringir o acesso de alguém a um mecanismo de tutela dos seus direitos<sup>108</sup>. Contra essa futurologia, relembramos que não bastará interpor recurso sem qualquer critério. Terá sempre que existir um interesse no resultado, que funcionará como peso e medida para filtrar esse medo “dos portões abertos”<sup>109</sup>. Esse interesse em agir, condicionante da admissibilidade dos recursos de anulação<sup>110</sup>, foi sempre definido, jurisprudencialmente, como um interesse na anulação do ato impugnado, pressupondo que aquela seja suscetível de ter consequências jurídicas<sup>111</sup>, ou, por outras palavras, que o recurso possa, pelo seu resultado, conferir um benefício a parte que o interpôs<sup>112</sup>. O interesse em agir deve, ainda, perdurar até à prolação da decisão jurisdicional, sob pena de ser declarado que não há lugar a decisão<sup>113</sup>.

Em relação à celeridade processual, pensamos que seria muito mais rápida uma decisão do TJUE do que aguardar que se esgotassem as vias de recurso internas para que verificasse uma obrigação de reenvio, ou, do que, a partir da jurisprudência *Foto-Frost* (e se for o caso<sup>114</sup>), esperar que o OJN proceda ao reenvio. Em todo o caso, existe a possibilidade de este não cumprir a sua obrigação, o que se traduziria numa ação por incumprimento, prolongando ainda mais o lapso temporal em que o particular se vê sem uma decisão que se pronuncie quanto à validade daquele ato. O TJUE tem competência exclusiva para aferir da legalidade dos atos da UE, logo, faz sentido que “as questões de validade (...) [sejam] tratadas no contexto do processo mais adequado para as resolver”<sup>115</sup>.

---

<sup>106</sup> *Idem*, n.º72.

<sup>107</sup> Cfr. EU Budget Explained in <[http://ec.europa.eu/budget/explained/budg\\_system/financing/fin\\_en.cfm#own\\_res](http://ec.europa.eu/budget/explained/budg_system/financing/fin_en.cfm#own_res)>.

<sup>108</sup> A este respeito, JACOBS defendeu que “um aumento do número de processos não subverte necessariamente a capacidade da jurisdição comunitária de cumprir a sua missão e de proferir uma justiça célere”, tendo sugerido como uma solução para esse eventual acréscimo que “tais casos poderiam ser tratados, sem qualquer encargo adicional significativo para os recursos do [TPI], através da apensação de processos ou da selecção de processos-modelo.” (*Cit.*, n.º80).

<sup>109</sup> Neste sentido, USHER, “Direct and Individual Concern - An Effective Remedy or a Conventional Solution?”, in *European Law Review*, 2003, vol. 28, Sweet&Maxwell, p.600.

<sup>110</sup> Esta exigência coloca-se, mesmo nos casos em que os particulares é o destinatário da decisão, devendo o interesse ser pessoal, atual ou potencial (Cfr. FAUSTO DE QUADROS/ ANA M. GUERRA MARTINS, *Cit.*, p.172).

<sup>111</sup> Vide Ac. *AKZO Chemie/Comissão*, proc. 53/85, n.º21; Acórdão *MCI/Comissão*, proc. T-310/00, n.º44.

<sup>112</sup> Vide Ac. *Parlamento/Richard*, proc. C-174/99 P, n.º33, e *UPA/Conselho*, proc. C-50/00 P, n.º21.

<sup>113</sup> Cfr. Ac. *Wunenburger/Comissão*, proc. C-362/05 P, n.º42.

<sup>114</sup> Não esqueçamos que há uma pequena inflexão a esta jurisprudência que resulta do Ac. *Zuckerfabric* (proc. ap. C-143/88 e C-92/89), no qual o TJ permite que, em casos de urgência, os órgãos jurisdicionais nacionais, que estão obrigados a reenviar a questão de validade, possam suspender a aplicação da norma europeia, procedendo, depois, ao reenvio prejudicial (n.º22 e segs).

<sup>115</sup> *Cit.*, n.º63.

Esta adequação de que se fala não deve estar circunscrita à escolha dos meios contenciosos disponíveis. A proteção jurisdicional efetiva não se compadece com uma adequação estática dos meios processuais. Não esqueçamos que, mais do que uma crítica à validade dos argumentos jurisprudenciais, a questão de fundo extravasa estes horizontes: prende-se com a compatibilidade desta visão restritiva com o direito à tutela jurisdicional efetiva e, em última análise, com uma União que diz dispor de um quadro institucional que visa promover, nomeadamente, os interesses dos seus cidadãos<sup>116</sup>, com uma União de Direito.

### **3.3. A atual legitimidade**

#### **3.3.1. O contexto de mudança**

A interpretação jurisprudencial, como configurada, não satisfazia a necessidade de tutela dos particulares. Ciente das falhas do sistema jurisdicional, a Convenção sobre o Futuro da Europa estabeleceu um Círculo de Discussão sobre o Funcionamento do TJ, no qual foi debatido o tema do *locus standi* dos particulares<sup>117</sup>. No grupo de discussão impôs-se<sup>118</sup>, como solução, uma posição maioritária a favor da modificação do TCE para conferir uma maior proteção aos particulares afetados por atos regulamentares que não necessitassem de medidas nacionais de execução, removendo a necessidade de demonstrar a «afetação individual» e mantendo a «afetação direta». Medida esta que foi consagrada no TFUE. Contudo, esta não foi a única mudança operada. Foi também incorporada, no TUE, uma obrigação expressa dos EM criarem os mecanismos necessários para garantir o acesso dos particulares a uma tutela jurisdicional efetiva nos domínios abrangidos pelo Direito da UE.

Houve, ainda, uma terceira solução debatida que não viria a ter acolhimento: a criação de um mecanismo contencioso especial contra a violação de direitos fundamentais, inspirado na *Verfassungsbeschwerde* (queixa constitucional) alemã ou o *recurso de amparo* espanhol<sup>119</sup>.

#### **3.3.2. A novidade constante do TFUE**

O TL, além de incluir, no TUE, a obrigação de os EM assegurarem uma tutela jurisdicional efetiva, veio consagrar uma novidade no TFUE, no sentido de suavizar as condições de legitimidade ativa dos particulares. A solução implementada permite que “qualquer pessoa singular ou coletiva pode interpor (...) recursos (...) contra atos regulamentares que lhe digam diretamente respeito e não necessitem de medidas de execução”<sup>120</sup>. A disposição, apesar de não ser clara, dispensa a «afetação individual» quando

---

<sup>116</sup> *Ex vi.* art. 13º do TUE.

<sup>117</sup> Cfr. Working Group II, Working document 21, *Incorporation of the Charter/ accession to the ECHR: The question of effective judicial remedies and access of individuals to the European Court of Justice*, pp.50 e segs.; Final Report of the Discussion Circle on the Court of Justice (CONV 636/03), pp.6 e segs.

<sup>118</sup> *Vide* CORNELIA KOCH, “Locus standi of private applicants under the EU Constitution: preserving gaps in the protection of individuals’ right to an effective remedy”, in *European Law Review*, Vol. 30, nº4, Agosto 2005, Sweet&Maxwell, p.516.

<sup>119</sup> *Vide* 4.1., pp.35 e segs.

<sup>120</sup> Art. 263º, §4, *in fine* do TFUE.

o ato tenha natureza regulamentar e seja exequível por si próprio. O que nos faz, na falta de esclarecimento legal, indagar o que se entenderá por «atos regulamentares que não necessitem de medidas de execução». Nas palavras da AG KOKOTT, “esta interpretação não é fácil, atendendo ao teor literal”<sup>121</sup> da disposição<sup>122</sup>.

#### A) «Atos regulamentares»

O conceito de «ato regulamentar» não se encontra definido no Tratado e, para entender a sua essência, é imprescindível recuar ao Projeto Constitucional e aos seus trabalhos preparatórios<sup>123</sup> de onde a norma foi transcrita, tal como salienta a doutrina<sup>124</sup> e a mais recente jurisprudência<sup>125</sup>.

Enquanto o Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa esclarecia que os regulamentos não eram atos legislativos, o TFUE consagrou uma visão distinta, podendo estes resultar de um processo legislativo ordinário ou especial<sup>126</sup>. Esta diferença levou a que a doutrina indagasse se o conceito de «atos regulamentares» se refere apenas àqueles que emergem da função administrativa ou também aos que possuem natureza legislativa.

Invocando o elemento histórico, à margem do conceito ficariam os atos legislativos. Vejamos. Os artigos I-33º a I-37º do Tratado Constitucional<sup>127</sup> consagravam uma distinção e uma hierarquia entre atos legislativos e atos não legislativos, estando o «regulamento europeu», na qualidade de «ato não legislativo de alcance geral», enquadrado exclusivamente na última categoria (art. I-33º, nº 1, §4). Portanto, quando o artigo III-365º, nº 4 do Tratado Constitucional (transposto para o art. 263º, §4, *in fine* do TFUE) se referia a uma via de recurso concedida às pessoas singulares e coletivas contra «atos regulamentares», isto dizia respeito a atos não legislativos. Assim, embora a formulação «atos de alcance geral» tenha sido objeto de debate, acabou por não ser firmada, sendo substituída pelo conceito menos abrangente de «atos regulamentares», que indica uma distinção entre atos legislativos e atos não legislativos.

Esta é a visão defendida, nomeadamente por CORNELIA KOCH<sup>128</sup>, ALESSANDRA SILVEIRA<sup>129</sup> e FRANCISCO PAES MARQUES. Este último autor sustenta que, se o legislador pretendesse abranger todos os atos, não teria escrito «ato regulamentar», nada diria ou diria

<sup>121</sup> KOKOTT, Conclusões da AG, proc. C-274/12P, *Telefónica SA/Comissão Europeia*, nº 35.

<sup>122</sup> Por outro lado, MARIA LUÍSA DUARTE aponta que a essa dificuldade acresce o facto de “a terminologia dos atos adotada pelo T.L. [ser] fonte de dúvida, porque não é uniforme e dá azo a problemas de sobreposição” (Cfr. *Estudos sobre o Tratado de Lisboa*, Almedina, 2010, p.79).

<sup>123</sup> Os quais revelam que a maioria dos membros do grupo de discussão seriam a favor de adotar a terminologia “ato de aplicação geral”, contudo foi adotada a sugestão da minoria (Final Report..., *Cit.*).

<sup>124</sup> Por todos, FRANCISCO PAES MARQUES, *Cit.*, pp.100 e segs.

<sup>125</sup> Ac. *Microban/Comissão*, proc.T-262/10.

<sup>126</sup> Cfr. art. 288º do TFUE.

<sup>127</sup> Disponível na Internet em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2004:310:FULL&from=PT>>.

<sup>128</sup> CORNELIA KOCH, *Cit.*, p.520.

<sup>129</sup> ALESSANDRA SILVEIRA, *Princípios da União Europeia- Doutrina e Jurisprudência*, 2ª Edição, Coleção Erasmus. Ensaios & Monografia, Quid Juris, 2011, p.247.

«ato de alcance geral» como fez no mecanismo da exceção de ilegalidade<sup>130</sup>, e, portanto, o TFUE refere-se a todos os atos não legislativos ou da função executiva que dispensam medidas de execução. Além disso, sustenta que, tal como nos ordenamentos jurídicos nacionais, também na União deve haver “uma linha de demarcação, em termos de legitimidade de suscitação do controlo jurisdicional, entre actos legislativos e administrativos”<sup>131</sup>. Do mesmo modo, CARLA A. GOMES, defende que “de fora ficam as ações contra atos legislativos diretamente operativos”<sup>132</sup>.

Além do elemento histórico, outros argumentos sobressaíram<sup>133</sup>, como a comparação entre a expressão «atos» usada na primeira e segunda partes do §4 do art. 463º, a contrastar com a restante sintaxe<sup>134</sup>.

Apesar do peso dado ao argumento histórico, SOFIA PAIS não considera que este seja “decisivo, sob pena das alterações introduzidas (...) neste domínio deverem ser consideradas minimalistas.”<sup>135</sup>. Do mesmo modo, há quem defenda uma visão mais ampla, sustentando que também os atos legislativos devem estar compreendidos no conceito. Invocando que a Constituição Europeia não foi aprovada e que este argumento histórico não é, de facto, determinante, JÜRGEN BAST, defende que o legislador quis conferir discricionariedade ao TJ<sup>136 137</sup>. O mesmo autor defende que “a diferenciação dos atos feita com base na natureza do ato impugnável seria desajustada e contrária ao princípio da tutela jurisdicional efetiva”<sup>138</sup>. Também PAUL GRAIG<sup>139</sup> parece inclinar-se para este segundo entendimento, por o outro lhe parecer desvantajoso, uma vez que exclui os atos legislativos, cuja definição adotada pelo TL é bastante ampla<sup>140</sup>.

Contra o argumento de natureza literal, podemos arguir que o oposto de um ato legislativo não é necessariamente «ato regulamentar», mas sim «ato de execução», denominação utilizada no artigo 291º<sup>141</sup>, e que, para qualificar os atos que não são legislativos, o TFUE utiliza, no artigo 297º, nº 2, a expressão «atos não legislativos».

---

<sup>130</sup> *Cit.*, p. 101; *Ex vi* art. 277º do TFUE.

<sup>131</sup> Cfr. FRANCISCO PAES MARQUES, *Cit.*, p.109.

<sup>132</sup> CARLA A. GOMES, “O Tratado de Lisboa: ser ou não ser...reformador (eis a questão)”, in *Temas de Integração*, n.º 26, 2º semestre de 2008, p.81.

<sup>133</sup> Uma justificação avançada para esta distinção entre atos legislativos e não legislativos, seria a de que os atos legislativos teriam uma maior legitimidade democrática (Cfr. CORNELIA KOCH, *Cit.*, p.526; JÜRGEN SCHWARZE “The legal protection of the individual against regulations in European Union Law” in *European Public Law*, vol. 10, 2004, p.300).

<sup>134</sup> Neste sentido, cfr. KOEN LENAERTS, *Effective judicial protection in the EU*, p.12.

<sup>135</sup> SOFIA PAIS, “A protecção dos particulares...”, *Cit.*, p.1102.

<sup>136</sup> JÜRGEN BAST, “Legal Instruments and Judicial Protection”, in BOGDANDY/BAST, *Principles of European Constitutional Law*, 2ª ed., Hart Publishing, 2010, p.396.

<sup>137</sup> Algo que também SOFIA PAIS defende ao indicar que a intenção desta reforma seria conferir uma “certa margem de atuação ao TJ” (*Idem, ibidem*).

<sup>138</sup> *Cit.*, p.396.

<sup>139</sup> PAUL GRAIG, *The Lisbon Treaty, Law, Politics and Treaty Reform*, Oxford University Press, 2010, p.131.

<sup>140</sup> *Vide* art. 289º do TFUE.

<sup>141</sup> *Vide* nº1: “Estados-Membros tomam todas as medidas de direito interno necessárias à execução dos atos juridicamente vinculativos da União”; nº2: “quando sejam necessárias condições uniformes de execução dos atos juridicamente

Acrescem, ainda, as opiniões díspares entre os Advogados-Gerais. WATHELET<sup>142</sup> defendeu que a interpretação que exclui os atos legislativos é demasiado restritiva e não responde às razões que motivaram a nova redação, privilegiando a interpretação mais generosa e sugerindo que a expressão deve ser entendida no sentido de um ato de carácter geral, legislativo ou não. Em sentido contrário, KOKOTT<sup>143</sup> julga que estão excluídos os atos legislativos. Em primeiro lugar, pelo peso do elemento histórico, dando enfoque ao aumento da transparência levada a cabo nos trabalhos preparatórios dos Tratados, o que os tornou uma forma suplementar de interpretação. Na opinião da AG, uma interpretação extensiva de «atos regulamentares» seria dificilmente compatível com o mandato da conferência intergovernamental de 2007<sup>144</sup>, que procedeu à negociação do TL, a qual tinha como finalidade abandonar o conceito constitucional subjacente ao Tratado Constitucional e alguns pontos simbólicos, mantendo os resultados alcançados. A AG apoia-se, ainda, na consagração do artigo 19º, nº 1, §2 do TUE, inferindo que os meios de tutela jurídica dos particulares contra atos jurídicos de alcance geral não têm necessariamente de consistir, em todos os casos, numa possibilidade de recorrer diretamente para os órgãos jurisdicionais da União.

Resumidamente, um entendimento maioritário, apoiado nos argumentos históricos, deixa a fiscalização da legalidade dos atos que sejam materialmente<sup>145</sup> legislativos entregue aos meios indiretos de impugnação, como o reenvio prejudicial e a exceção de ilegalidade, ou, via recurso de anulação, mantendo-se a necessidade de prova da afetação individual. O TJUE tomou esta mesma posição, nomeadamente no caso *Inuit Tapiritt Kanatami e o./Parlamento e Conselho*<sup>146</sup>, no qual o TG considerou que «ato regulamentar» era aquele cujo âmbito tinha carácter geral, mas não tinha natureza legislativa, atendendo ao critério processual que estava na base da sua adoção, o que não se verificava *in casu*. Esta decisão viria a ser confirmada, em sede de recurso, pelo TJ, o qual entendeu que as condições de admissibilidade devem ser interpretadas à luz do direito fundamental de proteção jurisdicional efetiva, sem, no entanto, afastar as condições expressamente previstas no Tratado<sup>147</sup>.

Apesar da jurisprudência adotada, somos da opinião de que o conceito deveria abranger os atos legislativos para uma maior proteção dos particulares, em prol de uma maior compatibilidade com o objetivo que a revisão da legitimidade almejava e, sobretudo, por uma questão de futuro. O passado ficou para trás. A Constituição não logrou de aprovação. O

---

vinculativos da União, estes conferirão competências de execução à Comissão ou, em casos específicos (...), ao Conselho”; nº4: “título dos atos de execução inserida a expressão ‘de execução’”.

<sup>142</sup> Cfr. Conclusões do AG, proc.C-132/12 P, *Stichting Woonpunt c. Comissão Europeia*, nºs 64 e 65.

<sup>143</sup> Cfr. Conclusões da AG, proc.C-583/11 P, *Inuit Tapiritt Kanatami e o./Parlamento e Conselho*, nºs 30 e segs.

<sup>144</sup> Mandato da Conferência Intergovernamental de 2007, disponível na Internet em: <<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PT&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%2011218%202007%20INIT>>

<sup>145</sup> Como atenta SOFIA PAIS (“A protecção dos particulares...”, *Cit.*, p.1102): “fazer depender a admissibilidade da impugnação apenas da forma do ato (sem realizar uma análise material do mesmo) contraria a jurisprudência existente – que tem sublinhado a necessidade de atender ao conteúdo do mesmo”.

<sup>146</sup> Proc. T-18/10.

<sup>147</sup> Proc. C-583/11P, nº98.

TFUE é um Tratado diferente, com inspirações anteriores naturalmente, mas com aspirações futuras. Apesar de gerar incerteza a indefinição de determinados conceitos, o facto é que esta abertura confere uma margem de interpretação que pode e deve ser usada a favor dos particulares.

### **B) «Atos que dispensam medidas de execução»**

O Relatório Final do Círculo de Discussão sobre o Funcionamento do TJ justifica o aditamento desta expressão como sendo uma exclusiva garantia da extensão do direito de recurso dos particulares aos casos em que estes, caso contrário, teriam, previamente, que infringir a lei para poder, posteriormente, ter acesso a um tribunal. De facto, muitos regulamentos não necessitam de medidas de execução e, sem uma medida de execução nacional, não poderiam os particulares contestar o ato perante um tribunal nacional, “colocando-se [a situação] absurda de ter de violar o regulamento para obter (...) uma medida nacional de execução”<sup>148</sup>, facto que o TJUE declarou que violava, claramente, a proteção jurisdicional efetiva<sup>149</sup>. Com efeito, perante a anterior redação e, na ausência de medidas de execução, um particular diretamente afetado pelo ato só se poderia valer da proteção jurisdicional em procedimento contra si iniciado<sup>150</sup>. Além disso, é um meio de evitar a sobrecarga do TJUE, pois os atos que careçam de medidas de execução ou passam pelo crivo da «afetação individual» (o que dificilmente acontecerá, visto que a medida nacional é que afeta individualmente o particular) ou são impugnados junto dos OJN.

Sobre este conceito KOKOTT julga que “deve ser entendido no sentido de que o ato jurídico (...) produz efeitos diretamente face aos particulares”<sup>151</sup> e que os “efeitos jurídicos abstratos, que surgem da aplicação de uma norma, não permitem por si só afirmar que um ato jurídico já não precisa de medidas de execução. (...) [O]s efeitos jurídicos devem ser tão concretos que já não tenham de ser individualizados para cada pessoa. Por outras palavras, o próprio ato regulamentar deve determinar de maneira definitiva os seus efeitos jurídicos para cada particular”<sup>152</sup>. O particular tem que sentir efeitos jurídicos na sua esfera jurídica.

O TG teve oportunidade de ser pronunciar sobre este conceito, nomeadamente no processo *Microban/Comissão*, no qual estava em causa uma decisão com carácter geral da Comissão, que permitia, de modo transitório, a comercialização de *triclosan*. Este considerou que o ato não necessitava de medidas de execução e, mesmo que houvesse uma medida nacional de execução, esta destinar-se-ia “a facilitar a execução da decisão impugnada”, sendo “um

---

<sup>148</sup>MARTIN VARJU e JOSÉ CORTÉS MARTÍN *Apud*. FRANCISCO PAES MARQUES, *Cit.*, p.103 e nota nº45.

<sup>149</sup> Ac. *Unibet*, proc.C-432/05, nº64.

<sup>150</sup> Cfr. Final Report..., *Cit.*: “[A nova redação] permite aos particulares interpor recurso para o Tribunal de um acto que contenha, por exemplo, uma proibição, mas que não implique uma medida de execução, dado que o particular em questão pode solicitar a sua anulação se puder demonstrar que o acto regulamentar em causa lhe diz directamente respeito”.

<sup>151</sup> *Cit.*, nº41.

<sup>152</sup> *Cit.*, nº42.

elemento acessório em relação ao objeto principal da decisão impugnada que constitui a proibição da comercialização”<sup>153</sup>.

No processo *Eurofer/Comissão*<sup>154</sup> (no qual estava em causa uma decisão da Comissão que definia regras transitórias relativas à atribuição de licenças de emissão de gases com efeito de estufa a título gratuito), embora concluindo que a referida decisão constituía um ato regulamentar, na medida em que tinha alcance geral e não constituía um ato legislativo, o TG declarou, no entanto, que não se podia considerar que a referida decisão não necessitava de medidas de execução, pois ela própria previa que a Comissão e os EM deviam adotar medidas de execução que conduzissem à determinação da quantidade anual de licenças atribuídas.

Também no *Ac. Iberdrola/Comissão*<sup>155</sup> e no despacho *ADEDY e o./Conselho*<sup>156</sup>, o TG considerou que estava perante atos que necessitavam de medidas de execução. A título de exemplo, neste último caso, o TG considerou que a decisão que impõe a redução dos subsídios pagos aos funcionários públicos não é suscetível de produzir diretamente efeitos na situação jurídica dos recorrentes, pois, apesar de impor uma obrigação, não determina as modalidades dessa redução ou as categorias de funcionários por ela abrangidas, elementos em relação aos quais as autoridades nacionais dispõem de margem de apreciação. No caso *Telefónica/Comissão*, tanto o TG<sup>157</sup> como o TJ<sup>158</sup> julgaram que a decisão controvertida não dizia individualmente respeito à *Telefónica*, declarando que a decisão se dirigia apenas ao EM destinatário e necessitava de medidas de execução.

### 3.3.3. Análise crítica

As novidades supramencionadas, não constituem, a nosso ver, um verdadeiro reforço da tutela jurisdicional efetiva, o qual só será alcançado com a proteção plena dos particulares, quando lhes for tangível a impugnação de todo o tipo de atos da União. Compreendemos que, para que isso aconteça, tem que haver uma mudança estrutural e radical, uma vez que a proteção jurisdicional assenta numa aplicação descentralizada do Direito da UE. Com efeito, no âmbito do reenvio prejudicial, esta é uma proteção funcional, dependente dos órgãos jurisdicionais. Trata-se de uma falsa dependência, pois, quem tem competência para apreciar a validade dos atos europeus é apenas o TJUE, apesar de, por força do princípio da cooperação leal, os EM poderem e deverem recorrer se entenderem que um ato é ilegal.

Consideramos não fazer sentido que os particulares tivessem uma legitimidade semelhante à que possuíam em 1957 e, nessa medida, a alteração é positiva, pois sanou a lacuna

---

<sup>153</sup> *Cit.*, nº131.

<sup>154</sup> Proc. T-381/11.

<sup>155</sup> Proc. T-221/10.

<sup>156</sup> Proc. T-541/10.

<sup>157</sup> Proc. T-228/10.

<sup>158</sup> Proc. C-274/12P, nºs 34 a 36.

relacionada com o facto de muitos regulamentos não necessitarem de medidas de execução. Todavia, sendo a cidadania europeia um estatuto fundamental, que engloba um conjunto de direitos merecedores de proteção, é antagónica a restrição precisamente do pilar desses direitos, do que tutela todos os outros: do direito à tutela jurisdicional efetiva. É uma incoerência que esse estatuto fundamental esteja comprometido pela difícil prova de legitimidade. Por conseguinte, é necessário repensar o quadro descentralizado, já que os OJN não têm competência para apreciar a validade dos atos da União. Julgamos que esta nova redação é uma fonte de dúvidas de interpretação e concede uma nova margem de discricionariedade ao TJUE, a qual deveria ser direcionada a favor do motivo que presidiu à sua alteração.

FRANCISCO PAES MARQUES<sup>159</sup> defende que, mesmo com esta alteração, se continua a exigir a prova de uma certa individualização, isto porque para preencher esta regra de legitimidade, tem que se tratar de um ato não legislativo não carecido de medidas de execução e que afete diretamente o particulares. E, se não necessita de medidas de execução, tal significa que não é necessária uma intervenção das autoridades nacionais ou europeias, logo estaria subjacente uma certa individualização. Na nossa opinião (e recordando o conceito de «afetação direta»<sup>160</sup>), o facto de um ato não necessitar de medidas de execução e, por isso, se identificar com um ato que não carece de intermediação nacional ou europeia, tem, sim, subjacente a ideia de «afetação direta». Por esse motivo, pode constituir uma redundância a presença da expressão «que lhe digam diretamente respeito». É certo que, como consequência, haverá uma certa individualização, porém, consideramos, ao contrário do autor, que esta é uma apenas consequência e não uma exigência que ainda se vislumbre na lei.

Para nós, o retoque dado acaba por substituir a prova da «afetação individual» pela prova da existência de um ato regulamentar não carecido de medidas de execução, o que levanta as vicissitudes que tivemos oportunidade de referir. Parecendo ter facilitado, o TL estabeleceu outra prova, que poderá ser difícil, dada a tradição jurisprudencial apontar num sentido limitativo do acesso dos particulares ao TJUE. Contudo, fica a esperança, tendo o TG admitido que, após o TL, se impôs uma “abertura dos requisitos de interposição de recurso direto”<sup>161</sup>.

Ainda no campo das novidades do TL, vimos que foi consagrada uma obrigação para os EM de estabelecerem as vias de recurso necessárias para assegurar uma tutela jurisdicional efetiva nos domínios abrangidos pelo direito da União. Criticamos esta solução por se tratar apenas da consagração formal do princípio da cooperação leal, não tendo acrescentado nada

---

<sup>159</sup> *Cit.*, p.105.

<sup>160</sup> Ver p.16.

<sup>161</sup> *Ac. Microban, Cit.*, nº32.

de novo<sup>162</sup>. Esta será, ainda, uma norma inoperante na medida em que não se pode impor aos EM que assegurem o acesso a uma tutela jurisdicional nacional quando não existe, no caso concreto, um ato nacional<sup>163</sup>.

Poucos anos após a entrada em vigor do TFUE, parece poder afirmar-se que a solução preconizada “continua a ser um remendo de um fato fora de moda para uma situação em que fabrica um fato com medidas desajustadas”<sup>164</sup>, constituindo uma necessidade a busca de um modelo europeu que assegure uma tutela plena dos direitos e interesses dos cidadãos. Mais do que crítica à limitação no acesso dos particulares ao TJUE, está em causa a compatibilidade da posição restritiva, até aqui adotada pelo Tribunal, com uma UE que se afirma alicerçada nos valores do Estado de Direito e Democracia<sup>165</sup> e, como tal, deve consolidar a proteção individual no acesso jurisdicional.

#### **IV. A necessidade de reforço da tutela jurisdicional efetiva**

---

O Ac. *Van Gend en Loos*<sup>166</sup> veio firmar que os Tratados deveriam ser interpretados de modo a assegurar um sistema jurisdicional que acautele a proteção dos particulares. Uma proteção que sempre esteve nas luzes na ribalta, desde a sua proclamação como princípio, passando pela sua invocação como direito fundamental que serve de pedra de toque para todos os outros, até às duras críticas apresentadas contra a visão restritiva do TJUE que, em última análise, compromete a tutela dos recorrentes não privilegiados. Todavia, a Comunidade (hoje União) não é a mesma que nas décadas de 60 ou 70<sup>167</sup>, no contexto das quais o TJ proferiu as primeiras interpretações sobre os critérios legitimidade no âmbito do recurso de anulação. Assim, esta posição pouco protecionista, que veda o acesso aos seus cidadãos, não é compatível com a proteção dos seus direitos, alcançável apenas com uma tutela eficaz que permita a sindicância dos atos. Neste sentido, a alteração operada em 2009 foi um passo positivo.

Sabemos que esta nova redação do art. 263º do TFUE baseou-se no Projeto de Constituição Europeia, pretendendo um reforço da tutela jurisdicional. A ideia de Constitucionalismo Europeu tem uma configuração federativa, de acordo com PETER

---

<sup>162</sup> Neste sentido, Cfr. WATHELET, *Cit.*, n.ºs 60 e 61.

<sup>163</sup> A não ser que esta obrigação devesse ser interpretada no sentido de que os EM deveriam consagrar mecanismos de sancionamento ou fiscalização para o caso de incumprimento da obrigação de reenvio prejudicial, nomeadamente, criando um recurso de amparo nacional (Cfr. INÊS QUADROS, *A Função Subjectiva...*, *Cit.*, p.137 e segs.).

<sup>164</sup> FRANCISO PAES MARQUES, *Cit.*, pp.89 e 109.

<sup>165</sup> Cfr. Título II do TUE.

<sup>166</sup> Proc. 26/62, p.210: “(...) a Comunidade constitui uma nova ordem jurídica (...) cujos sujeitos são não só os [EM], mas também os seus nacionais. (...) Por conseguinte, o direito comunitário (...) atribui direitos que entram na sua esfera jurídica”.

<sup>167</sup> EWA BIERNAT, *The locus standi of Private Applicants under article 230 (4) EC and the Principle of Judicial Protection in the European Community*, Jean Monnet Working Paper 12/03, 2003, p.57: “The peoples of Member States are no longer ready to leave the governance of Europe in the hands of secretive elites; transparency and accountability have become the order of the day.”

BADURA<sup>168</sup>, pretendendo uma maior integração, que ficará comprometida involuntariamente, ou, então que, na nossa opinião, voluntariamente, esconde uma lacuna essencial: a efetivação da tutela jurisdicional dos particulares. E, ainda, que tenha sido apenas um projeto malogrado, não havendo uma Constituição expressa, RUI MOURA RAMOS defendeu, em 2003, que, desde o Acórdão *Os Verdes*, a “União vive com uma Constituição”<sup>169</sup>.

Com efeito, nesta jurisprudência reconheceu-se a existência de uma regra de Direito que preside à ordenação interna dos poderes da UE, que permite aos indivíduos fazer valer os seus direitos e que preside ao equilíbrio dos órgãos de poder no interior da União e nas relações entre esta e os EM. Somos, pois, uma União de Direito. Não obstante, e, apesar de o antigo presidente do Tribunal Constitucional reconhecer que a fragilidade da descentralização e a necessidade de criação de novos mecanismos ou reformulação do entendimento dos requisitos da legitimidade dos particulares, consideramos que a mera proclamação da *rule of law* não é suficiente. Uma Constituição (expressa ou não), enquanto manifestação da ideia de Direito que triunfa numa comunidade política, “só se torna viva quando o empenhamento em conferir-lhe realização está em consonância com os seus princípios (...)”<sup>170</sup>. E, constituindo o acesso à justiça uma exigência essencial de toda a comunidade democrática<sup>171</sup>, a sua negação compromete a subsistência da afirmação de uma Constituição, ou de, pelo menos, uma Constituição democrática, na qual a sua vontade esteja em consonância com o sentimento constitucional<sup>172</sup>. Os valores do Estado de Direito e da Democracia só se compadecem com a supremacia dos direitos através de uma tutela jurisdicional: um sistema *ubi jus ibi remedium*.

As mudanças operadas não são satisfatórias, pelo que a importância de uma flexibilização dos critérios subjacentes ao acesso dos particulares ao TJUE continua a ser um aforismo a concretizar. Neste âmbito, a interpretação de JACOBS apresenta-se como uma boa solução, não sendo *contra* ou *ex legem*, mas apenas um modo de interpretar o disposto no Tratado num sentido mais favorável aos particulares, sentido este que melhor se coaduna com o direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva. Já que o TJUE teve ocasião de explicitar que o art. 47º da CDFUE não tem como intenção mudar o sistema de meios jurisdicionais instituídos, nem, particularmente, as regras que regem a admissibilidade de intentar ações diretas<sup>173</sup>, na medida em que não concede aos particulares uma proteção incondicional, uma reinterpretação da lei seria uma opção viável. Esta reinterpretação mudaria a corrente jurisprudencial como a

---

<sup>168</sup> PETER BADURA, “A «Identidade» dos Estados-Membros na Constituição da Europa”, in *Uma Constituição para a Europa*, Colóquio Internacional de Lisboa (2003), Almedina, 2004, p.71.

<sup>169</sup> RUI MOURA RAMOS, “A reforma institucional e a Constituição Europeia”, in *Uma Constituição para a Europa*, *Cit.*, p.119.

<sup>170</sup> Cfr. JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional, Tomo II – Constituição*, 6ª ed., Coimbra Ed., p.91.

<sup>171</sup> Vide LENAERTS, “Le Traité de Lisbonne et la protection juridictionnelle des particuliers en droit de l’Union”, in *Cahiers de Droit Européen*, 2009, 45 (5-6), p.709.

<sup>172</sup> JORGE MIRANDA, *Cit.*, p. 93.

<sup>173</sup> Cfr. Ac. *Sky Österreich*, proc.C-283/11, nº 42; e Ac. *Alemo-Herron*, proc. C-426/11, nº 32.

conhecemos e solucionaria o problema de acesso ao TJUE por parte dos particulares sem demais invenções ou reformulações.

Na eventualidade de uma futura inflexibilidade na interpretação ou não alteração formal dos pressupostos subjacentes à legitimidade, há quem defenda, como outra via “a criação de novas acções ou recursos”<sup>174 175</sup>. FRANCISCO PAES MARQUES<sup>176</sup> sugere que uma possível solução passaria pela consagração do recurso de amparo a nível comunitário, para tutelar a violação de direitos fundamentais quando outros meios não garantem eficazmente a tutela jurisdicional, à semelhança do que foi equacionado na Convenção sobre o Futuro da Europa. De facto, esta solução compreenderia um maior reforço do que aquele a que pudemos assistir.

Se, por um lado, o TJUE não hesitou em reconhecer e proclamar a existência de um direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva e o legislador europeu não hesitou em conceder-lhe lugar de destaque no catálogo de direitos fundamentais, por outro, o reforço da tutela dos direitos fundamentais levado a cabo com a consagração da CDFUE (e a atribuição que o mesmo valor que os Tratados) não foi acompanhado de um idêntico reforço dos meios processuais para os fazer valer<sup>177</sup>. Esta lacuna é inqualificável, na medida em que os Direitos Humanos exigem um acesso fácil à justiça e, na opinião de FAUSTO DE QUADROS e ANA M. GUERRA MARTINS, “já temos uma União que impõe aos particulares, por isso é necessário não juntar ao défice democrático o défice judiciário”<sup>178</sup>.

Somos da opinião de que o défice democrático não se fica apenas pela tal imposição da União aos particulares. A impossibilidade de recurso a outro meio contra uma violação de um direito (e o conseqüente estado de conformismo que se impõe) acarreta uma privação no acesso dos indivíduos ao Tribunal, que, ainda que camuflada pela justificação de ilegitimidade devido aos critérios definidos pelos próprios justificadores, também coloca em causa o valor da própria Democracia. E, no mínimo, contrasta com a exigência que os Tratados fazem aos EM no sentido de assegurarem uma tutela jurisdicional efetiva aos particulares e com o facto de eles próprios, individualmente, terem visões liberais de admissibilidade das ações intentadas por particulares<sup>179</sup>. Para reforçar a tutela jurisdicional seria premente repensar os pressupostos da legitimidade ativa, pois, no fundo, os entes jurídicos, instituições, Estados e Uniões só existem para proteção do indivíduo. Esta dimensão centrada na pessoa<sup>180</sup> resulta dos novos tempos e comprova-se nas reflexões doutrinárias

---

<sup>174</sup> SOFIA PAIS, *Estudos de Direito da União Europeia*, Almedina, 2012, p.113.

<sup>175</sup>No mesmo sentido, mas circunscrito ao tema da defesa dos valores ambientais, CARLA A. GOMES/ TIAGO ANTUNES, “O ambiente no [TL]: uma relação sustentada”, in *O Tratado de Lisboa, Cit.*, p.60:” Talvez [a criação de] uma ação popular restrita, circunscrita a associações não governamentais tivesse constituído um passo mais ousado, sem ser temerário”

<sup>176</sup> *Cit.*, p.109.

<sup>177</sup> O chamado “paradoxo em matéria de direitos fundamentais na União” (Cfr. PATRÍCIA FRAGOSO MARTINS, *Da proclamação...*, *Cit.*, pp.25 e segs.).

<sup>178</sup> *Cit.*, p.174.

<sup>179</sup> Neste sentido, Ewa BIERNAT, *Cit.*, pp.58-59.

<sup>180</sup> Aqui entendido sempre de modo amplo, dado que pretendemos abranger as pessoas coletivas.

levadas a cabo durante os trabalhos preparatórios da Constituição para a UE. Apenas o acesso pleno ao TJUE por parte dos particulares constituiria uma verdadeira mudança no seu *locus standi*, seria a “*rocher de bronze*” da proteção jurídica individual<sup>181</sup>.

#### **4.1. Um novo meio contencioso na UE – um amparo para o recurso de anulação**

Uma terceira via pensada para assegurar uma maior proteção jurisdicional, que, contudo, não foi introduzida no TFUE, passava pela criação de um mecanismo contencioso especial contra a violação de direitos fundamentais<sup>182</sup>, inspirado nos paradigmas da queixa constitucional alemã e do recurso de amparo espanhol. Tendo em conta os dois modelos, JORGE REIS NOVAIS define este mecanismo especial, que não tem precedência em países como Portugal, como “a possibilidade de o titular de um direito fundamental constitucionalmente reconhecido aceder ao órgão principal de jurisdição constitucional para defesa contra afetações da responsabilidade dos poderes públicos que o titular do direito reputa de inconstitucionalidade e para as quais não obteve ou não pode obter reparação eficaz através do recurso à via judicial ou jurisdicional comum, seja porque a sua pretensão foi rejeitada pelos tribunais comuns, seja porque a ordem jurídica não prevê via processual capaz de proporcionar, com sentido útil, a apreciação judicial do caso”<sup>183</sup>.

Uma ação assim modelada permitiria, de facto, agir contra a violação do direito à tutela jurisdicional efetiva na medida em que asseguraria uma segunda via de recurso para os casos de inadmissibilidade por ilegitimidade. Se uma norma constitucional garante um direito, mas, na prática, o seu titular não tem a possibilidade de reagir contra o seu não reconhecimento ou violação, não há uma verdadeira e efetiva tutela jurisdicional. A efetividade depende da garantia de que a toda a violação corresponde um meio jurisdicional adequado a pôr termo à violação e/ou à reparação. O recurso de amparo é um meio de efetivar esta proteção, “candidatando-se a chave de coroamento do edifício do Estado de Direito”<sup>184</sup>, através da criação de uma via uniforme de tutela dos direitos conferidos pelo Direito da UE aos particulares.

Esta solução foi, todavia, colocada de lado em prol da alteração da disposição referente à legitimidade dos particulares<sup>185</sup>. Além de uma alteração ao Tratado ser, notoriamente, mais simples em comparação com a criação de um novo meio contencioso, a sua viabilidade foi posta em causa pela alegada complexidade na distinção entre as violações de direitos

---

<sup>181</sup> STERN *Apud.* JORGE R. NOVAIS, *Direitos Fundamentais e Justiça Constitucional em Estado de Direito Democrático*, Coimbra Ed., 2012, p.218.

<sup>182</sup> Tendo sido chamado de “*Fundamental Rights Complaint*” (Cfr. Cercle I, Working Document 3, *Contribuição de Jürgen Meyer*).

<sup>183</sup> *Cit.*, p.224.

<sup>184</sup> Cfr. JORGE R. NOVAIS, *Cit.*, p.222.

<sup>185</sup> Cfr. Working document 21, *Cit.*, p.4.

fundamentais e as violações que servem de causa para o recurso de anulação e respetiva articulação entre ambos expedientes. Julgamos que, se esta nova ação pretendia colmatar a fraca posição em que se encontram os recorrentes particulares, não existe motivo para não harmonizar a relação de ambos os mecanismos contenciosos com a consagração, por exemplo, de uma precedência do recurso de anulação em relação àquela, isto é, atribuir-se caráter subsidiário à ação inspirada no recurso de amparo.

Para afastar a sua criação, foi, também, invocado o já conhecido argumento da sobrecarga judicial. Alicerçado na experiência constitucional alemã, a qual aponta no sentido de que, dada a panóplia de direitos fundamentais, seria possível recorrer a este expediente em quase todos os casos, um potencial aumento incomportável de processos desviou as atenções desta solução. Ora, a contra-argumentação segue o raciocínio anterior e tem apoio, particularmente, na tradição espanhola. Para combater o risco de sobrecarga, que comprometeria a sua viabilidade e os fundamentos que estiveram na sua génese, houve a necessidade de estabelecer requisitos de filtragem, como o estabelecimento da sua natureza subsidiária e outras exigências como o tipo de intervenção restritiva ou lesão sofrida no direito fundamental ou o estabelecimento de prazos<sup>186 187</sup>. A alegada impraticabilidade seria, assim, ultrapassada de modo eficaz. Por fim, contra a sua introdução na ordem jurisdicional europeia adivinharam-se dificuldades em termos de determinação do tribunal competente para conhecer esta ação e foi, sobretudo, invocada, a preferência em relação ao quadro jurisdicional existente, que, caso fosse julgado inadequado, deveria ser reforçado para proteger todos os direitos humanos e não apenas os direitos fundamentais.

Contra a introdução desta nova ação, posicionou-se GIL RODRÍGUEZ IGLESIAS, defendendo que era preferível uma proteção dos direitos fundamentais dentro do quadro jurisdicional existente, que, se fosse julgado, inadequado, deveria ser reforçado para proteger todos os direitos humanos e não apenas os direitos fundamentais<sup>188</sup>. Do mesmo modo, JACOBS achou que a introdução de uma ação especial era desnecessária, uma vez que os direitos fundamentais estariam já salvaguardados pelo recurso aos meios contenciosos existentes<sup>189</sup>, o que não significava que estes fossem sempre adequados, como demonstrou nas suas conclusões<sup>190</sup> no caso *UPA*.

---

<sup>186</sup> Sobre estas condições, vide CATARINA BOTELHO, *A tutela directa dos Direitos Fundamentais – Avanços e recuos na dinâmica garantística das justiças constitucional, administrativa e internacional*, Almedina, 2010, pp.223 e segs.

<sup>187</sup> Cfr. também JORGE R. NOVAIS, *Cit.*, p.233.

<sup>188</sup> Cfr. Document CONV 572/03, *Oral Presentation by M. Gil Carlos Rodríguez Iglesias to the “discussion circle” on the Court of Justice on 17-02-2003*.

<sup>189</sup> Cfr. Working Group II, Working document 19, *Incorporation of the Charter/ accession to the ECHR: Hearing of Judge Mr. Vassilios Skouris*.

<sup>190</sup> *Cit.*

Num quadro protecionista diferente posiciona-se INÊS QUADROS relativamente ao acesso à justiça europeia. A autora propõe um recurso de anulação dos atos europeus limitado à alegação da violação de direitos fundamentais ou uma queixa constitucional europeia para a omissão da obrigação de reenvio, omissão esta que constitui uma lesão na tutela jurisdicional efetiva, do mesmo modo que a inadmissibilidade desenfreada de recursos de anulação pelo TJUE constitui uma denegação de justiça e, portanto, merece as mesmas preocupações e propostas<sup>191</sup>. Não que olvidemos a revolução contenciosa que constituiria a instituição de uma ação preconizada nestes moldes, não obstante, seria uma solução francamente favorável perante uma ‘não abertura total dos portões’ do TJUE aos particulares.

No fundo, importa repensar verdadeiramente o sistema jurisdicional vigente e os pressupostos em que este se funda, de modo a encontrar um rumo que permita o acesso ao “*élément majeur du patrimoine juridique de l’Europe, exigence essentielle de toute société démocratique*”<sup>192</sup>, que constitui o acesso individual à justiça.

---

<sup>191</sup> Como a autora defende, “estas mesmas soluções poderiam ser equacionadas para a restrição no acesso ao TJ no âmbito do recurso de anulação” (*A Função Subjectiva...*, *Cit.*, p.204).

<sup>192</sup> LENAERTS, “Le Traité...”, *Cit.*, p.709.

## V. Conclusão

---

A proteção jurisdicional efetiva na UE tem, como concluímos, a sua expressão mais emblemática no acesso dos particulares ao TJUE através do recurso de anulação. Esta é uma demonstração do exercício da proteção jurídica conferida por um território onde impera a *rule of law*. Mas esta via de concretização e democratização é merecedora de críticas, essencialmente, devido à legitimidade ativa que foi desenhada por aquele Tribunal para as pessoas singulares e coletivas.

Ao longo dos anos, a experiência jurisprudencial demonstrou que a completude do sistema contencioso, outrora afirmada, se perdeu no tempo. A existência de vias de recuso alternativas não compensa o carácter restritivo das decisões jurisprudenciais e, destacar o princípio da subsidiariedade da atuação da UE face aos EM, a quem cabe, em primeira linha, garantir uma tutela jurisdicional, tão pouco serve de fundamento para adiar a problemática. Em pleno século XXI, esta tutela jurisdicional requeria, portanto, aperfeiçoamentos para a sua efetivação.

O TL veio introduzir duas novidades, cujo escopo visava reforçar a proteção dos particulares. Em primeiro lugar, foi consagrada uma obrigação de os EM criarem os mecanismos necessários para garantir o acesso dos particulares a uma tutela jurisdicional efetiva nos domínios abrangidos pelo Direito da União. Concluímos, não obstante, que esta incumbência já decorria do princípio da cooperação leal e não é a chave para a ‘dissolução do muro de Berlim’ com que os particulares se deparam, uma vez que os EM não a podem assegurar quando não haja um ato nacional, nem tão pouco têm competência para fiscalizar a legalidade dos atos da UE. Esta tentativa não confere uniformidade na proteção e é, naturalmente, limitada pela arquitetura judicial europeia. Em segundo lugar, a nova redação, no âmbito da legitimidade ativa dos particulares, permite uma hipótese de exclusão da prova da «afetação individual». Estamos, todavia, convictos de que esta não representa um verdadeiro reforço da legitimidade, pois aquela prova foi substituída pela demonstração da existência de um ato regulamentar não carecido de medidas de execução<sup>193</sup>, cujo conceito não se encontra clarificado no Tratado e do qual o TJUE excluiu os atos legislativos.

Com efeito, se estas alterações tiveram a sua inspiração no âmbito da Convenção sobre o Futuro da Europa e seus trabalhos preparatórios, nomeadamente, no chamado documento “*Penelope*”<sup>194</sup>, o TL deveria, também, ter tido em linha de consideração que este reafirma valores como o Estado de Direito e o respeito pelos Direitos Humanos, uma sociedade

---

<sup>193</sup> Nas palavras de USHER, “*it would create a new problem in the form of the distinction between legislative and regulatory acts*” (Cit., p.600).

<sup>194</sup> Documento de trabalho da Comissão Europeia sobre a Constituição Europeia, disponível na Internet em: <[http://ec.europa.eu/archives/emu\\_history/documents/treaties/Penelope%20pdf\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/archives/emu_history/documents/treaties/Penelope%20pdf_en.pdf)>.

caracterizada pela justiça e não discriminação<sup>195</sup>. Uma vez que a tradição jurisprudencial aponta no sentido inverso (violação da tutela jurisdicional efetiva e do princípio da igualdade e segurança jurídica), dever-se-ia ter liberalizado o acesso direto (pois nos restantes casos não abrangidos pela nova hipótese do §4 do art. 263º continuar-se-á a aplicar o raciocínio clássico<sup>196</sup>) ou, pelo menos, estabelecido, de modo claro, o que se pretendia com a nova redação, não permitindo que o TJUE se continue a refugiar por detrás do ‘manto cheio de buracos’ que o reenvio prejudicial representa como tutela dos particulares. Se uma questão prejudicial constituísse um mecanismo bastante para assegurar uma proteção jurisdicional efetiva, não teria havido razão para modificar o art. 230º do TCE, cujos inconvenientes subsistirão por definição dada a exclusão dos atos legislativos do objeto de anulação previsto na nova disposição.

Comprometer o direito à proteção jurisdicional efetiva é, no mínimo, anacrónico, quando este direito se encontra abrangido pelo estatuto fundamental que constitui a cidadania europeia. Esta engloba um leque de direitos dignos de proteção, pelo que a restrição precisamente daquele que tutela todos os outros é contraproducente. A incoerência destes desígnios reside na prova de legitimidade, havendo uma necessidade de repensar o quadro jurisdicional descentralizado, a discricionariedade hermenêutica dada ao TJUE e, sobretudo, a criação de um novo meio contencioso que assegure a tutela dos direitos dos particulares, quem sabe ao estilo do *recurso de amparo*.

Em conclusão, admitimos reconhecer a mudança operada e a esperança de que esta seja um primeiro passo. Todavia, estamos cientes da necessidade de uma reforma profunda até que os particulares possam aceder, do mesmo modo que as instituições e EM, ao TJUE. A opção legislativa, acrescida da interpretação jurisprudencial, não asseguram uma proteção jurisdicional efetiva para os particulares. Estas considerações são uma decorrência de uma análise doutrinária e jurisprudencial, da qual o resultado parece unitário: o *locus standi* dos particulares, em sede de recurso de anulação, ainda parece uma “miragem no deserto”<sup>197</sup>. Sem uma modificação substancial, as alterações introduzidas pelo TL (como o alargamento e aprofundamento de atribuições em matéria de ação externa) quiseram transformar a UE num verdadeiro “ator autónomo na sociedade internacional”<sup>198</sup>, que, internamente, não permite o acesso dos seus próprios cidadãos ao seu palco.

---

<sup>195</sup> FAUSTO DE QUADROS, “O conteúdo e os valores da Constituição Europeia”, in *Uma Constituição para a Europa*, *Cit.*, pp.189-198.

<sup>196</sup> Neste sentido, MARIA J. RANGEL DA MESQUITA, considerando que “os avanços não são ainda muito significativos.” (*Cit.*, p.136).

<sup>197</sup> PAUL GRAIG/ GRÁINNE DE BÚRCA, *Cit.*, p.512.

<sup>198</sup> MANUEL PORTO/ M. GORJÃO-HENRIQUES, *Cit.*, p.129.

## VI. Bibliografia

---

- ANASTÁCIO, GONÇALO/ PORTO, MANUEL, *Tratado de Lisboa – Anotado e Comentado*, Almedina, 2012, ISBN 978-972-40-4613-6.
- BADURA, PETER, “A «Identidade» dos Estados-Membros na Constituição da Europa”, in *Uma Constituição para a Europa*, Colóquio Internacional de Lisboa (Maio de 2003), Instituto Europeu da Faculdade de Direito de Lisboa, British Council, Goethe –Institut Lissabon, Institut Franco-Portugais, Almedina, 2004, páginas 71-82, ISBN 978-972-40-2281-9.
- BAST, JÜRGEN, “Legal Instruments and Judicial Protection”, in BOGDANDY, A. Von /BAST, Jürgen, *Principles of European Constitutional Law*, 2ª ed., Hart Publishing, 2010, páginas 345- 398, ISBN 978-1-84113-822-0.
- BIERNAT, EWA, *The locus standi of Private Applicants under article 230 (4) EC and the Principle of Judicial Protection in the European Community*, Jean Monnet Working Paper 12/03, Nova Iorque, 2003, ISBN 1087-2221, disponível na Internet em: <<http://www.jeanmonnetprogram.org/archive/papers/03/031201.pdf>> .
- BOTELHO, CATARINA SANTOS, *A tutela directa dos Direitos Fundamentais – Avanços e recuos na dinâmica garantística das justiças constitucional, administrativa e internacional*, Almedina, 2010, ISBN 978-972-40-4106-3.
- CHALMERS, DAMIEN, ET AL. “Judicial Review” in *European Union Law*, 2ª edição, Cambridge University Press, 2010, ISBN 978-0-521-12151-4, páginas 396-438, disponível na Internet em: <[http://books.google.pt/books?id=GQjXnaies6QC&pg=PA418&lpg=PA418&dq=f%C3%B3rmula+plumann&source=bl&ots=zofWwwpha9&sig=atwnYkERInxmuIanAz1wxLEMB10&hl=pt-PT&sa=X&ei=MKWAU6\\_uCtGb1AWp-IHgDg&ved=0CCwQ6AEwAA#v=onepage&q=f%C3%B3rmula%20plumann&f=false](http://books.google.pt/books?id=GQjXnaies6QC&pg=PA418&lpg=PA418&dq=f%C3%B3rmula+plumann&source=bl&ots=zofWwwpha9&sig=atwnYkERInxmuIanAz1wxLEMB10&hl=pt-PT&sa=X&ei=MKWAU6_uCtGb1AWp-IHgDg&ved=0CCwQ6AEwAA#v=onepage&q=f%C3%B3rmula%20plumann&f=false)>.
- DUARTE, MARIA LUÍSA, *Direito Comunitário II – Contencioso Comunitário (relatório)*, Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2003.
- DUARTE, MARIA LUÍSA, *Estudos sobre o Tratado de Lisboa*, Almedina, 2010, ISBN 978-972-40-4232-9.
- DUARTE, MARIA LUÍSA, *União Europeia - Estática e Dinâmica da Ordem Jurídica Eurocomunitária*, Volume I, Almedina, 2011, ISBN 978-972-40-4523-8.
- GOMES, CARLA AMADO/ ANTUNES, TIAGO, “O ambiente no Tratado de Lisboa: uma relação sustentada”, in *O Tratado de Lisboa – Cadernos O Direito*, n.º5 (2010), Almedina, páginas 31-63.

- GOMES, CARLA AMADO, “O Tratado de Lisboa: ser ou não ser...reformador (eis a questão)”, *Temas de Integração*, n.º 26, 2º semestre de 2008.
- GOMES, JOSÉ CAMELO, *Lições de Direito da União Europeia*, Almedina, 2009, ISBN 978-972-40-3740-0.
- GORJÃO-HENRIQUES, MIGUEL, *Direito Comunitário*, 5ª edição, Almedina, 2008, ISBN 878-972-40-3666-3.
- GRAIG, PAUL/ BÚRCA, GRÁINNE DE, *EU Law Text, Cases and Materials*, Oxford University Press 4ª edição, 2008, ISBN 978-0-19-927389-8.
- GRAIG, PAUL, *The Lisbon Treaty, Law, Politics and Treaty Reform*, Oxford University Press, 2010.
- CANOTILHO, GOMES / MOREIRA, VITAL, *Constituição da República Portuguesa Anotada, Artigos 1º a 107º*, Coimbra Editora, 1ª edição revista, 2007.
- HARTLEY, TREVOR C., *The Foundations of European Community Law: An Introduction to the Constitutional and Administrative Law of the European Community*, 6ª ed., Oxford University Press, 2007.
- KOCH, CORNELIA, “Locus standi of private applicants under the EU Constitution: preserving gaps in the protection of individuals’ right to an effective remedy”, in *European Law Review*, Volume 30, nº 4, Agosto 2005, Sweet & Maxwell, páginas 511-527.
- LANCEIRO, RUI TAVARES, “O Tratado de Lisboa e o princípio da cooperação leal”, in *O Tratado de Lisboa – Cadernos O Direito*, n.º5 (2010), Almedina, páginas 283-317.
- LANG, JOHN TEMPLE, “Actions for declaration the Community regulations are invalid: the duties of national courts under Article 10 EC”, in *European Law Review*, 2003, vol. 28, Sweet & Maxwell, páginas 102-111.
- LENAERTS, KOEN, *Effective judicial protection in the EU*, disponível na Internet em: <http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/files/interventions/koenlenarts.pdf>.
- LENAERTS, KOEN “Le Traité de Lisbonne et la protection juridictionnelle des particuliers en droit de l’Union”, in *Cahiers de Droit Européen*, 2009, 45 (5-6), páginas 711-745.
- MARTINS, PATRÍCIA FRAGOSO, “Comentário ao Acórdão AETR”, in *Princípios Fundamentais de Direito da União Europeia – Uma abordagem Jurisprudencial*, coord. SOFIA OLIVEIRA PAIS, Almedina, 2ª ed., 2012, páginas 153-176, ISBN 978-972-40-4744-7.

- MARTINS, PATRÍCIA FRAGOSO, *Da proclamação à garantia efectiva dos direitos fundamentais: em busca de um due process of law na União Europeia*, Principia, 2007, ISBN 978-972-8818-94-4.
- MARTINS, PATRÍCIA FRAGOSO, *Rethinking Access by Privates Parties to the Court of Justice of the European Union: Judicial Review of Union Acts before and after the Lisbon Treaty*, Tese apresentada à Universidade Católica Portuguesa para obtenção do grau de Doutor em Ciências Jurídico-Públicas - Vertente Direito da União Europeia, 2012.
- MARQUES, FRANCISCO PAES, “O acesso dos particulares ao recurso de anulação após o Tratado de Lisboa: remendos a um fato fora de moda”, in *O Tratado de Lisboa - Cadernos O Direito*, nº5, 2010, Almedina, páginas 89-109, ISBN 978-972-40-4267-1.
- MEDEIROS, RUI, “Anotação ao artigo 20º”, in J. MIRANDA/ R. MEDEIROS (coordenação), *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2ª edição, Coimbra Editora, 2010, páginas 415-456.
- MESQUITA, MARIA JOSÉ RANGEL DE, *Introdução ao Contencioso da União Europeia – Lições*, Almedina, 2013, ISBN 978-972-40-5080-5.
- MIRANDA, JORGE, *Manual de Direito Constitucional, Tomo II – Constituição*, 6ª edição, Coimbra Editora, ISBN 972-32-0419-3.
- NIHOUL, PAUL, “La recevabilité des recours en annulation introduits par un particulier à l’encontre d’un acte communautaire générale”, in *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, Volume 30, 1994, nº 2, páginas 171-194.
- NOVAIS, JORGE REIS, *Direitos Fundamentais e Justiça Constitucional em Estado de Direito Democrático*, Coimbra Editora, 2012, ISBN 978-972-32-2070-4.
- PAIS, SOFIA OLIVEIRA, “A protecção dos particulares no âmbito do recurso de anulação depois do Tratado de Lisboa. Breves reflexões”, in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Heinrich Ewald Hörster*, Almedina, 2012, páginas 1089-1103, ISBN 978-972-40-4996-0.
- PAIS, SOFIA OLIVEIRA, *Estudos de Direito da União Europeia*, Almedina, Porto, 2012, ISBN 78-972-40-4779-9.
- PIÇARRA, NUNO, “O Tratado de Lisboa e o espaço de liberdade, segurança e justiça”, in *Tratado de Lisboa - Cadernos O Direito*, n.º5, 2010, páginas 245-269, ISBN 978-972-40-4267-1.

- PIÇARRA, NUNO, “Três notas sobre a identidade do sistema jurisdicional da União Europeia”, in *Estudos em Homenagem a Miguel Galvão Teles*, Vol. I, Almedina, 2012, páginas 111-130, ISBN 978-972-40-4988-5.
- PORTO, MANUEL/ GORJÃO-HENRIQUES, MIGUEL, “O Tratado de Lisboa: a resposta adequada aos desafios da globalização?”, in *O Tratado de Lisboa - Cadernos O Direito*, nº5, 2010, Almedina, páginas 111-130, ISBN 978-972-40-4267-1.
- QUADROS, INÊS, *A Função Subjectiva da Competência Prejudicial do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias*, Almedina, 2007, ISBN 978-972-40-2946-7.
- QUADROS, INÊS, “Comentário ao Acórdão *Foto-Frost*”, in *Princípios Fundamentais de Direito da União Europeia – Uma abordagem Jurisprudencial*, coord. SOFIA OLIVEIRA PAIS, Almedina, 2ª edição, 2012, páginas 236-250, ISBN 978-972-40-4744-7.
- QUADROS, FAUSTO DE/ MARTINS, ANA MARIA GUERRA, *Contencioso da União Europeia*, 2ª edição, Almedina, 2009, ISBN 978-972-40-3084-5.
- QUADROS, FAUSTO DE, “O conteúdo e os valores da Constituição Europeia”, in *Uma Constituição para a Europa*, Colóquio Internacional de Lisboa (Maio de 2003), Instituto Europeu da Faculdade de Direito de Lisboa, British Council, Goethe –Institut Lissabon, Institut Franco-Portugais, Almedina, 2004, páginas 189-198, ISBN 978-972-40-2281-9.
- RAMOS, RUI MOURA, *A reforma institucional e a Constituição Europeia*, in *Uma Constituição para a Europa*, Colóquio Internacional de Lisboa (Maio de 2003), Instituto Europeu da Faculdade de Direito de Lisboa, British Council, Goethe –Institut Lissabon, Institut Franco-Portugais, Almedina, 2004, páginas 113-119, ISBN 978-972-40-2281-9.
- RAMOS, RUI MOURA, “O acesso dos particulares aos tribunais europeus”, in *Estudos de Direito da União Europeia*, Coimbra Editora, 2013, páginas 377-383, ISBN 978-972-32-2145-9.
- RAVO, LINDA MARIA, “The role of the Principle of Effective Judicial Protection in the EU and its Impact on National Jurisdictions”, in *Sources of Law and Legal Protection*, (Triestine Lecture; 1), EUT Edizioni Università di Trieste, 2012, pp. 101-125, ISBN 978-88-8303-468-8, disponível na Internet em: [http://www.openstarts.units.it/dspace/handle/10077/8192?mode=full&submit\\_simple=Visualizza+tutti+i+metadati+del+documento](http://www.openstarts.units.it/dspace/handle/10077/8192?mode=full&submit_simple=Visualizza+tutti+i+metadati+del+documento).
- SILVEIRA, ALESSANDRA, *Princípios da União Europeia- Doutrina e Jurisprudência*, 2ª Edição, Coleção Erasmus. Ensaio & Monografia, Quid Juris, 2011, ISBN 978-972-72-4554-3.

SCHWARZE, JÜRGEN “Judicial Review in EC Law – some reflexions on the origins and the actual legal situation”, in *International & Comparative Law Quarterly* Vol. 51, Janeiro 2002, páginas 17-33.

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, páginas 285-303.

USHER, JOHN A., “Direct and Individual Concern - An Effective Remedy or a Conventional Solution?”, in *European Law Review*, 2003, vol. 28, Sweet & Maxwell, pp. 575-600.

VILAÇA, JOSÉ LUÍS DA CRUZ/ ANTUNES, LUÍS MIGUEL PAIS, “A Integração Portuguesa no Sistema Jurisdicional Comunitário”, in *Análise Social*, Vol. XXVII (118- 119), 1992 (4º -5º), páginas 891-916, disponível na Internet em: <<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223055308T5vIQ7ys2Vw99EK8.pdf>>.

### **Legislação e Documentos Oficiais da UE, ordenados alfabeticamente**<sup>199</sup>

Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, disponível na Internet em: <<http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/32007X1214/hm/C2007303PT.01000101.html>>.

Cercle I, Working Document 3, *Contribuição de Jürgen Meyer*, de 26-02-2003, disponível na Internet em: <<http://european-convention.europa.eu/docs/wdcir1/8607.pdf>>.

Constituição da República Portuguesa, 2ª edição, Almedina, 2014, ISBN 978-972-40-5321-9.

Convenção Europeia dos Direitos do Homem, disponível na Internet em: <<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhregionais/conv-tratados-04-11-950-ets-5.html>>.

Document CONV 572/03, *Oral Presentation by M. Gil Carlos Rodríguez Iglesias, President of the Court of the European Communities, to the “discussion circle” on the Court of Justice on 17-02-2003*, disponível na Internet em: <<http://european-convention.eu.int/pdf/reg/en/03/cv00/cv00572.en03.pdf>>.

Documento de trabalho da Comissão Europeia sobre a Constituição Europeia (Documento Penelope), disponível na Internet em: <[http://ec.europa.eu/archives/emu\\_history/documents/treaties/Penelope%20pdf\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/archives/emu_history/documents/treaties/Penelope%20pdf_en.pdf)>.

---

<sup>199</sup> N.b.: Todas as referências para sítios de Internet eram consultáveis através dos endereços indicados à data de 10 de maio de 2014.

EU Budget Explained, disponível na Internet em:  
<[http://ec.europa.eu/budget/explained/budg\\_system/financing/fin\\_en.cfm#own\\_res](http://ec.europa.eu/budget/explained/budg_system/financing/fin_en.cfm#own_res)>.

Final Report of the Discussion Circle on the Court of Justice, 25-03-2003, (document CONV 636/03), disponível na Internet em: <<http://european-convention.eu.int/pdf/reg/en/03/cv00/cv00636.en03.pdf>>.

Magna Charta Libertatum, disponível na Internet em:  
<<http://www.constitution.org/eng/magnacar.html>>.

PAIS, Sofia Oliveira, *Direito da União Europeia - Legislação e Jurisprudência Fundamentais*, Quid Juris, 2013, ISBN 978-972-72-4632-8.

Tratado de Maastricht, disponível na Internet em: <[http://europa.eu/eu-law/treaties/index\\_pt.html](http://europa.eu/eu-law/treaties/index_pt.html)>.

Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa, disponível na Internet em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2004:310:FULL&from=PT>>.

WORKING GROUP II, Working document 19, *Incorporation of the Charter/ accession to the ECHR: Hearing of Judge Mr. Vassilios Skouris - 17-09-2002*, disponível na Internet em:  
<<http://european-convention.eu.int/docs/wd2/3057.pdf>>.

WORKING GROUP II, Working document 21, *Incorporation of the Charter/ accession to the ECHR: The question of effective judicial remedies and access of individuals to the European Court of Justice*, 1-10-2002, disponível na Internet em:  
<<http://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do;jsessionid=LP7gRG5YSkNWJnnx3BchvZVpLTchGg3Tb6yKvT9S0bXDWsndTVBG!1503812395?docId=276795&cardId=276795>>.

### **Acórdãos, Despachos e Conclusões de AG, ordenados alfabeticamente**<sup>200</sup>

Acórdão AETR, do Tribunal de Justiça, de 31-03-1971, processo 22/70, disponível na Internet em:  
<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61970CJ0022:PT:PDF>>.

Acórdão AKZO Chemie/Comissão, do Tribunal de Justiça, de 24-06-1986, processo 53/85, disponível na Internet em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61985CJ0053:PT:PDF>>.

Acórdão Alemo-Herron e o., do Tribunal de Justiça, de 18-07-2013, processo C-426/11, disponível na Internet em:

---

<sup>200</sup> N.b.: Todas as referências para sítios de Internet eram consultáveis através dos endereços indicados à data de 5 de maio de 2014.

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=139749&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1> >.

Acórdãos *BaByliss*, do Tribunal de Primeira Instância, de 3-04-2003, processo T-114/02, disponível na Internet em: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf;jsessionid=9ea7d2dc30ddf7b02005cedb4fc58335d2c7c9815216.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxqTbN10?text=&docid=86689&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=497603> >.

Acórdão *Brasserie du Pêcheur*, do Tribunal de Justiça, de 5-03-1996, processo apensos C-46/93 e C-48/93, disponível na Internet em: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf;jsessionid=9ea7d0f130d5353271ca93104425be20993ddb2f9e7a.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4Oa3uRe0?text=&docid=98945&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=272348>>.

Acórdão *Buralux e o./Conselho*, do Tribunal de Justiça, de 15-02-1996, processo C-209/94 P, disponível na Internet em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61994CJ0209&from=EN> >.

Acórdão *CILFIT*, do Tribunal de Justiça, de 6-10-1982, processo 283/81, disponível na Internet em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61981CJ0283:EN:PDF> >.

Acórdão *Cityflyer Express/Comissão*, do Tribunal de Primeira Instância, de 30-04-1998, processo T-16/96, disponível na Internet em: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=9ea7d2dc30dbba80b42a6a144ba69953eaac895fbc7a.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxqTbNb0?text=&docid=43816&pageIndex=0&doclang=PT&mode=doc&dir=&occ=first&part=1&cid=8344>>

Acórdão *Codorníu*, do Tribunal de Justiça, de 18-05-1994, processo C-308/89, disponível na Internet em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:61989CJ0309> >.

Acórdão *Cofaz*, do Tribunal de Justiça, de 12-07-1990, processo C-169/84, disponível na Internet em: [http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0a4a92ab-da72-4764-b914-44031e2d7d6f.0009.02/DOC\\_1&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0a4a92ab-da72-4764-b914-44031e2d7d6f.0009.02/DOC_1&format=PDF) >.

Acórdão *Costa/ENEL*, do Tribunal de Justiça, de 15-07-1964, processo 6/64, disponível na Internet em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61964CJ0006:PT:PDF>>.

Acórdão *Da Costa en Schaake NV e o./Administração Fiscal*, do Tribunal de Justiça de 27-03-1963, processos apensos 28/62, 29/62 e 30/62, disponível na Internet em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61962CJ0028:PT:PDF> >.

Acórdão *Factortame*, do Tribunal de Justiça, de 19-06-1990, processo C-213/89, disponível na Internet em: [http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ff8d6d63-022c-4f23-9cea-4e79f37ca53f.0009.03/DOC\\_2&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ff8d6d63-022c-4f23-9cea-4e79f37ca53f.0009.03/DOC_2&format=PDF) >.

Acórdão *Foto-Frost*, do Tribunal de Justiça, de 22-10-1987, processo 314/85, disponível na Internet em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61985CJ0314:PT:HTML> >.

Acórdão *Iberdrola/Comissão*, do Tribunal Geral, de 8-03-2012, processo T-221/10, disponível na Internet em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62010TJ0221:EN:HTML> >.

Acórdão *International Fruit Company*, de 12-12-1972, processos apensos 21/72 a 24/72, disponível na Internet em: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=88276&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=165676> >.

Acórdão *Inuit Tapiriit Kanatami*, do Tribunal de Justiça, de 3-10-2013, processo C-583/11 P, disponível na Internet em: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=142607&mode=lst&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=PT&cid=231815> >

Acórdão *Jégo-Queré*, do Tribunal de Primeira Instância, de 3-05-2002, processo T-177/01, disponível na Internet em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62001TJ0177:EN:HTML> >.

Acórdão *Jégo-Queré*, do Tribunal de Justiça de 1-04-2004, processo C-263/02, disponível na Internet em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62002CJ0263:PT:PDF> >.

Acórdão *Os Verdes/ Parlamento*, do Tribunal de Justiça, de 23-04-1986, processo 294/83, disponível na Internet em: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=92818&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=165217> >.

Acórdão *Lyckeskog*, do Tribunal de Justiça, de 4-06-2002, processo C-99/00, disponível na Internet em: [http://curia.europa.eu/juris/document/document\\_print.jsf;jsessionid=9ea7d2dc30db94c27062be454d3f985dadf377a834c8.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuLbNz0?doclang=PT&text=&pageIndex=0&part=1&mode=DOC&docid=47380&occ=first&dir=&cid=8028461](http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf;jsessionid=9ea7d2dc30db94c27062be454d3f985dadf377a834c8.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuLbNz0?doclang=PT&text=&pageIndex=0&part=1&mode=DOC&docid=47380&occ=first&dir=&cid=8028461) > .

Acórdão *Marguerite Johnston/ Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, do Tribunal de Justiça, processo 222/84, de 15-05-1986, disponível na Internet em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?isOldUri=true&uri=CELEX:61984CJ0222>>.

Acórdão *Maurissen*, do Tribunal de Justiça, de 18-01-1990, processos apensos 193/87 e 194/87, disponível na Internet em: <[http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1a255492-879f-4669-b21f-5e6b3dbfddd9.0009.02/DOC\\_1&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1a255492-879f-4669-b21f-5e6b3dbfddd9.0009.02/DOC_1&format=PDF)>.

Acórdão *MCI/Comissão*, do Tribunal Geral, de 28-09-2004, processo T-310/00, disponível na Internet em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62000TJ0310:PT:PDF>>.

Acórdão *Melki e Abdeli*, do Tribunal de Justiça (Grande Secção), de 22-06-2010, processos apensos C-188/10 e C-189/10, disponível na Internet em: <[http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:73eb85ba-f8ec-4a0c-8e37-83c02dd0f9b6.0009.03/DOC\\_1&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:73eb85ba-f8ec-4a0c-8e37-83c02dd0f9b6.0009.03/DOC_1&format=PDF)>.

Acórdão *Metro*, do Tribunal de Justiça, de 25-06-1977, processo 26/76, disponível na Internet em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61976CJ0026:PT:PDF>>.

Acórdão *Microban International e Microban (Europe)/Comissão*, do Tribunal Geral, de 25-10-2011, processo T-262/10, disponível na Internet em: <[http://curia.europa.eu/juris/document/document\\_print.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30db983365acb6244038565f79cdb240ebd.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuLc3j0?doclang=PT&text=&pageIndex=0&part=1&mode=DOC&docid=111762&occ=first&dir=&cid=460048](http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30db983365acb6244038565f79cdb240ebd.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuLc3j0?doclang=PT&text=&pageIndex=0&part=1&mode=DOC&docid=111762&occ=first&dir=&cid=460048)>.

Acórdão *Ocalan*, do Tribunal de Justiça, de 18-01-2007, processo C-229/05, disponível na Internet em: <<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30db3b4c6ee2352446d7a218da797ec31a11.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuKaNr0?text=&docid=61271&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1152511>>.

Acórdão *Parlamento/Richard*, do Tribunal de Justiça, de 13-07-2000, processo C-174/99 P, disponível na Internet em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61999CJ0174:PT:PDF>>.

Acórdão *Plaumann/Comissão*, do Tribunal de Justiça, de 15-07-1963, processo 25/62, disponível na Internet em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?isOldUri=true&uri=CELEX:61962CJ0025>>.

Acórdão *Piraiki-Patraiki e o./Comissão*, do Tribunal de Primeira Instância, de 17-01-1985, processo 11/82, disponível na Internet em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61982CJ0011>>.

Acórdão *SA Alcan Aluminium Raeren e o./Comissão*, Tribunal de Justiça, de 16-06-1970, processo 69/69, disponível na Internet em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61969CJ0069>>.

Acórdão *Stichting Woonlinie e o./Comissão*, do Tribunal de Justiça, de 27-02-2014, processo C-133/12 P, disponível na Internet em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d68f6a219ba6874ad38fc69e02432daf5c.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4OaxyPe0?text=&docid=148385&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=46041>>.

Acórdão *Sky Österreich*, do Tribunal de Justiça, de 22-01-2013, processo C-283/11, disponível na Internet em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=132681&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2080870>>.

Acórdão *Telefónica/Comissão*, do Tribunal de Justiça, de 19-12-2013, processo C-274/12P, disponível na Internet em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=145902&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=130473>>.

Acórdão *Unión de Pequeños Agricultores (UPA)/ Conselho*, do Tribunal de Primeira Instância, de 23-12-1999, processo T-173/98, disponível na Internet em: <<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=T-173/98>>.

Acórdão *Unión de Pequeños Agricultores (UPA)/Conselho*, do Tribunal de Justiça, de 25-07-2002, processo C-50/00 P, disponível na Internet em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62000CJ0050:PT:PDF>>.

Acórdão *Unibet*, do Tribunal de Justiça, de 13-03-2007, processo C-432/05, disponível na Internet em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62005CJ0432:PT:PDF>>.

Acórdão *Van Gend en Loos*, do Tribunal de Justiça, processo 26/62, de 5-02-1963, disponível na Internet em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61962CJ0026:PT:PDF>>.

Acórdão *Verholen*, do Tribunal de Justiça, de 11-07-1991, processo apensos C-87/90, C-88/90 e C-89/90, disponível na Internet em: <[http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d14a99ad-367d-4ec1-ad03-a44eec57eeb0.0009.02/DOC\\_2&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d14a99ad-367d-4ec1-ad03-a44eec57eeb0.0009.02/DOC_2&format=PDF)>.

Acórdão *Wunenburger/Comissão*, do Tribunal de Justiça, de 7-06-2007, processo C - 362/05 P, disponível na Internet em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62005CJ0362:PT:HTML>>.

Acórdão *Zambrano*, do Tribunal de Justiça, de 8-03-2011, processo C-34/09, disponível na Internet em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62009CJ0034:PT:NOT>.

Acórdão *Zuckerfabrik*, do Tribunal de Justiça, de 21-02-1991, processo C-143/88 e C-92/89, disponível na Internet em: [http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e35aef13-0a19-4e43-bc43-c1fca5f93dd6.0009.02/DOC\\_1&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e35aef13-0a19-4e43-bc43-c1fca5f93dd6.0009.02/DOC_1&format=PDF).

Conclusões do Advogado-geral JACOBS, caso *UPA*, apresentadas em 21-03-2002, disponível na Internet em: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=47224&doclang=PT>.

Conclusões da advogada-geral JULIANE KOKOTT, apresentadas em 17-01-2013, proc. C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami e o./Parlamento e Conselho*, disponível na Internet em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62011CC0583:PT:HTML>.

Conclusões da Advogada-geral JULIANE KOKOTT, de 21-03-2013, proc. C-274/12 P, *Telefónica SA/Comissão Europeia*, disponível na Internet em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62012CC0274:PT:NOT>.

Conclusões do Advogado-geral MELCHIOR WATHELET, apresentadas em 29-05-2013, proc. C-132/12 P, *Stichting Woonpunt Stichting Avensteder/Comissão Europeia*, disponível na Internet em: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=137782&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=3823168>.

Despacho do Tribunal Geral, de 27-11-2012, processo T-541/10, *ADEDY e o./Conselho*, disponível na Internet em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62010TO0541:PT:NOT>.

Despacho do Tribunal Geral, de 4-06-2012, processo T-381/11, *Eurofer/Comissão*, disponível na Internet em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62011TO0381%2801%29:PT:HTML>.

Despacho do Tribunal Geral, de 6-09-2011, processo T-18/10, *Inuit Tapiriit Kanatami e o./Parlamento e Conselho* disponível na Internet em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62010TO0018%2804%29:PT:PDF>.

Despacho do Tribunal Geral, de 21-03-2012, processo T-228/10, *Telefónica/Comissão*, disponível na Internet em: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=121385&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=130133>.



PORTO

2014