

1 2 9 0



UNIVERSIDADE D  
COIMBRA

Pedro Miguel Amaral Silva

**A TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA DOS  
PARTICULARES CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS  
DA UNIÃO EUROPEIA**

**Dissertação no âmbito do Mestrado em Direito - Menção em Direito  
Administrativo orientada pelo Professor Doutor Pedro António Pimenta Costa  
Gonçalves e apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.**

Julho de 2019



FACULDADE DE DIREITO  
UNIVERSIDADE D  
**COIMBRA**

Pedro Miguel Amaral Silva

**A TUTELA JURISDICIONAL EFECTIVA DOS  
PARTICULARES CONTRA ACTOS  
ADMINISTRATIVOS DA UNIÃO EUROPEIA**

THE EFFECTIVE JUDICIAL PROTECTION OF INDIVIDUAL PARTIES  
AGAINST ADMINISTRATIVE ACTS OF THE EUROPEAN UNION

**Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Direito (conducente ao grau de Mestre), na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Políticas/Menção em Direito Administrativo.**

Sob orientação do Professor Doutor Pedro António Pimenta Costa Gonçalves

Coimbra, Julho de 2019

**Resumo:** Este estudo e dissertação pretendem abordar algumas questões essenciais que, não raras vezes, são esquecidas aquando da análise dos meandros da Construção Europeia, designadamente os crescentes problemas advindos da gradual afirmação da União como grande Administração europeia, directa e centralizada por contraponto à administração indirecta dos Estados-membros.

Neste labor, um problema em concreto sobressai, a saber, aquele que se prende com uma das questões essenciais dos nossos dias: o acesso à justiça, em particular à Justiça Administrativa.

Nessa senda há que aprofundar, seriamente, o Princípio da Tutela Jurisdicional Efectiva, procurando encontrar as suas raízes e perceber o seu papel e preponderância no âmbito da União. Só assim poderemos invocá-lo como garantia *prima facie* dos particulares europeus face ao Direito, Instituições e, principalmente, face à acuação administrativa da UE.

Para tal haveremos de contestar as soluções estabelecidas, questionando o papel do TJUE e os meios processuais ao seu dispor, bem como a legitimidade activa estabelecida nos Tratados, muito concretamente aquela que é plasmada aos particulares europeus.

No escrutínio académico que pretendemos levar a cabo, impõe-se, designadamente, analisar os embaraços sentidos a nível processual e garantístico, tal como as soluções que actualmente se têm proposto mas que, no entanto, o são apenas em aparência, como sejam a rede de tribunais nacionais dos Estados-membros, ou a proposição da acção de responsabilidade por danos causados pela União.

Neste seguimento, deitaremos mãos ao vasto catálogo de jurisprudência do TJUE, juízo tantas vezes sobranceiro na interpretação e moldagem do Direito originário Europeu, na tentativa, não só, de diagnosticar o mais fielmente possível o problema, mas também encontrar e propor as melhores e mais competentes soluções para o resolver.

**Palavras-chave:** (Construção Europeia; União Europeia; Administração directa; Administração centralizada; Administração indirecta; Acesso à justiça; Justiça Administrativa; Princípio da Tutela Jurisdicional Efectiva; TJUE; Meios processuais; Legitimidade activa; Tratados; Particulares; Jurisprudência do TJUE; Direito originário)

**Summary:** This study and dissertation aim to address some key issues that are often overlooked when analysing the particularisms of the European Construction, predominantly, the growing problems stemming from the gradual assertion of the Union as a large European direct and centralized administration, in counterpoint to the indirect administration of Member States.

In that work, a concrete problem stands out, namely, one that is related to one of the quintessential questions of our days: the access to justice, particularly the Administrative Justice.

In this way, the Principle of an Effective Judicial Protection must be deepened, in search not only of its roots but also the role it plays within the Union. This is the only way we can rely on it as a real guarantee of European individuals against the Law, Institutions, and administrative activity of the EU.

To do so, we will have to challenge the established solutions. That's only possible by questioning the role of the CJEU, the procedural means at its disposal, as well as the locus standing established for them in the Treaties, specifically the one granted to European individuals.

To undertake the academic scrutiny we intend, we need not only to analyse the procedural and guarantee-related embarrassments this problem generates, but also the solutions currently being proposed, such as the network of national courts of the Member States, or the action of compensation for damage caused by the Union, which are, nevertheless, solutions only in appearance.

In order to do this, we will lay hands on the vast catalogue of jurisprudence of the CJEU, a judgment so often vital in the interpretation and shaping of European law. That will help us not only to diagnose the problem as faithfully as possible, but also to find the best and most competent remedies to solve it.

**Key Words:** (European Construction; European direct administration; Centralized administration; Indirect administration; Access to justice; Administrative Justice; Principle of an Effective Judicial Protection; Union; CJEU; Procedural means; Locus standing; Treaties; European individuals; Jurisprudence of the CJEU; European law)

## **Lista de Siglas e Abreviaturas:**

- Ac. – Acórdão
- Art. - Artigo
- AUE – Acto Único Europeu
- BCE – Banco Central Europeu
- CDFUE – Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia
- CE – Comunidade Europeia
- CEBCA – Código Europeu da Boa Conduta Administrativa
- CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
- CEE – Comunidade Económica Europeia
- COREPER – Comité dos Representantes Permanentes junto do Conselho
- CPA – Código do Procedimento Administrativo
- CPTA – Código do Processo nos Tribunais Administrativos
- CRP – Constituição da República Portuguesa
- DA – Direito Administrativo
- DUE – Direito da União Europeia
- ETJUE – Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia
- JOUE – Jornal Oficial da União Europeia
- p. – Página
- PE – Parlamento Europeu
- PESC – Política Externa e de Segurança Comum
- Proc. – Processo

- RPTG – Regulamento do Processo do Tribunal Geral
- RPTJUE – Regulamento do Processo do Tribunal de Justiça da União Europeia
- TEDH – Tribunal Europeu dos Direitos do Homem
- TC – Tratado Constitucional
- TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
- TFP – Tribunal da Função Pública
- TG – Tribunal Geral
- TJ – Tribunal de Justiça
- TJUE – Tribunal de Justiça da União Europeia
- TPI – Tribunal de Primeira Instância
- TUE – Tratado da União Europeia
- UE – União Europeia

# Índice

I.	Introdução .....	6
II.	UE – Uma União Administrativa (contextualização histórica).....	8
III.	Base Substantiva .....	15
1.	A Administração Europeia – Inversão do paradigma .....	17
2.	Os braços Administrativos da União.....	21
a.	Comissão.....	22
b.	BCE.....	27
c.	Agências Europeias.....	28
3.	O Acto Administrativo da EU.....	30
4.	Princípio da Boa Administração .....	35
IV.	Questão Adjectiva .....	38
1.	TJUE .....	40
a.	Tribunal Geral (1ª Instância).....	43
2.	Princípio da Tutela Jurisdicional Efectiva .....	47
a.	Concepção de Direito Interno .....	48
b.	Importação do Princípio para o âmbito Europeu .....	51
3.	A Acção de Anulação - meio Processual (Administrativo) Adequado .....	61
a.	Actos anuláveis .....	66
b.	Fundamentos da anulação .....	74
c.	Prazos .....	83
d.	Consequências da Anulação.....	86
4.	O Problema da Legitimidade Processual dos Particulares face às necessidades de Tutela Jurisdicional Efectiva.....	92
a.	Recorrentes com Legitimidade Privilegiada/Semi-Privilegiada .....	94
b.	Destinatário directos do acto.....	101
c.	Não destinatários que sejam afectados Directa e Individualmente .....	105
d.	Não destinatários afectados por Actos Regulamentares que não necessitem de medidas de execução.....	116
5.	Soluções .....	126
V.	Conclusões .....	133

## I. Introdução

Com o caminhar apressado do progresso, tem avançado a sociedade e com ela as nossas concepções tradicionais. Estas têm-se alterado e moldado, na esperança de acompanhar a vertiginosa evolução jurídico-societária. Assim, têm-se encontrado e adequado as melhores respostas possíveis aos inevitáveis problemas que ou existiam, ou foram brotando da complexidade desse novo paradigma.

É nesse seguimento que nós, Juristas em geral e Administrativistas em particular, temos movido a nossa acção, sempre labutando incansavelmente nesta Ciência do Direito, vanguarda da sociedade porque é aquela que primeiro recebe o choque do que é novo, do que é desconhecido e do que não é regulado.

Assim surge a problemática desta dissertação. Quando na família do Direito, o Direito Administrativo parece, gradualmente, avançar em direcção ao Outono da sua existência, apresentando-se e sendo aceite à mesa dos grandes anciãos Civil e Penal, eis que, surge novo avanço, nova criação humana carente da atenção deste, agora, maduro Direito Administrativo. Este, outra escolha não tem senão recusar o lugar e o conforto do conselho dos anciãos, renovar forças, camuflar sinais da idade e acolher o novo desafio de braços abertos.

Falamos, claro, da construção Europeia, que no seu inevitável curso de leito se afirmou primeira e maioritariamente como grande Administração a par das administrações dos Estados-membros. Ora, mais fácil é dizer do que fazer. A verdade é que não bastam os esforços encetados pelo Direito Administrativo existente, para “camuflar” os seus “sinais da idade”, aquando da resolução dos problemas emergentes desta nova ordem administrativa *sui generis*. Cumpre-nos a nós, juristas, efectuar uma verdadeira “cirurgia plástica” que permita a este campo do Direito ser eficaz e adequado à nova realidade.

Neste espírito, aquilo a que nos propomos com este estudo e dissertação é encontrar resposta para um problema concreto, que se prende com uma das questões essenciais dos nossos dias. O acesso à justiça. Em concreto a Justiça Administrativa.

Aquilo que aqui pretendemos é o aprofundamento sério do Princípio da Tutela Jurisdicional Efectiva dos particulares europeus face ao Direito e às Instituições da UE, nomeadamente no que à sua função administrativa diz respeito.

Para tal, havemos de, inevitavelmente, contestar as soluções estabelecidas, seja questionando o papel do TJUE e os meios processuais ao seu dispor, seja questionando a legitimidade estabelecida nos Tratados que, à primeira vista, pode parecer isenta de mácula, por garantir legitimidade aos particulares nas acções de anulação, mas que, na verdade, deixa de fora da protecção jurisdicional muitos casos de importante relevo, como sejam aqueles derivados de um acto sem destinatário formal, mas cujos efeitos jurídicos abalam a ordem jurídica europeia, afectando diversos particulares.

Nesse sentido, seguiremos um percurso lógico, previamente estabelecido e que melhor ajuda a sintetizar e assimilar a grandeza desta tarefa.

Iniciaremos, assim, esta nossa demanda pelas necessárias contextualizações históricas, focando, no entanto, o nosso interesse primordial na vocação Administrativa da União e não no seu desenvolvimento integral, sem desprimor pelo seu valor e extensão. De seguida havemos de seccionar o restante estudo numa primeira Base Substantiva, que nos permita não só perceber o papel administrativo das Instituições (na verdade órgãos) da União, mas também o objecto e o impacto do acto administrativo europeu, tópicos cuja compreensão nos providenciará acesso intelectual à segunda e mais importante parte deste estudo.

Aí havemos de mergulhar, por inteiro, na problemática que impele este ensaio, debatendo o papel do TJUE e aprofundando o princípio basilar que é o Princípio da Tutela Jurisdicional Efectiva, cuja concretização se consegue através da Acção de Anulação. Posto isto, surgirá o problema da Legitimidade, a fundamentação dos Tratados e a intervenção dos juízes do Luxemburgo, o conceito de Legitimidade restrita e quão restrita ela realmente é, ou não.

Finalmente, finda esta análise crítica, havemos de procurar soluções que melhor permitam mitigar os condicionalismos que inevitavelmente se nos irão impor.

É com este tema e com o entusiasmo que lhe é naturalmente inerente que partimos face a esta demanda, deitando mão da jurisprudência do TJUE, sobranceiro, não só nesta questão mas também na própria construção da UE e mergulhando na vasta doutrina nacional e

estrangeira de Direito Administrativo e de Direito da UE, na tentativa de pintar o quadro mais fiel possível do problema, encontrando e propondo as melhores soluções para o resolver. Só assim poderemos, enquanto Administrativistas, sentir a realização necessária, ancorada no sentimento de que se contribuiu para um melhor, mais eficiente e mais resolutivo Direito Administrativo.

## II. UE – Uma União Administrativa (contextualização histórica)

*«(...) A Criação e a evolução das Comunidades Europeias e, depois, da União Europeia, tem sido um processo contínuo e gradual, que formou as suas raízes há muito tempo (...). De então para cá o processo de integração europeia andou paulatinamente, por entre avanços e recuos, sucessos e insucessos, oportunidades aproveitadas e oportunidades perdidas. Mas avançou.»<sup>1</sup>*

Porque o enfoque deste estudo é, em particular, a vertente Administrativa da União, não nos imiscuiremos nos meandros específicos da história europeia, procurando a sua génese identitária comum, antes focalizaremos aqueles concretos acontecimentos cujo desenvolvimento permitiu a evolução de uma comunidade de integração sectorial, vocacionada a regular as duas matérias primas de potencial bélico (carvão e aço), para uma potência Política, Económica e Monetária, cujas características Constitucionais e sobretudo Administrativas, surpreendentemente, cada vez mais se evidenciam, transformam e reapresentam.

Para percebermos a *União*, “administrativa”, europeia de hoje, necessitamos de conhecer e compreender a Europa administrativa do passado. Nesse sentido, parece resultar claro dos estudos e do pensamento dos administrativistas que o último quartil do século XIX

---

<sup>1</sup> QUADROS, Fausto de, - Direito da União Europeia: direito constitucional e administrativo da União Europeia, p. 65

e as primeiras décadas do século XX se consubstanciam naquilo que Matthias Ruffert descreve como “*the belle époque of modern administrative law*”<sup>2</sup>.

Assim sendo, os últimos 200 anos demonstram-nos que o direito administrativo se desenvolveu, em especial no continente europeu, muito particularmente através do direito comparado, designadamente permitindo a interacção entre ordenamentos jurídicos europeus, contrapondo o especial e o geral, a prática corrente e as sugestões inovadoras, os princípios disseminados pela Europa e as necessidades nacionais concretas. Esta comparação de conhecimentos permitiu testar e, conseqüente, assimilar ou abandonar determinadas soluções jurídicas o que, não raras vezes, consubstanciou quer avanços quer recuos.

Na verdade, a emergência da “comunidade administrativa” como hoje a conhecemos deve-se ao facto notável desta ter conseguido incorporar, no seu seio, uma série de administrações e tradições administrativas europeias, integrando-as numa administração comunitária multinível, cujas características *sui generis* transcendem e desafiam largamente a lógica subjacente ao nosso ideal Westfaliano de Estado-Nação<sup>3</sup>.

Nas palavras de Miguel Prata Roque “*O Direito da União Europeia teve por mãe a necessidade de reconciliação europeia decorrente do fim da 2ª Guerra Mundial e por pai o próprio Direito Administrativo*”<sup>4</sup>. Dessa necessidade de reconciliação, designadamente, franco-alemã, e da resposta “comunitária” que lhe serviu de “cura”, podem individualizar-se duas fases: uma fase primária, embrionária, sectorial de integração fundamentalmente económica e uma segunda fase madura, de procura, construção e consolidação do ideal de integração política e social.

Na primeira fase relevam, sobretudo, três acontecimentos, a saber: o “momento criador”, densificado pelo tratado CECA (Comunidade Europeia do Carvão e do Aço) de 1951, um “momento aprofundador” da integração económica e organizacional da comunidade consubstanciado nos Tratados de Roma de 1957, e, por fim, um “momento reformador” caracterizado pela premente reforma institucional face aos sucessivos alargamentos, introduzida pelo AUE (Acto Único Europeu) em 1985.

---

<sup>2</sup> RUFFERT, Matthias, - Administrative law in Europe: between common principles and national traditions, p. 9

<sup>3</sup> HOFMANN, Herwig C. H.; TÜRK, Alexander H., - EU administrative governance, p. 12

<sup>4</sup> ROQUE, Miguel Prata, - Direito Processual Administrativo Europeu, p. 29

Daqui importa reter 4 pontos fundamentais. Primeiro, referir que nesta fase inicial a inspiração que serviu de base à idealização administrativa comunitária veio maioritariamente do administrativismo francês, o que não surpreende, considerando a influência globalmente considerada que este ordenamento jurídico dispensou no enquadramento dos próprios Tratados<sup>5</sup>.

Há, também, que compreender o efectivo desejo de colaboração e paz enraizado no subconsciente Europeu, que levou a uma constante “insatisfação” e conseqüente procura por melhor integração, manifestada sobretudo pelo curto espaço de tempo entre a criação da CECA e a assinatura do Tratado de Roma. O binómio “criação-aprofundamento” manifesta-se aqui pela primeira vez, mas manter-se-á uma constante ao longo da história da União.

Importa, ainda, ter a concreta noção, vaticinada, aliás, por diversos autores, de que o Direito da União Europeia se afirma, sobretudo, neste período da sua história como mero Direito Administrativo da Economia, génese originária que se manifesta ainda hoje no relevo das decisões emanadas ou fundadas no direito europeu e que concretamente afectam a vida dos particulares.

Com a instituição da CECA, em 1951, caminhou-se calma, mas progressivamente no sentido da construção europeia, no entanto, como aliás já vimos, a assinatura dos Tratados de Roma em 1957 “estagnou” essa construção, ancorando-a na vertente económica e definindo *o esqueleto da integração que iria durar até 1 de Janeiro de 1993*<sup>6</sup>.

Após o relativo “marasmo” desta primeira fase, trazido pelos Tratados de Roma, que o AUE tentou contrariar, Maastricht foi o passo fundamental de viragem que permitiu à União Europeia caminhar a passos largos em direcção a uma União Administrativa mais completa e mais complexa.

Por sua vez, a segunda fase da construção do Direito Administrativo Europeu inaugurada por Maastricht acentua ainda mais o já mencionado binómio “criação-aprofundamento”, o que ditou desde logo a transmutação da união, de uma comunidade de direito administrativo da economia para uma “comunidade de direito administrativo”<sup>7</sup> completa, se não vejamos. A partir de 1993, dois momentos fundamentais ocorrem, um

---

<sup>5</sup> RUFFERT, - Administrative law in Europe..., p. 156

<sup>6</sup> QUADROS, - Direito da União Europeia..., p. 46

<sup>7</sup> Fausto Quadros *Apud* ROQUE, - Direito Processual Administrativo Europeu, p. 33

primeiro de “integração política”, caracterizado pelos tratados de Maastricht (1993), Amesterdão (1999) e Nice (2003) e um segundo de “constitucionalização”, iniciado com os trabalhos do, frustrado, Projecto de Tratado Constitucional Europeu de 2004, concluídos com a assinatura do Tratado de Lisboa em 2007.

Mas vejamos o que cada um deles encetou e trouxe de novo a esta “União Administrativa”.

Maastricht *“veio alargar a cooperação entre os Estados-Membros para além do sistema das comunidades europeias, reconduzindo tudo isso ao conceito mais amplo de UE.”*<sup>8</sup>, assumindo-se, nesse sentido, cada vez mais como uma União Administrativa com o aprofundamento da União económica e monetária, a criação da cidadania da União, o desenvolvimento da união política através da cooperação em matéria de política externa e de segurança comum e do estabelecimento de um quadro institucional único e comum aos três pilares da integração europeia, que em muito viria a contribuir para a estabilização do processo de decisão ao nível comunitário.

Por seu turno o Tratado de Amesterdão não introduziu grandes transformações, tendo, sobretudo, procurado aproximar os cidadãos europeus dos, ainda recentes, ideais de Maastricht, como se comprova pelo esforço em reforçar o fundamento democrático da EU.

O Tratado de Nice, afigura-se, talvez, como o mais relevante nesta nossa demanda de caracterização da União Europeia como União Administrativa. Tal circunstância fica a dever-se, principalmente, a dois factos essenciais, a saber: o de, nessa data, a União se ver confrontada com a aproximação de novos alargamentos, especialmente para Leste e também o facto de em Amesterdão não se terem aprofundado nem introduzido as necessárias alterações institucionais que facilitassem a abertura da comunidade a novos e tão diferentes membros.

Mas vejamos em que se consubstanciou aquilo que alguns autores apelidaram de “mini-reforma institucional”<sup>9</sup>. O primeiro dos objectivos, tem que ver com o reforço da competência exclusiva da comunidade, excluindo-se do âmbito do mecanismo de cooperação reforçada entre Estados da UE essas áreas, agora, da sua competência exclusiva.

---

<sup>8</sup> MACHADO, Jónatas E. M., - Direito da União Europeia, p. 17

<sup>9</sup> MACHADO, - Direito da União Europeia, p. 25

Ao nível institucional importam-nos, especialmente, as alterações que incidiram sobre a Comissão (enquanto personificação da administração comunitária). A este respeito relevam não só, a limitação do número de comissários, o reforço da colegialidade da comissão e, a um nível menos relevante, o método de nomeação dos seus membros, mas também a “relegação” do Conselho à posição de segunda Câmara Parlamentar, facto que, concedeu à Comissão o quase monopólio da acção administrativa, tornando clara a sua posição de órgão executivo da UE.

Não obstante, a integração política encetada em Maastricht, a legitimação de Amesterdão e as inovações institucionais de Nice, aos olhos da União “sabiam ainda a pouco”. Parafraçando Fausto de Quadros *a União tinha alcançado, portanto, como se dizia de modo feliz, o estádio de “um gigante económico mas um anão político”*<sup>10</sup>.

Em bom rigor, com cada um dos sucessivos Tratados e com o alargamento das áreas de actuação da UE, aumentou, progressivamente, a probabilidade dessa actuação contender com o âmbito constitucional subjacente a cada um dos tão diversos Estados-membros. Assim, porque desde cedo se reconheceu uma certa dimensão constitucional ao Direito Comunitário, através de uma transformação paulatina dos Tratados da UE numa Carta Constitucional, operada pelo TJUE, surge em 2004 o Projecto de Tratado Constitucional Europeu.

Poder-se-á dizer que o Tratado Constitucional Europeu foi, simultânea e paradoxalmente, o mais radical e o mais comedido possível. Se para muitos se manifestou como “o salto qualitativo que foi possível”<sup>11</sup>, ficando, não obstante, aquém das prementes necessidades europeias à data, para outros constituiu uma manifestação abusiva da União contra um dos últimos bastiões da Soberania nacional de cada Estado-membro.

Se para os primeiros faltava garra face aos problemas de segurança, defesa, terrorismo, e globalização, para os segundos a assunção clara da expressão Constituição (ainda que apenas material), a consagração da ideia de auto-primazia normativa, a renomeação dos actos normativos com o denominativo “Lei”, e a criação de um denominado “Ministro dos

---

<sup>10</sup> QUADROS, - Direito da União Europeia..., p. 55

<sup>11</sup> QUADROS, - Direito da União Europeia..., p. 57

Negócios Estrangeiros” foram mudanças demasiado ríspidas para “vender” junto dos parlamentares e dos nacionais dos diversos Estados ratificantes.

Por tudo isto, o Projecto de Tratado Constitucional Europeu não passou de isso mesmo, um Projecto, tendo sido abandonado (apesar de não esquecido) após os “não” populares manifestados em França e na Holanda.

Na verdade, o destino do Tratado Constitucional era previsível face à paradoxalidade que lhe era inerente. Como tive já oportunidade de aprofundar num outro estudo<sup>12</sup>, no campo de acção das relações entre Estados, como sejam aquelas desenvolvidas no âmbito da União, e nas quais a soberania individual de cada Estado membro é, não só elemento formal fundamental, mas também elemento psicológico determinante, as decisões e posições são adoptadas segundo aquilo a que chamei de “*dinâmica de débeis consensos*”<sup>13</sup>. Em rigor, esse clima de consensos é ainda mais difícil de alcançar se atendermos às particularidades da União na qual o cidadão europeu assume papel central. Este personifica uma parte substancial da soberania do seu Estado para efeitos das grandes decisões como aquela que aqui debatemos porque, como União administrativa, qualquer grande alteração, pode vir a repercutir-se em centenas de pequenas decisões impactantes na vida do particular.

É precisamente nesse seguimento que surge o Tratado de Lisboa, último ponto desta nota histórico-enquadrante. A carência de aprofundamento Constitucional e a necessidade de encontrar esse denominador comum chamado “consenso”, para que se ultrapassasse o embaraço do abandono do Tratado Constitucional, culminou nisso mesmo, numa chamada “solução de compromisso”<sup>14</sup>.

“(…) *A ousadia do Tratado Constitucional de enveredar pelo método constitucional foi substituída pelo regresso tímido ao método Comunitário.*”<sup>15</sup> Lisboa é, em abono da verdade, o fim do sonho e o regresso à realidade Europeia, é, por assim dizer, o redimir de alguém que quis dar um passo maior do que a perna e se viu obrigado a retractar-se. As denominações “provocatórias”, cuja simbologia havia condenado o Projecto, são abandonadas e a UE continua a ser regida por dois Tratados (ainda que renovados). Ao nível

---

<sup>12</sup> AMARAL, Pedro, - A Sucessão de Estados: Caso da Reunificação Alemã.

<sup>13</sup> AMARAL, - A Sucessão de Estados, p. 5

<sup>14</sup> Jacqueline Dutheil de la Rochere “The Lisbon Compromise” Apud MACHADO, - Direito da União Europeia, p. 29

<sup>15</sup> QUADROS, - Direito da União Europeia..., p. 62

institucional e da Tutela Jurisdicional efectiva, são introduzidas apenas algumas alterações<sup>16</sup>, sendo a mais relevante, para o âmbito deste estudo, a inclusão no artigo 263º de uma previsão que pretende corrigir uma falha na protecção do cidadão europeu face aos actos da União, permitindo-lhe agir contra Actos Regulamentos que lhe digam directamente respeito e que não precisem de medidas de execução. Como veremos,<sup>17</sup> esta alteração, não só é diminuta, face às alterações pretendidas e necessárias, como é, também, confusa e potenciadora de interpretações dispares. Afinal, o novo quarto parágrafo do artigo 263.º reproduz conceitos do extinto Tratado Constitucional, mantendo expressões contraditórias face aquelas que já constavam dos anteriores Tratados.

É neste quadro que a União tem labutado, desde então, para a manutenção e desenvolvimento destes ideais que a caracterizam, também e sobretudo, como uma União Administrativa e de Direito.

Em suma, aquilo que importa reter e perceber, tendo em conta este percurso histórico de quase 70 anos, é que o Direito Administrativo, não obstante ter nascido no íntimo interno de cada Estado, gémeo da soberania moderna de Westfália, desenvolvendo-se sempre nesse meio sem se aventurar além-fronteiras, teve necessidade de partir rumo às Comunidades. Estas, tendo chamado a si atribuições reguladas tradicionalmente pelos Estados, viram-se obrigadas a mobilizá-lo, por forma a executar essas tarefas no âmbito supranacional. Nesse sentido, assistimos cada vez mais à ascensão daquilo a que autores Norte Americanos designam como “*the global administrative law*”<sup>18</sup>, ou, talvez melhor dito, um Direito Internacional Administrativo.

---

<sup>16</sup> Foi, no que concerne à Protecção Jurisdicional dos cidadãos, a maior oportunidade desperdiçada rumo à tão pretendida União Administrativa e de Direito. Aquando da introdução das alterações ao Tratado poder-se-ia ter optado por uma de três hipóteses: garantir aos particulares acesso directo aos Tribunais da União sempre que se verificasse a violação de direitos fundamentais, excluindo o requisito do interesse individual; impor uma obrigação aos estados para que introduzissem meios de direito interno susceptíveis de assegurar uma protecção jurisdicional efectiva; ou atenuar a rigidez das condições de legitimidade, eliminando-se o requisito do interesse individual. Esta última hipótese a escolhida, mas, somente, para os casos de afectação por actos regulamentares self-executing.

<sup>17</sup> Capítulo IV, Título 4., Ponto d)

<sup>18</sup> KINGSBURY, Benedict; KRISCH, Nico; STEWART, Richard B., - The Emergence of Global Administrative Law, p. 15

### III. Base Substantiva

*«(...) A reality of public administration that is different and to a certain degree more complex than what we know about the public administration of the EU-member states. (...) The challenge of studying administrative cooperation in the EU and forms of EU administrative governance results exactly from the non-static evolutionary nature of the governance structures and their diversity.»<sup>19</sup>*

Cumprir este estudo, que pretende maioritariamente aprofundar problemáticas de direito adjetivo, como não poderia deixar de ser, com a concretização e aprofundamento de algumas noções de base substantiva sobre as quais possamos construir um estudo jurídico, o mais sólido possível.

E porque, antes de mais, abrangemos neste estudo dois campos do saber jurídico em articulação, é conveniente abordar o nosso entendimento sobre qual a melhor designação a usar para esta “nova” realidade jurídica que aqui pretendemos aprofundar.

Após atender a diversos autores, concluí optar pelo entendimento e designação desenvolvidos por Miguel Prata Roque, segundo o qual o estudo da actuação Procedimental Administrativa na União Europeia, que alia necessariamente duas áreas do direito – Administrativo e da União – deve ser conjugado e entendido no conceito amplo de “Direito Administrativo Europeu”.

Segundo o autor, a vastidão de temáticas consagradas nesta realidade jurídica não se poderá bastar com terminologias idênticas e, eventualmente, parcialmente coincidentes, como sejam o “Direito Administrativo Comunitário” ou o “Direito Administrativo da União Europeia”. Se não vejamos, o “Direito Administrativo Comunitário” tornar-se-á um termo redutor, no sentido em que nos transportará necessariamente para uma ideia de institucionalismo comunitário. Tal conceito será por ventura melhor aplicado num estudo que pretenda aprofundar a organização administrativa das instituições da União do que neste estudo vocacionado para o procedimento administrativo na união, suas consequências e seus remédios. Assim, afastamos tal designação por considerarmos fundamentalmente diferente

---

<sup>19</sup> HOFMANN; TÜRK, - EU administrative governance, p. 5

a relação “organizacional” que se estabelece no conceito de “Direito Administrativo Comunitário” daquela que pretendemos aprofundar e que se caracteriza por ser fundamentalmente “procedimental” e “processual”.

Nesse mesmo sentido, também a designação por alguns sugerida de “Direito Administrativo da União Europeia” se revela demasiado curta, quando exportada para o âmbito de trabalho que pretendemos, ainda que mais abrangente que o anterior. Afastamo-nos, também, desta sugestão doutrinária, visto que, o estudo desta particular e específica relação administrador-administrado não se basta nos limites, mais ou menos estabelecidos, do Direito da União. Na verdade, por razão do administrador ser a União e o administrado ser cada um de nós, a exportação de valores jurídicos associados ao ideal democrático desta transcende-a necessariamente. Essa transcendência vai além, não só, da relação administrativa, mas também para lá do conceito de União. A afectação administrativa de cada cidadão face a esta nova administração faz-se, assim, mediante um verdadeiro Direito Administrativo Europeu.

Feita que está esta primeira clarificação, prossigamos nesta nossa demanda académica e debruçemo-nos sobre algumas noções e ideias essenciais para a densificação da posterior análise casuística e jurisprudencial que se fará no capítulo posterior,<sup>20</sup> dedicado ao cerne da problemática em estudo.

Para o efeito, faremos agora um périplo por diversos temas substantivos cujo entendimento é essencial para a compreensão da dimensão jurídica em apreço. De início, abordar-se-á a forma como é feita a administração na União, teorizando e desenvolvendo, designadamente, noções de administração directa e indirecta. Posteriormente, faremos um breve sobrevoo pelas instituições da União cuja actuação é marcadamente administrativa. Também nos debruçaremos sobre a própria definição de acto administrativo da União, enquadrando-o no entendimento hodierno de actos ou decisões eminentemente administrativas.

Finalmente, no termo deste capítulo, não poderíamos deixar de falar sobre o princípio da boa administração, cuja positivação na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia veio não só, chamar à atenção para o desenvolvimento e aplicação desse princípio

---

<sup>20</sup> Capítulo IV.

no seio das instituições, mas também auxiliar na concretização e eventual aprofundamento dos vícios susceptíveis de fundamentar a anulação de determinado acto administrativo da União.

## 1. A Administração Europeia – Inversão do paradigma

*«(...) Em regra, o direito comunitário é executado pelos estados membros no quadro da denominada **administração indirecta**; excepcionalmente, **em algumas políticas, instituições e organismos da união são incumbidos pelos tratados de tarefas de execução, cabendo ao legislador europeu definir a necessidade e a oportunidade da execução (...)** [por] **administração directa.**»<sup>21</sup>*

O primeiro ponto a ter em mente, quando nos propomos realizar qualquer estudo que inclua a esfera do Direito da União é atender ao princípio da subsidiariedade e à distribuição de competências entre a União e os seus Estados-membros. Nesse contexto relevam os normativos plasmados no artigo 5.º do Tratado da União Europeia e os artigos 2.º a 6.º, 290.º e 291.º do Tratado sobre o Funcionamento.

Convém, a este respeito, ter presente a ideia de que a distribuição de competências na União opera da seguinte forma: a União tem competência exclusiva para determinadas matérias, e partilha com os Estados-membros as restantes. Assim, a União actua *per si* em duas situações, ou no âmbito das suas competências exclusivas, ou subsidiariamente aos Estados-membros em tudo o resto.

João Calvão da Silva define esta realidade da seguinte forma: “à união cabe o exercício das funções legislativas que expressamente os Tratados lhe conferem, encontrando-se os Estados incumbidos de executar o direito europeu, salvo se, excepcionalmente, houver atribuição expressa de competências executivas à União no direito comunitário primário”<sup>22</sup>. Quer isto dizer que a competência executiva primária da

---

<sup>21</sup> SILVA, João Nuno Calvão da, - Agências de regulação da União Europeia, p. 23

<sup>22</sup> SILVA, - Agências de regulação da União Europeia, p. 24

União passa, maioritariamente, por matérias como a concorrência, plasmada directamente como competência exclusiva.

No entanto, o legislador originário salvaguardou no princípio da subsidiariedade uma “válvula de escape”, consagrando no Tratado sobre o Funcionamento a possibilidade do legislador derivado atribuir competência executiva directamente à União com base nesse princípio. Desse modo salvaguardaram-se valores como a igualdade, a segurança jurídica, o primado e o efeito directo, princípios que se sobrepõem à execução indirecta pelos Estados.

Vejamos, então, que tipo de competências executivas directas detém a União. Como vimos, podemos conceber dois tipos de competência, uma originária e outra derivada. A competência executiva originária advém das suas competências exclusivas atribuídas directamente pelos Tratados. Por seu turno, detém, ainda, uma série de competências executivas crescentes, que lhe vêm atribuídas pelo legislador derivado, com base no princípio da subsidiariedade. Para mais, o inevitável crescimento da União e a recente aproximação do cidadão às instituições e suas missivas ditaram o conseqüente crescimento da sua actuação administrativa quotidiana para com estes.

Agora que percebemos a génese das competências executivas da União, há que atender a mais uma distinção e operar a necessária destrição das suas competências executivas, em busca da acção administrativa propriamente dita.

Para este efeito, recorreremos à jurisprudência do Tribunal de Justiça da União segundo o qual *“a noção de execução, na acepção desse artigo, compreende ao mesmo tempo a elaboração de normas de aplicação e a aplicação de normas a casos particulares por meio de actos de alcance individual. Utilizando o Tratado o termo execução sem o restringir através de uma especificação adicional, esse termo não pode ser interpretado como excluindo os actos individuais”*<sup>23</sup>. Quer isto dizer que o conceito execução compreende não só uma dimensão normativa, mas também uma importante dimensão administrativa, de levar à prática, implementar e efectivar o direito europeu. Tarefa cimeira e tradicionalmente administrativa.

---

<sup>23</sup> Acórdão do Tribunal de 24 de Outubro de 1989. - Comissão das Comunidades Europeias contra Conselho das Comunidades Europeias, § 11

Aberta que está a porta à execução, por administração directa da União, por meio do direito derivado e do princípio da subsidiariedade, cada vez mais se assiste a uma comunitarização dessa realidade. Nesse sentido, importa debruçarmo-nos sobre os moldes em que pode surgir uma decisão administrativa, tendo em conta a multiplicidade de actores envolvidos.

Façamos, então, no seguimento da proposta de A.M. Keessen, uma distinção baseada na relação emissor/receptor do acto, para categorizar quatro modelos típicos de decisão administrativa europeia e, assim, perceber o porquê do crescente interesse na administração directa.

Segundo o autor, a administração pode ser comunitária, nacional *stricto sensu*, nacional com possibilidade de mútuo reconhecimento e nacional com efeitos transnacionais. Importa-nos para este estudo, sobretudo, as decisões comunitárias em administração directa, no entanto, faremos uma breve referência às vantagens e, principalmente, às desvantagens associadas à administração indirecta nacional.

Como já fomos analisando e percebendo, as decisões comunitárias tomadas pelas instituições competentes por *administração directa* são levadas a cabo com um intuito geral ou individual conforme pretendam, por exemplo, dar execução a um acto legislativo de outra instituição, ou afectar determinado indivíduo, por exemplo, ao nível das autorizações baseadas no mercado interno e concorrência, ou até dos pedidos de acesso a documentos relevantes num procedimento administrativo. Estas decisões são tomadas, necessariamente, pela Comissão (ou, em menor escala e dentro das suas competências, pelo BCE) por administração directa, mas também pelos órgãos, organismos e pelas Agências da União que tenham sido incumbidas de tais *funções administrativas directas especializadas*<sup>24</sup>. A vantagem clarividente da decisão proveniente do seio da União é fácil de perceber. A decisão permite alcançar soluções uniformizadoras para determinadas políticas e os seus efeitos valem em todo o território da União. No entanto, isso implica uma centralização apertada que pode revelar-se morosa, burocrática, ineficiente e até atentatória do princípio democrático e da igualdade, subjacentes aos ideais da União.

---

<sup>24</sup> Estas funções administrativas directas especializadas são executadas pelas diversas Agências da União, através de uma administração directa personalizada, conceito que mais adiante desenvolveremos.

Por seu turno, parte dessa vantagem uniformizadora perde-se com os sistemas de *administração indirecta*. Em especial nos sistemas de decisão nacional *stricto sensu* e por mútuo reconhecimento, na medida em que uma decisão tomada nestes moldes só verá os seus efeitos serem aplicados no território do Estado emissor e nos territórios dos Estados que reconheçam essa decisão. Este tipo de decisões levanta diversos dilemas, principalmente ao nível do problema da tutela jurisdicional efectiva dos particulares.

O ataque judicial a este tipo de decisões ficará, necessariamente, condicionado, na medida em que um cidadão de um Estado reconhecedor não terá possibilidade de apresentar a sua posição junto dos tribunais do Estado emissor. Do mesmo modo, dirigindo-se aos tribunais do seu Estado o efeito útil de uma sentença aí decretada verá as suas consequências anulatórias restringidas pelas fronteiras desse mesmo Estado. Tampouco poderá o Tribunal de Justiça revelar-se a tábua de salvação destes actos na justa medida em que resulta, do artigo 263.º do TFUE, a impossibilidade de levar á fiscalização dos tribunais da União actos administrativos praticados por Estados-membros em nome da União.

Menos complexo parece revelar-se o sistema de decisão nacional com efeitos transnacionais. Neste sistema de *administração indirecta*, a decisão continua a ser tomada por apenas um Estado-membro, mas os seus efeitos estendem-se de imediato a todo o território da União, à semelhança de uma decisão emanada directamente pelas instituições. No âmbito da *administração indirecta*, esta será, talvez, a forma menos gravosa de garantir decisões uniformes e cujos efeitos são universais dentro da União, sendo aquela que melhor se coaduna com a Protecção Jurisdicional inerente aos princípios democráticos da UE. No entanto, também este sistema apresenta algumas falhas, na justa medida em que se mantém a dificuldade em perceber qual a jurisdição competente nestes casos. Situação que poderá deixar excluídos diversos particulares. Para mais, poderá, em última análise, ocorrer a potenciação de um “*administrative shopping*” já que os particulares poderão procurar escolher, tendo em conta facilidades procedimentais, o Estado-membro que pretendem que aprecie o seu pedido.

Assim, por tudo o que expusemos, parece-nos, agora, clarividente a razão pela qual a crescente *centralização administrativa comunitária* passa, maioritariamente, por reforçar a *administração directa* da própria União, em detrimento da *administração indirecta*, potenciadora de falta de uniformidade e Protecção Jurisdicional.

## 2. Os braços Administrativos da União

*«O processo de integração europeia tem implicado a transferência de prerrogativas de soberania para o seio da UE. Os respectivos órgãos dispõem de poderes supranacionais de ius imperii, que lhes foram transmitidos pelos estados, dotados de capacidade para causar danos aos particulares.»<sup>25</sup>*

Tendo em conta a relação primordial em enfoque neste estudo, a saber a relação Administração-Administrado, cumpre, agora, analisar alguns pontos que nos permitam melhor identificar o primeiro interveniente da relação mencionada. Do ponto de vista da Administração, importa, particularmente, desenvolver o necessário estudo acerca das três principais instituições com funções administrativas na União, ou cujos actos e decisões, em essência, consubstanciam o que podemos entender como actuação administrativa. São elas a Comissão, o BCE e as Agências Europeias.

Importa também referir que existem outros órgãos dependentes das instituições europeias que se comportam ou actuam como entidades administrativas. Para efeitos de Tutela Jurisdicional, também os seus actos e decisões são passíveis de ser levadas a juízo, no entanto, seria impraticável elencar cada um desses órgãos neste título, quanto mais não seja pelo casuísmo inerente à apreciação subjacente. Nesse sentido, far-lhes-emos apenas uma referência aquando da análise das características das Agências Europeias, pelo que, quando as mencionarmos será em sentido amplo, com vista a incluir, também, tais órgãos que, sendo dependentes de instituições, levam a cabo a actuação administrativa destas na sua “sombra dos seus mestres”.

---

<sup>25</sup> MACHADO, - Direito da União Europeia, p. 449

#### a. Comissão

«(...) [A] Comissão é (...) um órgão executivo, (...) exerce as funções de uma autoridade administrativa clássica: analisa factos, concede autorizações, formula proibições e, se for o caso, inflige sanções.»<sup>26</sup>

Na linha da citação acima descrita, a Comissão apresenta-se-nos como a Instituição sobre a qual recai a competência executiva<sup>27</sup> da União. Nem sempre foi assim, como aliás já tivemos oportunidade de referir<sup>28</sup>, tendo a Comissão repartido a competência administrativa quer com o Conselho, quer, em excepcionais situações, com o PE (Parlamento Europeu). No entanto, o Tratado de Lisboa culmina, normativamente, naquilo que vinha a ser a tendência crescente da Comissão se afigurar como uma verdadeira “Administração Comunitária”<sup>29</sup>. Tal facto comprova-se pelo modo enfático como o Artigo 17.º do TUE elenca as funções da Comissão.

Uma vez determinada a posição da Comissão como *dominus* da função administrativa no âmbito da UE, facilmente percebemos a posição central que esta assume na administração directa levada a cabo pela União relativamente às decisões da sua competência. Assim, apesar de existir uma importância substancial na *administração indirecta* levada a cabo pelos Estados-membros em substituição da União, importam-nos, sobretudo, para este estudo aqueles que são emanados pela própria União, seja pela Comissão em *administração directa*, seja pelas Agências por *administração directa personalizada*. Tais conceitos de administração directa, directa personalizada e indirecta serão novamente abordados no decorrer do presente título, em concreto no ponto dedicado às Agências.

---

<sup>26</sup> BORCHARDT, Klaus Dieter, - O ABC do direito da União Europeia, p. 82

<sup>27</sup> Parece mais correcta a invocação do termo competência executiva quando nos referimos ao papel da Comissão, ao invés da designação de direito interno que tantas vezes usamos, de poder executivo. Isto porque, apesar da União assimilar alguns traços do princípio da separação de poderes, a sua caracterização *sui generis*, quer perante o direito interno, quer perante o direito internacional, dita que não existam, na verdade, nem poderes para separar, nem três instituições sobre as quais eles recaiam. Existe, antes, uma distribuição de competências que, mais ou menos, se identificam com os poderes tradicionais do Estado hodierno.

<sup>28</sup> No Capítulo II

<sup>29</sup> ROQUE, - Direito Processual Administrativo Europeu, p. 128

À semelhança de qualquer Governo nacional, a Comissão compreende o Colégio de Comissários, equivalente ao Conselho de Ministros/Gabinete, e as Direcções-Gerais, equivalentes aos Ministérios/Secretarias Ministeriais.

Apesar da letra do n.º 4 do artigo 17.º do TUE, o colégio de Comissários continua a ser constituído por um nacional de cada Estado-membro, à data 28 membros<sup>30</sup> - um comissário de cada Estado-membro. Em essência, cada um dos membros do Colégio renuncia às suas “lealdades” nacionais e labora no sentido de promover o interesse exclusivo da União como um todo.

Nesse sentido, o dia-a-dia da gestão Comunitária é levada a cabo, não pelo Colégio, mas pelas Direcção-Gerais (*“its administrative staff, experts, translators, interpreters and assistants”*<sup>31</sup>) responsáveis pelas diversas áreas políticas específicas que, no entanto, actuam e respondem perante cada um dos Comissários encarregue dessa área. O organigrama é, em tudo, semelhante a um organigrama governamental nacional. Cada ministro actua não só no âmbito das decisões a tomar em Conselho de Ministros, como também possui a direcção de um Ministério encarregue de uma determinada área política.

Importa, a título organizacional, referir que cada Comissário é assistido pelo seu próprio “Gabinete”. Tal pormenor poderia ser insignificante senão pela figura dos chefes de gabinete de cada comissário que, aquando das reuniões regulares que mantêm entre si, não raras vezes, alcançam decisões unânimes que são mais tarde adoptadas pela Comissão<sup>32</sup> num processo simplificado sem debate.

Posto isto, debrucemo-nos, agora, com mais pormenor sobre todas as atribuições da Comissão em geral e as suas competências administrativas em particular. Das atribuições da Comissão constam a função de iniciativa, a função normativa, orçamental, executiva de representação externa e de controlo. Destas importa mormente para este estudo a função executiva segundo a qual a Comissão actuará de forma tradicionalmente administrativa. No entanto, não podemos desprezar as restantes já que todas as suas funções, ainda que possam ser individualizadas para efeitos académicos, estão, na prática, interrelacionadas.

---

<sup>30</sup> Comissão Europeia - ec.europa.eu - COLÉGIO (2014-2019): Comissários - Os responsáveis políticos da Comissão Europeia.

<sup>31</sup> Directorate-General for Communication - The EU & me, p. 20

<sup>32</sup> HARTLEY, Trevor C., - The foundations of European Union law: an introduction to the constitutional and administrative law of the European Union, p. 27 - 29

Enquanto órgão, maioritariamente, executivo importa, por exemplo, atender à função de iniciativa, segundo a qual a Comissão actua como motor impulsionador para a actuação de outras Instituições, dessa iniciativa retiramos, por referência, quais as áreas de actuação primordial da Comissão. Se esta possui iniciativa para propor aos órgãos legislativos a regulação em matéria de mercado interno, liberalização de serviços, concorrência e auxílios de Estado, então, será apenas normal que parte da sua actuação executiva recaia, posteriormente, sobre tais áreas.

Por seu turno, também a função normativa, ainda que delegada ou limitada a normas de execução, assume particular importância pelas razões óbvias. Qualquer “executivo” carece de poder normativo para implementar medidas de execução que permitam a efectiva prossecução do interesse público. Como nada se faz sem fundos, também da função orçamental deriva, necessariamente, a legitimidade para executar orçamento, “administrando” e “afectando” fundos europeus.

Como vimos, as atribuições da Comissão orbitam, inevitavelmente, em torno da sua competência executiva. Mas que competências administrativas podemos individualizar em face disso?

As competências administrativas da Comissão, no seu sentido tradicional, fundem-se, maioritariamente, como já referimos, com as áreas sobre as quais a Comissão também detém função de iniciativa, em especial e a saber, ao nível do mercado interno, da concorrência, e dos auxílios de Estado. Estas serão as suas competências administrativas “nominadas”, áreas cuja execução recai nas mãos da Comissão por disposição específica dos Tratados. No entanto, a sua actuação administrativa não se fica por aí, pelo que podemos falar de competência administrativa “geral”, para todas as restantes situações que, por imposição da vivência quotidiana, careçam de execução por parte desta instituição e seus órgãos.

Vejamos, agora, de que forma são normalmente tomadas as decisões no seio da Comissão. O processo de decisão pode assumir quatro formas: o processo oral, o processo escrito, o processo de habilitação e o processo de delegação.

No que respeita ao processo oral, há que atender ao facto deste ser usado para as matérias de maior importância, este ocorre nas reuniões semanais ou extraordinárias do colégio de comissários.

As decisões podem, também, ser tomadas por processo escrito, quando existe, por exemplo, um parecer favorável do serviço jurídico ou de outros serviços, ou, ainda, um acordo prévio entre chefes de gabinete sobre determinada matéria. Nestas situações o texto aprovado circula pelos diversos gabinetes dos comissários para, num prazo determinado, fazerem alterações, caso não as façam, considera-se a decisão aprovada.

A nível administrativo importam-nos, sobretudo, os procedimentos de habilitação e de delegação. O processo de habilitação permite que um ou mais comissários actue e tome decisões sobre matérias administrativas e de gestão em nome da Comissão, dentro dos limites estabelecidos para essa habilitação. Por seu turno, o processo de delegação permite a delegação da decisão em matérias administrativas e de gestão, quer nos directores gerais, quer nos chefes de serviço.<sup>33</sup>

O estudo sobre o papel e actuação da Comissão não estaria completo sem uma reflexão sobre os actos de execução e os actos delegados<sup>34</sup>. Este tipo de actos decorre dos processos legislativos da União, mormente quando esses actos só *per si* não são suficientes para garantir a execução dos princípios que normatizam, ou, quando necessitem de uma actualização face à alteração de determinadas circunstâncias. Nesses casos a Comissão é encarregue pelo “legislador” de adoptar os actos necessários para uma execução uniforme e concreta, ou uma reactualização de certos aspectos daquela peça legislativa.

Relativamente aos actos de delegação, existem situações segundo as quais, após a adopção de um acto legislativo da UE, pode revelar-se necessária a sua actualização de forma a reflectir a evolução de um determinado sector<sup>35</sup>. Nesse sentido, o TFUE plasmou a possibilidade da Comissão poder receber delegação do acto legislativo, para realizar a actualização de determinados elementos não essenciais desse peça legislativa.

Por seu turno, os actos de execução, que mais importam para este estudo, reflectem as situações segundo as quais se estabelece uma excepção à regra da execução por parte dos Estados-membros. Isto porque existem áreas reguladas legislativamente que carecem de

---

<sup>33</sup> MACHADO, - Direito da União Europeia, p. 153 a 155 e Comissão Europeia - EUR-Lex Access to European Union Law - Regulamento interno da Comissão Europeia.

<sup>34</sup> Ambas as categorias de acto (de alcance geral) que neste ponto se imputam à actuação administrativa da Comissão serão foco de análise mais adiante, nomeadamente, quando abordarmos a legitimidade dos particulares para atacarem actos desta natureza (Capítulo IV, Título 4, Ponto d.)

<sup>35</sup> Comissão Europeia - ec.europa.eu - Atos de execução e atos delegados.

condições uniformes de execução, pelo que a única forma de as garantir é através de uma execução centralizada efectuada pela Comissão.

A propósito dos actos de execução, importa, referir uma questão procedimental importante. A *comitologia* que nos remete para um conjunto de procedimentos, incluindo reuniões de comités representativos, com vista a permitir aos países da UE pronunciarem-se sobre os actos de execução a tomar pela Comissão<sup>36</sup> por administração directa.

Posto isto, o procedimento de *comitologia* não é sempre obrigatório, existem determinados actos de execução que a Comissão pode adoptar sem a sua prévia consulta, no entanto, a regra é a de que a Comissão deve ser assistida por um comité ao elaborar os actos de execução. Nesses casos, o procedimento pode seguir, em específico, os trâmites do procedimento de exame ou do procedimento consultivo sendo que, a decisão final da Comissão terá que atender necessariamente às conclusões do comité conforme este delibere ou não, por maioria qualificada no procedimento de exame. Nos restantes casos, como sejam a falta de maioria qualificada no procedimento de exame ou o procedimento consultivo, a Comissão é livre de decidir se adopta ou não o acto proposto, tendo sempre em conta o parecer do comité.

A análise destes procedimentalismos será relevante, designadamente, para efeitos do conceito de decisão anulável e do fundamento de anulação nos termos do §2 do artigo 263.º do TFUE<sup>37</sup>.

Como podemos observar, ao nível da actuação e decisão da Comissão, não encontramos marcas procedimentais suficientemente claras e distintas que nos possibilitem identificar um procedimento administrativo definido e normatizado cujos traços permitam um paralelo com o procedimento nacional. Nesse sentido, torna-se muitas vezes difícil, principalmente para o particular eventualmente afectado, compreender ou delimitar o conteúdo e alcance de determinada decisão, quer para aferir da legalidade do acto, quer para o subordinar ao crivo dos tribunais da União, cujos requisitos de legitimidade são muitas vezes excludentes.

---

<sup>36</sup> Comissão Europeia - ec.europa.eu - Comitologia.

<sup>37</sup> Isto porque a inobservância de tais procedimentos poderá ser um dos vícios invocados como fundamento de anulação jurisdicional do acto impugnado.

## b. BCE

*«Cabe-lhe conceber e executar a política monetária da União, e só ele pode autorizar a emissão de notas e de moedas na União. Compete-lhe ainda gerir as reservas cambiais oficiais dos Estados-Membros e promover o bom funcionamento dos sistemas de pagamentos da União»<sup>38</sup>*

O Banco Central Europeu figura neste estudo e na vida prática da União, como braço administrativo da mesma, na medida em que também ele, enquanto instituição independente e com personalidade jurídica própria, pratica actos e emana decisões vinculativas destinadas a produzir efeitos externos, designadamente nos Estados e bancos centrais dos Estados pertencentes à zona euro. Se mais prova quisermos da sua actuação administrativa bastará analisar em contraponto os artigos 282.º/4 e 263.º §1 do TFUE para percebermos que também os actos emanados por esta instituição, no âmbito das competências que lhe são atribuídas pelos tratados, são anuláveis nos mesmos termos dos emanados pela Comissão.

Do ponto de vista da competência, o BCE tem as importantes *tarefas de gerir o euro, a moeda comum de diversos estados membros*<sup>39</sup>, garantir a estabilidade de preços e conduzir a política monetária<sup>40</sup>.

Organizacionalmente o BCE é composto pelo Conselho do BCE integrado pelos membros da comissão executiva e pelos governadores dos Bancos Centrais Nacionais. Destes importa para este estudo a comissão executiva, por ser aquela com competência para executar e, assim, administrar a política monetária da zona euro. A esse respeito, a Comissão pode, no exercício das suas funções estatuídas por Tratado, não só tomar decisões, mas também dar instruções aos bancos centrais nacionais. Dispõe, ainda, da decisão exclusiva no que concerne à emissão de moeda e papel moeda por parte dos Estados, bem como do poder de aplicação de multas e sanções pecuniárias compulsórias<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> BORCHARDT, - O ABC do direito da União Europeia, p. 88

<sup>39</sup> HARTLEY, - The foundations of European Union law..., p. 31

<sup>40</sup> MACHADO, - Direito da União Europeia, p. 158

<sup>41</sup> SILVA, - Agências de regulação da União Europeia, p. 41

### c. Agências Europeias

«*O trabalho da União Europeia é assistido por várias agências da UE, (...) criadas para executar tarefas específicas (...) da União. (...) Ocupam-se de questões e problemas que afectam a vida quotidiana das pessoas (...).*»<sup>42</sup>

Tal como temos vindo a perceber, a actualidade da União, tem passado por um crescente chamamento de competências executivas para o seu meio de actuação directa. Esta tendência de centralização executiva, como vimos, assenta, sobretudo, numa ideia de união e uniformidade jurídicas, no entanto, seria impensável e impraticável conceber esse centralismo, unificado numa única instituição. A burocracia, a lentidão e, ou os elevados custos de centralizar seriam certamente impeditivos. É nesse quadro que surgem as agências, “*das dificuldades, sobretudo políticas, em reforçar directamente o poder executivo comunitário, máxime a comissão*”<sup>43</sup>.

Nesse sentido, o protagonismo da Comissão enquanto *dominus* da execução administrativa da União, vem sendo “ameaçado” e, paulatinamente, substituído pela crescente criação de organismos investidos não apenas de poder executivo, mas de poder executivo especializado.

Assim se encontrou a solução mais adequada de centralização administrativa na União, acabando as agências por concretizar a pretendida administração directa, ainda que por delegação. A este respeito, impera concretizar esta noção de administração directa personalizada por nós sugerida.

No decorrer desta explanação abordamos já os conceitos de *administração directa*, nomeadamente quando nos referimos aos poderes executivos, exercidos pela própria União, através da Comissão (e do BCE no âmbito das suas competências), bem como o conceito de *administração indirecta* exercida pelos Estados-membros no cumprimento das prerrogativas de Direito da União. Neste seguimento, importa, agora, que nos debrucemos sobre a função administrativa especializada das agências, nomeando uma subcategoria da *administração directa*: a *administração directa personalizada*. Diversas designações têm sido apresentadas

---

<sup>42</sup> Directorate-General for Communication - A União Europeia: O que é e o que faz, p. 52

<sup>43</sup> SILVA, - Agências de regulação da União Europeia, p. 41

pela doutrina a este respeito. Miguel Prata Roque designou esta realidade como *administração indirecta homogénea*<sup>44</sup>, Jonatas Machado de *administração policêntrica*<sup>45</sup>, e João Calvão da Silva de *acção administrativa integrada*<sup>46</sup>.

Em bom rigor, qualquer das designações poderá ser utilizada para definir esta realidade, no entanto, parece-nos proveitoso a invocação da designação *administração directa personalizada*, pois, do ponto de vista teleológico quem “nasceu” para executar em sede de *administração directa* os desígnios da União foi a Comissão. As agências surgem, posteriormente, como forma de especialização e delegação de matérias específicas que se se mantivessem nas mãos da União ditariam a impraticabilidade da *administração directa* como um todo.

Nesse sentido, ainda que as agências tenham surgido *com um papel meramente auxiliar da comissão*<sup>47</sup>, não deixam de se evidenciar, na sua actuação, traços de um certo *personalismo*, proveniente da sua personalidade jurídica própria e de uma clara *especialização*, advinda da particularização das matérias que lhes são selectivamente adstritas. Assim, parece-nos justo e teleologicamente correcto que se designe esta subcategoria da *administração directa* como *administração directa personalizada* das agências face à Comissão.

Mas caracterizemos agora, um pouco mais em concreto as agências europeias.

Do ponto de vista da sua génese, ao contrário das restantes instituições da União, as agências da União são organismos distintos, independentes e surgidos à margem dos Tratados<sup>48</sup>. Tratam-se de entidades jurídicas distintas, com personalidade jurídica própria,<sup>49</sup> criadas para realizar tarefas específicas ao abrigo do direito europeu.<sup>50</sup>

Do ponto de vista organizacional, podemos destacar as agências de regulação e as agências executivas, ambas investidas de certo grau de autonomia organizacional e financeira<sup>51</sup>.

---

<sup>44</sup> ROQUE, - Direito Processual Administrativo Europeu, p. 134

<sup>45</sup> MACHADO, - Direito da União Europeia, p. 173

<sup>46</sup> SILVA, - Agências de regulação da União Europeia, p. 41

<sup>47</sup> SILVA, - Agências de regulação da União Europeia, p. 41

<sup>48</sup> MACHADO, - Direito da União Europeia, p. 172

<sup>49</sup> HARTLEY, - The foundations of European Union law..., p. 36

<sup>50</sup> União Europeia - europa.eu - Agências e outros organismos da UE.

<sup>51</sup> HARTLEY, - The foundations of European Union law..., p. 36

O seu traço distintivo passa pela diferenciação e especialização fundada numa forte componente técnica e científica<sup>52</sup> capaz de suprir as necessidades trazidas ao processo de decisão pela especificidade de certos campos da vivência quotidiana. No âmbito dessa actuação especializada tomam decisões vinculativas, actuando da seguinte forma: ou são complementadas através da incorporação, no seu seio, de um comité científico, capaz de prover recomendações com um carácter científico específico, ou são assistidas de acordo com o processo de *comitologia* que supra também já abordamos<sup>53</sup>.

### 3. O Acto Administrativo da EU

*«(...) O processo de decisão, tal como ele se encontra regulado nos Tratados UE e TFUE, obedece a um grande pragmatismo. Isto quer dizer que ele varia de caso para caso (...)»<sup>54</sup>*

Eis que é chegado o momento de versar sobre o acto e a decisão administrativos da União propriamente ditos. A importância de tal análise prende-se, primordialmente, com a necessidade de conhecer o “inimigo”. Nunca um estudo relativo à protecção jurisprudencial contra determinados actos, estaria completo sem a cognoscibilidade do conteúdo e alcance dos mesmos. Para mais, o acto administrativo, enquanto acto unilateral dominante na prática da função administrativa de autoridade, *«representa a figura clássica do Direito Administrativo e constitui o epicentro das formas de acção administrativa»<sup>55</sup>*, o que torna ainda mais essencial esta questão.

Para desenvolvermos e identificarmos o conceito de acto administrativo da União, exige-se a necessidade de, primeiramente, atendermos a algumas características universais sobre este instituto jurídico. Assim sendo, são duas as notas associadas ao conceito de acto administrativo, a saber: a unilateralidade e a autoridade.

A característica da unilateralidade prende-se com o facto do acto administrativo ser um acto jurídico unilateral, já que, independentemente da relação administrativa

---

<sup>52</sup> MACHADO, - Direito da União Europeia, p. 172 - 174

<sup>53</sup> Capítulo III, Título 2, Ponto a).

<sup>54</sup> QUADROS, - Direito da União Europeia..., p. 401

<sup>55</sup> GONÇALVES, Pedro Costa, - Lições de Direito Administrativo II, p. 62

consubstanciar um binómio (administração-administrado), a existência jurídica do acto depende unicamente da vontade do seu autor. Daí se infere a articulação desta com a característica da autoridade, associada ao facto deste exercício de decisão ser realizado por intermédio de prerrogativas de poder administrativo de *Ius Imperii*.

Ambas as características elencadas desembocam na importante conclusão, segundo a qual a administração detém um poder próprio que lhe permite tomar decisões cujas consequências externas se produzem na esfera jurídica dos particulares sem necessidade de confirmação jurisdicional. Daí o potencial lesivo que esta actuação (ainda que necessária) detém face aos destinatários desse poder.

Posto isto, importa desmistificar a eventual confusão associada aos conceitos de acto e de decisão administrativos na justa medida em que, ambos, descrevem uma mesma realidade. Assim é, porque o acto administrativo, enquanto manifestação da autoridade da administração, ancora-se, como já vimos, numa declaração unilateral autoritária da administração que constitui, modifica ou extingue a relação ou os pressupostos associados à relação administrativa. Ora, essa declaração mais não é que uma decisão. O acto administrativo culmina, assim, com a tomada de decisão.

Vejamos então, aquilo que tem sido entendido como acto para efeitos de protecção jurisdicional tal como consta do artigo 263.º do TFUE.

Como a União é um corpo jurídico-institucional *sui generis* cuja forma, competências e organização é plasmada por Tratado, inexistindo normativos ou leis que orientem, designadamente, o procedimento administrativo, torna-se particularmente difícil identificar conceitos definidos como aqueles que constam do nosso Código do Procedimento Administrativo. Ainda assim, a análise dos Tratados e a conjugação de alguns normativos aí previstos podem, em articulação com a nossa própria tradição administrativa interna, auxiliar-nos nesta delimitação doutrinária.

O primeiro ponto a que devemos atender prende-se com a necessidade de não confundir o conceito de acto administrativo, que procuramos definir, com o conceito de Decisão constante do artigo 288.º §4 do TFUE. Isto porquanto, independentemente de serem, em regra, Decisões concretas e individuais, podem ter, também, um carácter legislativo que

(independentemente das zonas cinzentas do papel legislativo das entidades executivas) há-de considerar-se excluído do âmbito dos actos administrativos.

Assim, as Decisões do artigo 288.º só *assumem uma natureza materialmente administrativa*<sup>56</sup> quando identifiquem os particulares seus destinatários. As instituições, em especial a Comissão, utilizam, habitualmente, Decisões que especificam a quem se destinam para desempenhar as suas funções executivas, à semelhança das decisões administrativas nacionais<sup>57</sup>. Quer isto dizer que só uma parte destes actos jurídicos da União são incluíveis no âmbito também ele mais alargado, dos actos administrativos da União.

Posto isto, a primeira pista que encontramos neste “labirinto conceitual” é-nos trazida por Fausto de Quadros na sua obra *Direito Constitucional e Administrativo da União Europeia*. Segundo o autor «*o processo de decisão no plano administrativo, decorre directamente do estudo da competência dos seus órgãos.*»<sup>58</sup> Quer isto dizer que é essa indissolúvel associação com a competência das instituições europeias e o carácter extremamente casuístico do processo de decisão, que moldam, necessariamente, as ténues fronteiras deste instituto.

Tal como no início deste Título, também neste ponto as três marcas características do acto administrativo português podem servir-nos, se não de guia, pelo menos de ponto de partida, em busca dessa definição de direito administrativo europeu.

A primeira das notas de relevo é o facto da decisão ser tomada no *exercício de poderes administrativos*. Nesse sentido, serão decisões administrativas da União aquelas que, primeiro, forem praticadas pelos órgãos com competência administrativa para tal.

A segunda nota relevante tem que ver com a produção de efeitos jurídicos externos, designadamente na relação jurídica entre administração e administrado. Ou seja, importa que os efeitos da decisão da administração sejam projectados da esfera jurídica desta, afectando a esfera jurídica do particular.

A terceira nota fundamental da noção de acto administrativo prende-se com a amplitude desses efeitos. No caso, para estarmos perante um acto administrativo, ele há-de

---

<sup>56</sup> MACHADO, - *Direito da União Europeia*, p. 209

<sup>57</sup> BORCHARDT, - *O ABC do direito da União Europeia*, p. 113

<sup>58</sup> QUADROS, - *Direito da União Europeia...*, p. 401

destinar-se a produzir efeitos jurídicos relativamente à situação individual e concreta. No âmbito do direito da União Europeia, esta nota torna-se ainda mais fundamental na justa medida em que, pela sua caracterização *sui generis*, a União guia a sua actuação por uma linha muito ténue que separa o acto legislativo do acto executivo. Veja-se, por exemplo, o caso dos actos de execução<sup>59</sup>. Desta feita, e porque o nosso objectivo é a apresentação de soluções para uma garantia, o mais efectiva possível, da Tutela Jurisdicional dos particulares, não poderemos excluir do âmbito dessa protecção os actos de alcance geral que, eventualmente, sejam emanados pelos órgãos administrativos da União através de prerrogativas assumidamente administrativas<sup>60</sup>.

A respeito das notas que identificamos, impera voltar o nosso enfoque para o artigo 263.º e para os tipos de actos aí descritos procurando estabelecer as necessárias pontes entre o nosso entendimento interno e o conceito em descoberta.

*Artigo 263.º §1 do TFUE*

**«O Tribunal de Justiça da União Europeia fiscaliza a legalidade dos actos legislativos, dos actos do Conselho, da Comissão e do Banco Central Europeu, que não sejam recomendações ou pareceres, e dos actos do Parlamento Europeu e do Conselho Europeu destinados a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros. O Tribunal fiscaliza também a legalidade dos actos dos órgãos ou organismos da União destinados a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros.»**

Da interpretação do artigo retira-se uma delimitação mais concreta daquilo que podemos entender como actos administrativos da União e quem os pratica. Assim, são actos administrativos, os actos vinculativos (por razão da exclusão das recomendações e pareceres - aliás à semelhança do que é o acto administrativo nacional) que forem emanados pela Comissão e pelo BCE. Tal como os actos emanados pelos órgãos, organismos e agências da União, com vista a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros.

Desta feita, apesar da clarividente falta de definição normativa de acto administrativo da União, a verdade é que o próprio artigo 263.º do TFUE, apesar de versar sobre a acção de

---

<sup>59</sup> Ponto a), Título 1, Capítulo III.

<sup>60</sup> Por isso incluiremos, neste estudo, a problemática da legitimidade dos particulares que, não sendo destinatários, são afectados por actos regulamentares (de alcance geral) que não necessitem de medidas de execução – Capítulo IV, Título 4, Ponto d).

anulação, não obstante, desvenda, *a contrario sensu*, quase todos os elementos necessários para um paralelismo legal e principológico que nos permita delimitar os contornos do acto administrativo da União. A definição doutrinal que melhor se coaduna com o cenário jurídico que fomos descrevendo é a de A.M. Keessen que descreve as decisões administrativas da União como “*binding decisions, which create rights and duties for individuals*”<sup>61</sup>. É essa procedência e vinculatividade externas que permitem distinguir o acto administrativo de outros actos jurídicos unilaterais da administração comunitária.

Agora que delimitamos o que é o acto e a decisão administrativa da União, cumpre passar à etapa seguinte e perceber como se decide.

A este respeito, abordamos já, no Título anterior,<sup>62</sup> algumas das especificidades da decisão em cada um dos braços administrativos da União, pelo que resta apenas referir aquilo que esse capítulo tornou já óbvio. Não só o procedimentalismo administrativo europeu é fluido e variante de instituição para instituição, como também varia de situação em situação (por exemplo conforme o grau de discricionariedade do órgão em questão). Isso não significa que não existam certas linhas mestras de actuação.

Peças fundamentais a este respeito, ainda que não vinculativas, são a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (artigo 41.º) e o Código Europeu de boa conduta administrativa. As decisões administrativas da União devem, de acordo com os normativos referenciados, assegurar uma actuação administrativa transparente e adequada. Isso implica, necessariamente, uma decisão fundada num tratamento imparcial, justo, e tomada em tempo razoável. Acarreta também o direito do particular ser ouvido antes da tomada de decisão que o afecte, bem como o direito à informação constante do processo de decisão, e o direito a uma fundamentação clara que suporte a decisão<sup>63</sup>.

Como se comprova, o casualismo inerente ao procedimento administrativo europeu não implica, necessariamente, só vantagens ou desvantagens. Se por um lado permite adequar o procedimento à situação específica, tornando o processo mais célere, transparente

---

<sup>61</sup> KEESSEN, Andrea M., - European administrative decisions: how the EU regulates products on the internal market, p. 27

<sup>62</sup> Título 1, Capítulo III.

<sup>63</sup> KEESSEN, - European administrative decisions..., p. 32

e “*administrated friendly*”, por outro, a parca e disseminada normatividade bem como a falta de regras universais e/ou vinculativas tornam mais difícil o acesso ao ideal de certeza subjacente ao princípio da legalidade, mais ainda, quando o artigo 263.º do TFUE faz depender a procedência da acção de anulação desse elemento que é fundamental para aferir dos vícios que, eventualmente, inquinem o acto em contenda e, por isso, fundamentem a anulação.

Por tudo isto, a reflexão relativa ao Título seguinte é de primordial importância.

#### 4. Princípio da Boa Administração

«[O] princípio da boa Administração (...) diz o que é evidente e que devia ser redundante num Estado de Direito e (...) Democracia estabilizada: ou seja, que a Administração Pública deve ser eficiente na prossecução do interesse público, deve-se reger por critérios de economicidade e deve agir com rapidez.»<sup>64</sup>

A este respeito importa, agora, despende de algumas páginas que nos permitam reflectir sobre o Princípio da Boa Administração, enquanto primeiro instituto fundamental de delimitação e controlo das decisões Administrativas da União sobre as quais anteriormente discorreremos.

O Princípio Jurídico em análise nasce da crescente “administrativização” das instituições e competências europeias, mas também da imperativa necessidade de harmonizar, normativamente, (ainda que não de forma vinculativa) uma série de princípios que permitam garantir a legalidade dos actos administrativos emanados pelas Instituições administrativas europeias.

No entanto, a idealização normativa acima desenhada, só alcança a sua plena forma e a sua total aplicação naquilo que *Emily O’Reilly*, Provedora de Justiça Europeia, descreveu como o «(...) *escrutínio sem precedentes do processo de decisão europeu.*»<sup>65</sup>.

---

<sup>64</sup> QUADROS, Fausto, - A revisão do Código do Procedimento Administrativo: principais inovações, p. 16

<sup>65</sup> O’REILLY, Emily, - Provedor de Justiça Europeia: O Código Europeu de Boa Conduta Administrativa, p. 2

Mas vejamos melhor em que é que este se consubstancia. Nos seus primórdios, o Princípio da boa administração, podia dizer-se ser subjacente aos Tratados, no entanto, o seu âmbito de aplicação confundia-se com questões de boa gestão financeira, valorosas, não o contestamos, mas aquém da amplitude necessária para se falar em boa administração.

Assim sendo, a proclamação da CDFUE (Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia), no ano 2000, em Nice, consagrou o Direito a uma Boa Administração (cujo conteúdo vinha a ser desenvolvido pelo TJUE) no artigo 41.º que se encontra inserido no capítulo referente à cidadania e direitos dos cidadãos.

*«Artigo 41.º Direito a uma boa administração*

*1. Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições e órgãos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável.»<sup>66</sup>*

Nesse sentido, à figura do Provedor de Justiça Europeu criado, já, em Maastricht, foi entregue a tarefa de dar substância, normatização e execução a este Princípio. Desde então e até 2001 o, então, Provedor *Jacob Söderman* trabalhou para *«(...) definir má administração, com base na jurisprudência do Tribunal de Justiça (...) nos princípios de Direito Europeu [e n]as legislações nacionais sobre a matéria (...)»<sup>67</sup>*

Desse labor surgiram a definição de má administração que *«(...) ocorre quando um organismo público não actua em conformidade com uma regra ou princípio a que está vinculado"»<sup>68</sup>* e, também, uma proposta de realização de um código que plasmasse as regras de boa conduta administrativa a seguir no âmbito da actuação administrativa europeia.

Assim, já que o próprio Provedor de Justiça Europeu, à data, se socorreu das legislações nacionais sobre o princípio em causa, parece pertinente que, neste ponto, façamos, também, o contraponto entre o Princípio da boa administração no nosso ordenamento jurídico português em paralelo com o seu congénere europeu.

Aquilo que, de imediato, salta à vista é o facto de, no nosso ordenamento jurídico, o Princípio da boa administração surgir no artigo 5.º do CPA (Código do Procedimento

---

<sup>66</sup> Art. 41.º Carta dos Direitos Fundamentais da UE.

<sup>67</sup> SÖDERMAN, Jacob, - O provedor de Justiça Europeu: Código Europeu de Boa Conduta Administrativa, p. 1

<sup>68</sup> SÖDERMAN, - O provedor de Justiça Europeu..., p. 4

Administrativo) como um dos princípios gerais da administração, contrariamente ao que sucede no CEBCA (Código Europeu da boa conduta administrativa), onde os restantes princípios que convivem com a boa administração no CPA são, a nível europeu, subprincípios deste. Nesse sentido, não correspondem exactamente um ao outro.

Como já referimos, apesar do estatuto e moldes que, hoje, o Princípio da boa administração europeu apresenta, este começou, nos Tratados, por se confundir com questões de economicidade e de boa gestão, posição da qual se afastou, gradualmente, passando a corporizar-se através da assimilação de uma série de outros Princípios plasmados, entretanto, no Código, como sejam o da legalidade, proporcionalidade, igualdade, entre outros. Ora, o princípio da boa administração do CPA não depende dos restantes princípios gerais para a sua corporização, antes convive com eles no campo mais amplo dos princípios gerais da actividade administrativa portuguesa.

Não obstante, acaba por existir um quase paralelo entre os princípios que, por um lado, corporizam a boa administração europeia e os que, por outro, convivem com a boa administração nacional.

Assim se percebe a importância deste “Código europeu”, aquando da aferição da legalidade da decisão administrativa em causa. No entanto, há que atender a dois factos inequívocos. Primeiro o facto deste código não ser vinculativo, segundo o facto do artigo 263.º § 2 plasmar uma taxatividade (ainda que não explicita)<sup>69</sup> das situações que constituem fundamento para conhecimento do tribunal, vejamos:

*«Artigo 263.º § 2 do TFUE - Para o efeito, o Tribunal é competente **para conhecer dos recursos com fundamento em incompetência, violação de formalidades essenciais, violação dos Tratados ou de qualquer norma jurídica relativa à sua aplicação, ou em desvio de poder**, interpostos por um Estado-Membro, pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho ou pela Comissão.»*

Ora, resulta inequívoco da transcrição precedente que inexistente qualquer menção expressa ao Princípio, muito menos ao Código. No entanto, isso não quer dizer que não possamos conceber a integração do princípio no âmbito do artigo, como aliás têm feito os Tribunais da União. Afinal, a violação dos Tratados e a incompetência, são, necessariamente,

---

<sup>69</sup> Que novamente se abordará e desenvolverá no Capítulo IV, Título 3, Ponto b).

vícios que se correlacionam com o princípio da legalidade *stricto sensu*. Por outro lado, também não parece descabido o entendimento segundo o qual a violação de certos normativos do Código da boa administração possa consubstanciar uma violação de formalidades essenciais, principalmente se falarmos de procedimentos onde seja obrigatória a observação do direito a ser ouvido. Para mais, procedimentalmente falando, também o processo e a decisão que violem a proporcionalidade, a igualdade e a imparcialidade hão-de ser necessariamente sindicáveis em juízo, sob pena de grave atentado à plenitude da protecção jurisdicional pretendida.

Assim, apesar de não podermos reportar-nos ao Código, directamente, para justificar um vício de que o acto padeça, não deixa de ser interessante que, para chegar ao vício concretamente anulável, se parta, na maior das vezes, da inobservância de um dos postulados do princípio, enxertando nos fundamentos de anulação e ou na consciência do tribunal a sua relevância.

Daí a importância da existência do Princípio, bem como do Código que o consubstancia, ainda que não vinculativo. Isto porque, os princípios são isso mesmo, redes de salvaguarda jurídica que nos permitem executar o Direito com a confiança necessária de que, se tudo o resto falhar, sempre há-de existir um mínimo garantístico que nos ampare. Neste caso o princípio da boa administração.

#### IV. Questão Adjectiva

*«There is (...) an extensive body of jurisprudence that is clearly recognizable as EU Administrative law, and it is therefore interesting to reflect on the forces that created this 'tradition' within the EU.»<sup>70</sup>*

Finda que está a primeira parte deste estudo relativa a algumas das matérias substantivas que servem de alicerce ao *direito administrativo europeu*<sup>71</sup>, cumpre imergir naquelas que são as grandes questões adjectivas cuja análise e ponderação permitirão

---

<sup>70</sup> RUFFERT, - Administrative law in Europe..., p. 155

<sup>71</sup> Conceito adoptado e brevemente supra desenvolvido no Capítulo III.

apresentar, quer o problema da garantia efectiva de Tutela Jurisdicional dos direitos dos particulares face à crescente *administrativização* da União, quer as eventuais soluções que tal reflexão nos permita apresentar por forma a mitigar tais questões.

Uma primeira nota de grande relevo, prende-se com um facto constante da citação que antecede e serve de mote a este Capítulo. Não obstante as menções que já tivemos oportunidade de fazer no decorrer deste estudo<sup>72</sup>, relativamente à evolução do *direito administrativo europeu*, não deixa de ser verdade que grande parte da construção da União administrativa se funda não em produção normativa, mas antes numa forte construção jurisprudencial. No epicentro dessa construção surge o Tribunal de Justiça da União que, com a sua sempre diligente e não raras vezes controversa interpretação do Direito da União, tem contribuído, e muito, para a evolução e aperfeiçoamento desse Direito, muito em particular no âmbito do direito administrativo. Por essa razão se tem considerado que o contributo do Tribunal de Justiça na construção europeia, em geral, e na definição do seu direito, em particular, redundava naquilo que alguns autores designam da “*Europa dos Juízes*”<sup>73</sup>.

A este respeito, Fausto Quadros destaca duas interpretações diferentes do conceito. Uma, cuja posição é a de receber com naturalidade a criação do direito por via pretoriana na linha da tradição jurisdicional francesa, alemã ou anglo-saxónica, outra, que entende a designação e consequente actuação dos juízes, como uma usurpação do poder legislativo.

A posição que parece ser a mais correcta é a que vai no sentido de enaltecer a integração jurídica dispensada pelo Tribunal. Primeiramente, porque os Tratados da União foram idealizados (por razão da multiplicidade de participantes) como Tratados-quadro, o que implica e permite uma aplicação quotidiana, teleológica, e evolutiva das normas estabelecidas. Para além disso, não poderíamos concordar com uma posição segundo a qual seria preferível denegar a aplicação da justiça comunitária, por razão da inexistência de normativo legal<sup>74</sup>. Por último, longe vai a concepção processual napoleónica, desde meados do século passado que o juiz deixou de ser, na miríade dos tribunais nacionais das nações europeias, a mera “*bouche de la loi*”.

---

<sup>72</sup> No Capítulo II.

<sup>73</sup> QUADROS, - Direito da União Europeia..., p. 378 - 381

<sup>74</sup> Muito menos, sendo o enfoque deste estudo a garantia do Princípio da Tutela Jurisdicional efectiva.

Em suma, a União e o Direito Administrativo que ela emana e vai aplicando por *administração directa*, muito devem ao Tribunal de Justiça que assumiu desde os primórdios da construção europeia o papel cimeiro de propulsor da integração jurídica<sup>75</sup>, suprimindo, designadamente, falhas do legislador, não raras vezes refém da inércia e paralisia políticas das instituições legiferantes<sup>76</sup> comunitárias.

Seguiremos o nosso estudo, focando, agora, a nossa atenção, em particular, na estrutura e distribuição de competências dentro do Tribunal de Justiça da União, abordando em específico, o papel e decisões do Tribunal Geral, enquanto tribunal de primeira instância, no que concerne ao conhecimento das acções de anulação de actos administrativos da União. Posteriormente, versaremos sobre o Princípio da Tutela Jurisdicional efectiva, retirando daí o necessário molde jurídico-principiológico para que possamos, no ponto seguinte, preenchê-lo com o problema, relativo à legitimidade dos particulares no âmbito da acção de anulação de actos da União, procurando apresentar, por fim, as competentes soluções.

Só assim, feito esse percurso, poderemos perceber se esta posição sobranceira que concebemos e defendemos, no que à posição e poder do Juiz da União diz respeito, se tem manifestado no sentido de auxiliar ou, pelo contrario, dificultar o acesso dos particulares à jurisdição comunitária.

## 1. TJUE

«[A] verdade é que, graças a esse sistema jurisdicional, o direito da UE adquiriu um impacto na vida dos cidadãos e uma efectividade de que nunca disporia, não fora o grau de justiciabilidade que assim alcançou, típica do direito interno e não do direito internacional.»<sup>77</sup>

Porque o Tribunal de Justiça da União Europeia é também “*uma jurisdição administrativa para verificar os actos administrativos adoptados pela Comissão ou, indirectamente, pelas autoridades dos Estados-Membros*”<sup>78</sup>, eis chegado o momento de

---

<sup>75</sup> MACHADO, - Direito da União Europeia, p. 483

<sup>76</sup> QUADROS, - Direito da União Europeia..., p. 380 - 381

<sup>77</sup> PIÇARRA, Nuno, - Três notas sobre a Identidade do Sistema Jurisdicional da União Europeia, p. 788

<sup>78</sup> BORCHARDT, - O ABC do direito da União Europeia, p. 86

abordar a complexa formulação e funcionamento do órgão jurisdicional europeu, por excelência<sup>79</sup>.

A primeira nota que impera ressaltar e que ditará, necessariamente, a estrutura lógica e o seguimento normativo deste título, prende-se com o facto de o Tribunal de Justiça da União Europeia constituir uma das Instituições da União. O Tribunal ocupa, assim, o seu lugar no rol do artigo 13.º do TUE conjuntamente com as restantes instituições políticas, legislativas e executivas da União.

A este respeito, importa referir que a *metodologia do Tratado de Lisboa* não foi feliz, no sentido em que, um olhar menos atento e cuidado poderá levar a concluir que *há só um Tribunal na União, o Tribunal de Justiça da União Europeia*, o que está longe de ser verdade<sup>80</sup>.

O salto normativo lógico e necessário para a real compreensão do tribunal opera-se mediante a análise do artigo 19.º do mesmo diploma. Do Tratado de Lisboa veio a complexa formulação actual do Tribunal de Justiça da União Europeia. Este inclui o Tribunal do Justiça propriamente dito, o Tribunal Geral e os Tribunais Especializados.

Fausto de Quadros esclarece a realidade em questão referindo que a designação constante no artigo 13.º introduzida por Lisboa “*serve apenas de rótulo, de chapéu-de-chuva, para albergar três níveis de tribunais separados entre si, que esses sim, existem de facto*”<sup>81</sup>.

Por se tratarem de Tribunais da União (em si mesma uma organização *sui generis*) também eles enunciam características que os distanciam e diferenciam quer dos tribunais nacionais dos Estados-membros, quer dos Tribunais porventura existentes na Ordem Internacional. As principais características que revestem os Tribunais da União são designadamente: o facto de não serem órgãos isolados, como são por exemplo outros Tribunais Internacionais, estando, antes, integrados num sistema judiciário coerente semelhante ao de um Estado, são, também, tribunais de jurisdição obrigatória nas matérias que, por Tratado, componham a sua competência. A esse respeito, são também uma

---

<sup>79</sup> Designamo-lo dessa forma, e não como órgão jurisdicional único, na justa medida em que, por força dos princípios do primado e do efeito directo, também os tribunais nacionais fazem parte integrante da jurisdição europeia.

<sup>80</sup> QUADROS, - Direito da União Europeia..., p. 368

<sup>81</sup> QUADROS, - Direito da União Europeia..., p. 368 - 369

jurisdição exclusiva na medida em que essas competências atribuídas pelos Tratados, subtraem-se da jurisdição de qualquer outro tribunal seja ela nacional ou internacional; finalmente são tribunais cujas sentenças são, nos termos do artigo 280.º do TFUE, executórias *per se*<sup>82</sup>.

Nesta senda, “os Tribunais de Justiça da União” integram diversas jurisdições no âmbito das suas competências, podendo ser identificadas uma jurisdição constitucional, uma jurisdição administrativa, uma jurisdição internacional e uma jurisdição uniformizadora. Neste estudo, importa-nos, sobretudo, a jurisdição administrativa, fortemente inspirada pelos contenciosos administrativos franco-germânicos<sup>83</sup>, e, sem dúvida, correspondente à mais ampla fatia jurisdicional da União<sup>84</sup>, sobre a qual de seguida versaremos.

O labor jurisdicional administrativo dos juízes do Luxemburgo passa, maioritariamente, pela protecção dos particulares face às medidas administrativas tomadas pelas instituições da União através de *administração directa*, na linha, aliás, do que sucede no âmbito da jurisdição nacional relativamente a actos e regulamentos das autoridades administrativas nacionais.

Posto isto, porque não faremos menção individualizada ao Tribunal de Justiça *stricto sensu*, ao contrário do que acontecerá com o Tribunal Geral, cumpre neste ponto referir que o Tribunal de Justiça funciona, na actual formulação do tribunal pelo Tratado de Lisboa, como detentor da função principal e primordial de interpretação e uniformização do direito comunitário<sup>85</sup>, actuando ainda como tribunal de recurso das questões de direito interpostas das decisões do Tribunal Geral. Assim sendo, apesar de não conhecer em primeira instância das acções de anulação de actos administrativos, o seu estatuto e regulamento processual não são de todo alheios à problemática deste estudo. Em última análise, a Tutela Jurisdicional efectiva sai reforçada pelo facto de existirem dois graus jurisdicionais capazes de conhecer das questões administrativas em contenda, ainda que apenas em sede de recurso. Mas abordaremos melhor esta questão no título seguinte<sup>86</sup>.

---

<sup>82</sup> A esse respeito versaremos no Capítulo IV, Título 3, ponto d).

<sup>83</sup> QUADROS, - Direito da União Europeia..., p. 377

<sup>84</sup> MACHADO, - Direito da União Europeia, p. 481

<sup>85</sup> MACHADO, - Direito da União Europeia, p. 486

<sup>86</sup> Capítulo IV, Título 2, dedicado em especial ao Princípio da Tutela Jurisdicional efectiva.

a. Tribunal Geral (1ª Instância)

«(...) [O] *Tribunal Geral é responsável pelos recursos de anulação e acções por omissão interpostas por pessoas singulares e colectivas contra um órgão da União, acções interpostas por Estados-Membros contra a Comissão.*»<sup>87</sup>

Como vimos, o Tribunal de Justiça da União, enquanto instituição da mesma, possui na verdade dois tribunais, que correspondem, apesar de não totalmente, a dois graus de jurisdição. O Tribunal de Justiça *stricto sensu* é o Tribunal Superior, e o Tribunal Geral uma espécie de tribunal de primeira instância (tendo, aliás, sido essa a sua designação desde 1989, até à assinatura do Tratado de Lisboa).

A criação do Tribunal de Primeira Instância visou, nas palavras do seu presidente<sup>88</sup>, prosseguir um triplo objectivo. Primeiramente, e acima de tudo, dotar o sistema jurisdicional europeu de um órgão destinado a conhecer de acções que exigem um exame mais aprofundado de factos complexos, paralelamente pretendeu melhorar-se a protecção do litigante, sobretudo os particulares, instituindo um duplo grau de jurisdição, o que em consequência permitiu, por fim, ao Tribunal de Justiça *stricto sensu* concentrar-se na actividade essencial de assegurar uma interpretação uniforme do direito comunitário<sup>89</sup>.

Enquanto tribunal de primeira instância, cuja composição pode, por essa razão, ser mais numerosa do que a do tribunal superior, o Tribunal Geral é, por disposição dos Tratados (artigo 256.º do TFUE), competente para conhecer 1) dos recursos de anulação interpostos por particulares contra os actos da União. Como já vimos, incluem-se nesta categoria não só os actos administrativos emanados pela Comissão, BCE e agências em *administração directa* (imaginem-se, por exemplo, uma decisão da Comissão que aplica uma coima a uma empresa), mas também os actos regulamentares que digam directamente respeito aos particulares e que não necessitem de medidas de execução. Neste seguimento, as acções intentadas por essas mesmas pessoas com vista a obter o reconhecimento de uma omissão destas instituições, órgãos e organismos é dirigida ao mesmo tribunal.

---

<sup>87</sup> BORCHARDT, - O ABC do direito da União Europeia, p. 88

<sup>88</sup> Marc Jaeger, Presidente do Tribunal Geral.

<sup>89</sup> JAEGER, Marc, - Tempo para uma reforma? O Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias celebra os seus 20 anos.

No computo geral das competências jurisdicionais do Tribunal Geral enquadram-se igualmente, 2) as acções intentadas pelos Estados Membros contra a Comissão e o Conselho, 3) as acções que tenham por objecto a reparação dos danos causados pelas instituições, órgãos, organismos ou agentes da União, 4) as acções com base em contratos celebrados por esta que prevejam competência do Tribunal, bem como 5) acções e recursos no domínio da propriedade intelectual e 6) litígios entre as Instituições e o seu pessoal<sup>90</sup>.

Na prática, isto significa que este tribunal trata, essencialmente, processos relacionados com as relações *administração/administrado* e *inter-administração* ligadas, sobretudo, a direito da concorrência, auxílios estatais, comércio, agricultura e marcas registadas<sup>91</sup>.

A natureza do contencioso do Tribunal Geral caracteriza-se pelos processos especialmente volumosos, económica ou tecnicamente complexos, que exigem uma análise minuciosa sobretudo de factos<sup>92</sup>.

No que concerne ao processo propriamente dito, a primeira das notas relevantes, nomeadamente por se relacionar com a garantia de Tutela Jurisdicional efectiva, é o facto de o processo ser gratuito, não sendo devidas ao tribunal quaisquer quantias a título de taxa de justiça.

Em termos processuais, a tramitação é, em tudo, semelhante ao processo a que estamos habituados no nosso ordenamento jurídico, uma fase escrita e uma fase oral. A primeira fase destina-se, sobretudo, à exposição dos factos, fundamentos, argumentos e pedidos, inicia-se com a apresentação de uma petição escrita que a parte contrária contesta, eventual réplica e tréplica. Durante esta fase, qualquer cidadão europeu que demonstre ter interesse na causa, assim como os Estados-Membros e as instituições da União podem intervir no processo mediante a apresentação de alegações de intervenção.

Posteriormente, segue-se a eventual fase oral do processo, na qual se realiza uma audiência de julgamento pública, organizada e conduzida pelo tribunal. Durante a audiência

---

<sup>90</sup> Tribunal de Justiça da União Europeia - curia.europa.eu - Tribunal Geral: Apresentação.

<sup>91</sup> União Europeia - europa.eu - Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE).

<sup>92</sup> JAEGER, - Tempo para uma reforma?...

de julgamento, os juízes podem fazer perguntas aos representantes das partes. Deste labor, o juiz-relator resume, em relatório, os factos alegados e a argumentação de cada parte.

Concluída a tramitação, é decretada sentença. Os juízes deliberam recorrendo ao resumo elaborado pelo juiz relator, fundamentando a decisão que será proferida, posteriormente, em audiência pública.

Posto isto, resta, somente, a este respeito, referir, considerando, designadamente e como já vimos, a existência de uma jurisdição superior ao Tribunal Geral, que, das decisões deste, se admite recurso para o Tribunal de Justiça conforme, plasma o artigo 56.º do Estatuto do Tribunal Justiça. Esse conhecimento em sede de recurso circunscreve-se, nos termos do artigo 58.º do mesmo diploma, às questões de direito, uma vez que é ao Tribunal Geral que cumpre apreciar os factos trazidos a juízo.

Findas as exposições relativas às principais características, competências e processo dos Tribunais que constituem o corpo jurisdicional da União, impera, porque nos propusemos analisar uma problemática essencialmente de direito adjectivo e de desenvolvimento pretoriano, fazer referência à mais recente jurisprudência do Tribunal Geral. Nesse sentido, faremos um esforço por encetar, a partir do próximo título, um paralelismo jurisprudencial que nos permita compreender que entendimento têm despendido os tribunais da União a respeito de cada uma das particularidades associadas à acção de anulação. Só assim se fará a conveniente articulação entre esses particularismos processuais de desenvolvimento jurisprudencial e as necessidades emanadas pelo Princípio da Tutela Jurisdicional Efectiva.

Para o referido efeito, empreenderemos uma análise quer aos Acórdãos, quer aos Despachos proferidos, recentemente, pelo Tribunal Geral. A este respeito importa ressaltar que, apesar da distinção, ambos os denominativos consubstanciam decisões jurisdicionais cuja força obrigatória é, nos termos do artigo 121.º do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, exactamente a mesma.

A distinção opera pura e simplesmente ao nível da tramitação processual. Normalmente, os juízes deliberam por Acórdão. Este é adoptado, finda a tramitação processual, com base no projecto de acórdão elaborado pelo juiz relator, moldado pelas eventuais alterações ao projecto propostas por qualquer juiz da formação de julgamento. A

decisão de proferir o Acórdão proposto é tomada, obrigatoriamente, por maioria. O mesmo é, posteriormente, proferido em audiência pública.

Por seu turno, as decisões tomadas por Despacho caracterizam uma tramitação simplificada para casos de acções manifestamente procedentes. Nessas situações, plasma o artigo 132.º do mesmo diploma que, quando a questão a juízo seja idêntica a uma questão sobre a qual o Tribunal já se tenha pronunciado ou a resposta a essa questão não suscite dúvida razoável ou possa ser claramente deduzida da jurisprudência, o Tribunal pode decidir por meio de Despacho fundamentado.

As conclusões dos advogados-gerais fazem, igualmente, parte do âmbito alargado do labor jurisprudencial do TJUE, razão pela qual, também, nos socorreremos delas no desenrolar da segunda parte deste estudo.

Estas conclusões incluem-se na tramitação dos processos conhecidos pelo Tribunal de Justiça<sup>93</sup> e são apresentadas ao Tribunal pelo advogado-geral que assiste a secção encarregue do processo. Nas conclusões apresentadas, este analisa detalhadamente os aspectos jurídicos do litígio, propondo aos juízes, mesmo antes da decisão final, uma opinião imparcial e independente contendo a solução jurídica mais adequada para dar ao processo.

No entanto, contrariamente aos Despachos fundamentados e aos Acórdãos que consubstanciam decisões vinculativas do Tribunal e que põem fim ao processo, as conclusões dos advogados-gerais não vinculam o Tribunal de Justiça, pois este pode não seguir o parecer do advogado-geral. Ainda assim, são valiosas ferramentas, sobretudo jurídicas, já que são, como qualquer decisão final, elaboradas com base nos factos trazidos a juízo.

Apesar da mais valia trazida ao processo pelas conclusões apresentadas pelos advogados gerais, na verdade, quando o tribunal considere que o processo não suscita nenhuma questão de direito nova pode, ouvido o advogado-geral, decidir que a causa seja julgada sem a apresentação das respectivas conclusões.

---

<sup>93</sup> Tribunal Superior.

## 2. Princípio da Tutela Jurisdicional Efectiva

«*The European system of judicial protection is not adapted to the existence of European administrative decision with EU-Wide effect.*»<sup>94</sup>

Aqui chegados, cumpre elaborar uma reflexão cuidada sobre a Tutela Jurisdicional Efectiva que é um Princípio de índole democrática fundamental, norteador do acesso à justiça, da actuação dos tribunais e do efeito prático da decisão pretoriana.

A este respeito, a doutrina tem-se pronunciado no sentido de atribuir a este princípio posição proeminente e constitutiva no que concerne ao ideal de democracia. Para os devidos efeitos, tem-lhe sido associada a *posição de chave de ouro de qualquer ordem jurídica que respeite a dignidade da pessoa humana e o princípio da determinação democrática*<sup>95</sup>. Tal tem sido o entendimento, uma vez que a liberdade e a livre formação da personalidade, hão-de sempre caminhar, em indissociável paralelo, com a noção de que quaisquer excessos levados a cabo contra os limites democraticamente estabelecidos, poderão ser reparados mediante o acesso aos tribunais e ao aparelho coercivo e/ou assertivo do Estado por trás destes. Se assim não fosse, correr-se-ia o risco de desabamento da ordem jurídica democrática, sob pena da anarquia substituir a *rule of law*.

Uma importante nota acerca deste “direito de acesso aos tribunais” prende-se com o facto de, hoje, a esmagadora maioria da doutrina reconhecer uma dupla dimensão a este princípio. Não só associado à 1) protecção do particular perante violação dos seus direitos por terceiro, mas também e sobretudo 2) a um direito de defesa ante os tribunais contra actos dos próprios poderes públicos<sup>96</sup>.

Assim, pode afirmar-se que a garantia de Tutela Jurisdicional efectiva pressupõe não só a existência de soluções jurídico-processuais formalmente adequadas à concretização judicial dos direitos conferidos por uma ordem jurídica<sup>97</sup>, mas também a adequação material e casuística necessárias para evitar o efeito meramente platónico de uma eventual sentença.

---

<sup>94</sup> KEESSEN, - European administrative decisions..., p. 228

<sup>95</sup> ROQUE, - Direito Processual Administrativo Europeu, p. 337

<sup>96</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes, - Direito Constitucional e Teoria da Constituição, p. 496

<sup>97</sup> ABREU, Joana Rita de Sousa Covelo, - Tribunais nacionais e tutela jurisdicional efetiva: da cooperação à integração judiciária no contencioso da união europeia.

Feita esta breve introdução, debruçemo-nos, agora, sobre a concepção *principiológica* da Tutela Jurisdicional efectiva ao nível da nossa própria ordem jurídica, para, posteriormente, melhor compreendermos o recorte e enxerto realizado para o âmbito europeu.

#### a. Concepção de Direito Interno

«[O] texto da nossa lei fundamental é bem mais explícito do que outros ordenamentos (..), pois é visível, por exemplo no mencionado n.º 4 do art.º 268.º, uma preocupação em assegurar a efectividade da tutela.»<sup>98</sup>

No âmbito do nosso direito interno, o Princípio da Tutela Jurisdicional efectiva assume a forma de direito fundamental constitucionalmente consagrado. Essa consagração implica, necessariamente, um enfoque em dois normativos, já que a letra da lei constitucional, no que concerne aos direitos e garantias dos administrados presente no artigo 268.º, surge como extensão e complemento do princípio consagrado de forma geral no artigo 20.º.

No seguimento da listagem de direitos e deveres fundamentais garantidos pela nossa Constituição, plasma a epígrafe do artigo 20.º, o acesso ao Direito e à Tutela Jurisdicional efectiva. Refere Gomes Canotilho<sup>99</sup> que a natureza dessa garantia constitucional implica, simultaneamente, uma esfera de protecção individual, por razão da necessidade de defesa dos direitos do particular, e uma esfera institucional que regula o acesso aos tribunais como forma de garantir essa protecção. Compreende-se, de forma translúcida, a posição do autor não fosse a letra do artigo clara. O próprio número 1 determina essa dualidade quando plasma que “*A todos é assegurado o 2) acesso ao direito e aos tribunais para 1) defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos*”. Importa, no entanto, perceber que a garantia jurisdicional não redundava num mero dever de concretização constitucional ou numa mera garantia institucional ou processual. É, antes, um princípio geral de direito das “*nações civilizadas*”<sup>100</sup> cuja materialização operou, simultaneamente, quer pela necessidade de

---

<sup>98</sup> SILVEIRA, João Tiago V. A. da, - O Princípio da Tutela Jurisdicional Efectiva e as Tendências Cautelares não Especificadas no Contencioso Administrativo, p. 17

<sup>99</sup> CANOTILHO, - Direito Constitucional..., p. 496

<sup>100</sup> CANOTILHO, - Direito Constitucional..., p. 497

garantir a eficácia de direitos fundamentais, quer pelo facto do Estado ser para nós *dominus* da única coacção legítima que, enquanto Estado de direito democrático, admitimos.

Mas a concretização normativa do princípio em destaque não se basta por aqui, sob pena do olhar menos atento poder excluir, do âmbito da protecção jurídica do Estado, a protecção contra o próprio Estado.

Nesse seguimento, o artigo 268.º, n.º 4 e 5 complementa e alarga por inerência a amplitude do princípio ao âmbito dos direitos e garantias dos administrados. Segundo o artigo, é “*garantido aos administrados tutela jurisdicional efectiva dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos*”. Esta garantia inclui não só o “*reconhecimento desses direitos ou interesses*”, mas também “*a impugnação de quaisquer actos administrativos que os lesem*”, “*a determinação da prática de actos administrativos legalmente devidos e a adopção de medidas cautelares adequadas*”.

Assim, podemos concluir que tanto o artigo 20.º, como o n.º 4 do artigo 268.º garantem a possibilidade de o cidadão apelar para uma decisão jurisdicional acerca de uma questão que o oponha à Administração<sup>101</sup>.

Mas o que pressupõe, exactamente, uma protecção jurisdicional adequada e eficaz? A meu ver, a resposta que procuramos há-de corresponder à análise da questão mediante a submissão da mesma a três crivos consecutivos e gradualmente mais restritivos.

O primeiro patamar tem que ver com o facto de não poder ser denegada protecção jurisdicional a um particular por razão da inexistência de processo ou acção adequada. Jamais, o direito substantivo, ou o direito adjectivo poderiam ficar reféns da evolução da sociedade e, conseqüentemente, das causas a juízo, sob pena de descredibilização da própria ordem jurídica.

Determinada a necessidade de meio jurisdicional adequado o segundo crivo prende-se com a proibição do efeito inútil da acção. Quer isto dizer que, não só não pode, o processo, reconduzir-se a uma intrincada teia de formalismos e exigências que determinem a perda de

---

<sup>101</sup> SILVEIRA, - O Princípio da Tutela Jurisdicional Efectiva..., p. 2

interesse no processo, tal como não pode a via judiciária adequada subsumir-se a um mero exercício formal, inócuo e vazio de efeito prático.

Assim, sendo o meio jurisdicional e a forma do processo adequados, cumpre, ainda, atender ao último crivo do princípio *uma vez que de nada vale existir uma acção idónea para satisfazer a pretensão do particular se não forem criados meios de salvaguardar o objectivo pretendido com a sua propositura*<sup>102</sup>. Segundo este último crivo, o processo tem que ser, também, temporalmente adequado e eficaz. Tal implica que a decisão final seja, não só, tomada “*em prazo razoável e mediante processo equitativo*<sup>103</sup>”, mas também que se possa obter sentença executória com força de caso julgado, sob pena do efeito meramente platónico da sentença.

Em suma, concluímos que a existência de uma acção adequada à pretensão do particular poderá consubstanciar-se numa pretensão ilusória, caso não se conjugue essa exigência com as dos dois crivos seguintes, por nós elencados e analisados.

Estão, assim, inerentes ao Princípio geral da Tutela Jurisdicional Efectiva um conjunto de direitos melhor concretizados que lhe dão substância. Trata-se de um princípio cuja elasticidade permite que este se subdivida em vários subprincípios e direitos fundamentais, reconhecendo vários direitos conexos<sup>104</sup>. A saber, o direito de acesso ao Direito e aos tribunais (artigo 20.º, nº1), o direito a uma decisão judicial obtida em prazo razoável e mediante processo equitativo (artigo 20.º, nº4) e, por último, mas não menos relevante, o direito à efectividade das sentenças proferidas<sup>105</sup>.

Quer isto dizer que a Tutela Jurisdicional não pode ser lacunosa, *uma vez que isso acarretaria, com fundamento em razões puramente formais, a situação insustentável de o particular não poder fazer valer a sua pretensão com garantias de retirar da decisão um efeito útil*.<sup>106</sup>

---

<sup>102</sup> SILVEIRA, - O Princípio da Tutela Jurisdicional Efectiva..., p. 14

<sup>103</sup> Artigo 20.º/4 da CRP.

<sup>104</sup> SOUSA, Inês Catarina Pereira de, - A Necessidade de Reforço da Tutela Jurisdicional Efectiva na União Europeia, p. 11

<sup>105</sup> VALAGÃO, Ana Sofia, - A Garantia da Tutela Jurisdicional Efectiva.

<sup>106</sup> SILVEIRA, - O Princípio da Tutela Jurisdicional Efectiva..., p. 19

## b. Importação do Princípio para o âmbito Europeu

«O princípio de protecção jurisdicional efectiva, que é um direito fundamental, abrange o direito de acção judicial efectiva. Este direito (...) afirma que toda a pessoa cujos direitos e liberdades garantidos pelo direito da União tenham sido violados tem direito a uma acção perante um tribunal.»<sup>107</sup>

Como seria de esperar, também o Princípio da Tutela Jurisdicional efectiva desenvolvido ao nível europeu é indissociável da tradição jurídica europeia<sup>108</sup> e da construção teleológica realizada pelos seus Estados-membros. Não fosse a União uma organização internacional *sui generis*, cuja fonte matricial se funda na cooperação entre Estados, poderíamos ser levados, erroneamente, a considerar que esta não foi beber ao saber jurídico e principiológico estadual para a sua própria construção e avanço.

Neste seguimento, cedo se percebeu e reconheceu, no âmbito europeu, a importância do princípio em enfoque, desde logo pela assunção do ideal de “*União de Direito*”. Não obstante, contrariamente ao que vinha sendo prática, quer nos ordenamentos jurídicos dos Estados-membros, quer na tradição europeia globalmente considerada, a União primou, sempre, pela indefinição do conceito de Tutela Jurisdicional efectiva, não só ao nível dos Tratados, enquanto fundamento legal originário da União, mas também e sobretudo jurisprudencialmente.

*Ab initio* o labor da União, então Comunidade, passou por tentar garantir a efectividade da Tutela Jurisdicional dos cidadãos, maioritariamente junto da entidade representativa das comunidades, que se encontrava, física e juridicamente, mais próxima dos particulares, ou seja, os Estados membros.

A estes foi exigida, desde cedo, um mínimo de unificação dos seus sistemas processuais administrativos, por forma a garantir a aplicação o mais uniforme possível do

---

<sup>107</sup> Conclusões do advogado-geral Y. Bot apresentadas em 14 de Março de 2013. - ET Agroconsulting-04-Velko Stoyanov contra Izpalnitelen direktor na Darzhaven fond «Zemedelie» — Razplashtatelna agentsia, § 31

<sup>108</sup> Diversos autores (dos quais destacamos Gomes Canotilho ou Linda Maria Ravo - Legal and policy officer at European Commission - Fundamental rights) consideraram que os antecedentes do princípio da Tutela Jurisdicional efectiva se encontram na *Magna Charta Libertatum* de 1215, que, nas suas cláusulas 39.º e 40.º, previam, designadamente, a inoperância de medidas coactivas sem um prévio julgamento regular que “*A ninguém venderemos, a ninguém recusaremos ou atrasaremos (...)*”.

Direito (para nós sobretudo administrativo) da União. No entanto, os esforços de unificação revelaram-se lentos, difíceis e marcadamente lacunosos, principalmente, no que respeitava ao acesso à justiça motivado por uma lesão de direitos levada a cabo pela União por *administração directa*. Assim, entrou em acção o Tribunal de Justiça da União que desenvolveu jurisprudencialmente o princípio fundamental e inalienável de acesso à justiça comunitária. A este respeito, a tarefa do Tribunal de justiça beneficiou em muito do labor jurisprudencial do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem que integra hoje, por disposição dos Tratados, o próprio Direito da União<sup>109</sup>.

O facto de o princípio ter sido trabalhado e desenvolvido jurisprudencialmente, acarreta uma série de benefícios. No entanto, a relevância dessa construção pretoriana não se subsume às *vantagens que acarreta para a UE e para a concretização dos seus princípios e valores*<sup>110</sup> vai mais além, implicando, designadamente, mais valias processuais importantes, como sejam, por exemplo, as regras de distribuição do ónus da prova, cuja aplicação rígida, decalcada das regras nacionais, poderia determinar a dificuldade ou mesmo impossibilidade de provar factos dependentes de Direito da União<sup>111</sup>.

Mas vejamos, em concreto e recorrendo à mais recente jurisprudência do Tribunal Geral,<sup>112</sup> quais os contornos actuais que o princípio apresenta. Para tal, socorrer-nos-emos de um catálogo de cinco acórdãos que, não obstante discorrerem sobre matérias um tanto distintas, permitem identificar sucinta e esquematicamente aquelas que são, no nosso entender, as cinco principais notas de relevo a destacar desta construção principiológica.

Assim, quando focamos a nossa atenção na jurisprudência supracitada, a primeira nota que ressalta à vista tem que ver com o facto da **inexistência de meio processual nominado, adequado à resolução de determinada causa, não obstar a apreciação da relação material controvertida pelos Tribunais da União**, sob pena do particular não ver a sua pretensão apreciada simplesmente por falta de meio processual idóneo gorando-se, assim, as

---

<sup>109</sup> Vide artigo 6.º do TUE.

<sup>110</sup> SOUSA, - A Necessidade de Reforço da Tutela Jurisdicional Efetiva..., p. 12

<sup>111</sup> ROQUE, - Direito Processual Administrativo Europeu, p. 339

<sup>112</sup> Para tal, recorreremos ao catálogo jurisprudencial online Eur-Lex, focando o esforço de pesquisa principalmente nos acórdãos mais actuais.

garantias subjacentes ao princípio. Sobre este problema pronunciou-se o Tribunal no Acórdão de 18 de Setembro de 2018 (Processo T-702/16 P).

O acórdão versa sobre o recurso de uma decisão do Tribunal da Função Pública que opunha um grupo de funcionários da Direcção-Geral da Administração do Tribunal de Justiça da União Europeia, enquanto recorrentes, à própria instituição Tribunal de Justiça da União Europeia, enquanto recorrido.

Em contenda estava a decisão do tribunal da função pública que julgou improcedente a acção intentada pelos recorrentes, na qual se pedia a condenação do Tribunal de Justiça da União Europeia ao pagamento de uma indemnização pela perda dos direitos às suas pensões nacionais, adquiridos anteriormente à sua entrada ao serviço da referida instituição, a título dos regimes de pensão dos seus países de origem.

Os recorrentes socorreram-se do Tribunal Geral, pedindo a anulação do acórdão do Tribunal da Função Pública e a condenação da instituição Tribunal de Justiça da União Europeia no pagamento da indemnização devida.

O Tribunal de Justiça da União Europeia contestou, alegando a inadmissibilidade e improcedência do pedido, considerando a impossibilidade de intentar uma acção baseada no enriquecimento sem causa contra a União por razão de o TFUE não prever uma via de recurso destinada a este tipo de acção.

No entanto, o entendimento do tribunal não foi esse e apesar de terem decidido por não dar provimento ao recurso com base na falha dos pressupostos que sustentam a obrigação de indemnizar, não deixaram, os juízes, de se pronunciar relativamente à possibilidade de conhecerem de qualquer acção inominada com base no princípio da Tutela Jurisdicional efectiva. Se não, veja-se:

*«Por último, importa recordar que a possibilidade de intentar uma acção baseada no enriquecimento sem causa contra a União não pode ser recusada ao particular pela simples razão de o TFUE não prever expressamente uma via de recurso destinada a este tipo de acção. Com efeito, como o Tribunal de Justiça já declarou, uma interpretação dos artigos 268.º e 340.º TFUE que excluísse essa possibilidade conduziria a um resultado contrário ao princípio da tutela jurisdicional efectiva, consagrado pela jurisprudência do*

*o Tribunal de Justiça e reafirmado no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.»<sup>113</sup>*

Deste primeiro ponto de referência jurisprudencial percebe-se que de nada valem as disposições normativas rígidas cuja pretensão é assegurar a efectividade das garantias jurisdicionais, se os próprios “Tribunais dos Tratados” não moldarem esses normativos para abarcar as situações mundanas que a vivência global e societária trazem constantemente a juízo.

No entanto, este tipo de conclusão, como a que acabamos de fazer, só é compreensível se conexas com a segunda nota jurisprudencial de relevo que pretendemos destacar. Isto é, a ideia de que **a tutela jurisdicional efectiva dos direitos dos cidadãos da união é-lhes assegurada, universalmente, por disposições vinculativas de Direito Originário** da própria União.

A este respeito versou recentemente o *Acórdão da Terceira Secção do Tribunal Geral de 9 de Outubro de 2018 (Processo T-43/16) que opôs a I&I Telecom GmbH à Comissão*. O objecto do litígio fundava-se numa decisão da Comissão, que declarou uma determinada concentração (Processo M.7018 no qual a visada foi uma outra empresa - *Telefónica Deutschland/E-Plus*), compatível com o mercado interno e com o funcionamento do Acordo EEE.

A *I&I Telecom GmbH* pretendia, assim, a anulação da suposta decisão, alegando que a improcedência deste primeiro pedido por inadmissibilidade seria susceptível de violar o seu direito a uma Protecção Jurisdicional efectiva, pedindo, também, a condenação da Comissão de forma a que esta impusesse à *Telefónica Deutschland* a necessidade de envio de uma nova carta de auto compromisso.

Por seu turno, a Comissão respondeu contestando que a medida em crise «*não constitui uma decisão, mas uma simples declaração juridicamente não vinculativa que a Comissão está autorizada a fazer no âmbito do controlo a posteriori da correcta aplicação das*

---

<sup>113</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Secção dos recursos das decisões do Tribunal da Função Pública) de 18 de Setembro de 2018. - José Barroso Truta e o. contra Tribunal de Justiça da União Europeia, § 105

*decisões em matéria de controlo de concentrações»<sup>114</sup> e pedindo negação de provimento ao recurso.*

Em sede de decisão o Tribunal negou provimento ao recurso acolhendo o ponto de vista da Comissão, não deixou, no entanto, de se pronunciar sobre a alegação feita pela recorrente identificando não só o conteúdo e alcance do princípio, mas também esclarecendo que uma decisão final desfavorável não corresponde a uma violação das garantias de tutela jurisdicional pela união consagradas.

*«A conclusão formulada nos n.ºs 44 e 49, supra, não pode ser posta em causa pela afirmação da recorrente segundo a qual a improcedência do primeiro pedido por inadmissibilidade é susceptível de violar o seu direito a uma protecção jurisdicional efectiva.*

*A este respeito, em primeiro lugar, **importa recordar que os particulares devem poder beneficiar de uma tutela jurisdicional efectiva dos direitos que a ordem jurídica da União lhes confere. O direito a uma protecção jurisdicional foi formalmente consagrado** pelos artigos 6.º e 13.º da Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma em 4 de Novembro de 1950, e **no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que dispõe que “[t]oda a pessoa cujos direitos e liberdades garantidos pelo direito da União tenham sido violados tem direito a uma acção perante um tribunal nos termos previstos no presente artigo.**”<sup>115</sup>*

Como vimos, o tribunal deixou clara a ideia de que os todos os particulares devem poder beneficiar de uma Tutela Jurisdicional efectiva dos direitos que a ordem jurídica da União lhes confere. No entanto, só se compreenderá a plenitude desta garantia de tutela assumida pelo Tribunal, se a conexionarmos com o princípio do efeito directo das normas da União Europeia. Este princípio corresponde à “susceptibilidade de invocação, por qualquer cidadão, em qualquer local do espaço europeu de justiça administrativa, de normas da União Europeia que sejam constitutivas de posições subjectivas activas, perante qualquer entidade pública<sup>116</sup>, designadamente jurisdicional. Nesta senda, poderíamos ser levados a

---

<sup>114</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Terceira Secção) de 9 de Outubro de 2018. - 1&1 Telecom GmbH contra Comissão Europeia, § 44

<sup>115</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Terceira Secção) de 9 de Outubro de 2018, § 51 - 52

<sup>116</sup> ROQUE, - Direito Processual Administrativo Europeu, p. 342

ponderar se, na verdade, o Princípio da Tutela Jurisdicional efectiva acrescenta algum conteúdo útil ao efeito directo. E sobre isso sempre se dirá que sim, apesar de conexos, um não invalida o outro e nenhum torna o outro obsoleto. Um tem por função garantir o acesso efectivo aos meios de tutela jurisdicionais necessários, outro tem por princípio garantir que as normas europeias possam ser invocadas em juízo, inclusive aquelas que garantem o direito a estar presente nesse mesmo juízo.

Quem, de forma mais cristalina, transpõe esta realidade em palavras é Carlos Proença segundo o qual, «[q]ualquer sistema de protecção de direitos subjectivos e interesses legítimos convoca duas vertentes que se completam e correspondem às duas faces de uma mesma moeda: uma de natureza proclamatória, de consagração de direitos; outra de cariz garantístico, onde avulta o controlo do seu respeito.»<sup>117</sup>

A terceira nota de relevo que constatamos estar subjacente à jurisprudência relativa às garantias jurisdicionais, prende-se com a **proibição de uma apreciação meramente formal ou inócua por parte do Tribunal**. Sobre esta questão debruçou-se a *Sexta Secção do Tribunal Geral no Acórdão de 21 de Fevereiro de 2018 (Processo T-731/15)* nos quais foram parte *Sergiy Klyuyev*, residente em Donetsk e o *Conselho da União Europeia*.

O processo teve por objecto um pedido destinado à anulação de três decisões do Conselho que alteravam consecutivamente decisões anteriores que impunham medidas restritivas dirigidas a certas pessoas, entidades e organismos, tendo em conta a situação na Ucrânia (na sequência da repressão das manifestações na Praça da Independência em Kiev). Acontece que o nome do recorrente foi mantido na lista de pessoas, entidades e organismos aos quais se aplicam essas medidas restritivas, em cada uma das três decisões.

Na sequência do litígio, o recorrente concluiu, pedindo a anulação dos três actos, na parte que o visava, alegando, designadamente, como um dos fundamentos para a anulação, a violação dos seus direitos de defesa e do direito a uma Tutela Jurisdicional efectiva. Por seu turno, o Conselho contestou os argumentos do recorrente, alegando que «*não está obrigado a proceder oficiosamente e de forma sistemática às suas próprias investigações*

---

<sup>117</sup> PROENÇA, Carlos, - Protecção jurisdicional efetiva na União Europeia: evolução e perspectivas (ou expetativas) futuras, p. 84

*ou a verificações para obter precisões suplementares quando já dispõe de elementos fornecidos pelas autoridades de um país terceiro para tomar medidas restritivas*<sup>118</sup>».

O Tribunal, na sua decisão, anulou somente a última das três decisões, negando provimento ao recurso de anulação dos dois primeiros actos. No entanto, o mais importante ponto da fundamentação desta decisão foi a assunção das exigências às quais o tribunal está adstrito durante o processo para que se possa garantir que o acesso ao juízo não passa de um mero exercício formal. Vejamos: *«a efectividade da fiscalização jurisdicional garantida pelo artigo 47.º da Carta exige que, (...) o juiz da União se certifique de que essa decisão, que se reveste de um alcance individual para essa pessoa, assenta numa base factual suficientemente sólida. Isso implica uma verificação dos factos alegados na exposição de motivos subjacente à referida decisão, para que a fiscalização jurisdicional não se limite à apreciação da probabilidade abstracta dos motivos invocados, mas tenha por objecto a questão de saber se estes motivos, ou pelo menos um deles, considerado, em si, suficiente para fundamentar esta mesma decisão, têm fundamento suficientemente preciso e concreto.»*<sup>119</sup>

Pelo exposto se comprova a importância que o Princípio da Tutela Jurisdicional efectiva assume, não só no acesso aos tribunais, mas também como garantia de um processo equitativo.

A quarta e próxima nota jurisprudencial a destacar é aquela, segundo a qual **nem o direito derivado, nem, em princípio, o direito originário, podem afastar as garantias jurisdicionais efectivas consagradas**. Quem se pronunciou a este respeito foi o *Acórdão da Nona Secção alargada do Tribunal Geral de 25 de Outubro de 2018 (Processo T-286/15)* que confrontou *KF* contra *Centro de Satélites da União Europeia* e *Conselho da União Europeia*.

Em causa no processo estava um pedido destinado à anulação das decisões do director do SATCEN relativas à abertura de um processo disciplinar contra a recorrente, à suspensão

---

<sup>118</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Sexta Secção) de 21 de Fevereiro de 2018. - Sergiy Klyuyev contra Conselho da União Europeia, § 101

<sup>119</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Sexta Secção) de 21 de Fevereiro de 2018, § 100

da mesma e ao indeferimento do seu pedido de assistência, bem como das decisões da Comissão de Recursos do SATCEN que as confirmam.

Em suma, a recorrente pretendia ver anuladas as decisões de indeferimento do seu pedido de assistência, de abertura de um processo disciplinar, de suspensão e demissão e das decisões confirmativas da Comissão de Recursos, acrescido de indemnização e dos salários não auferidos.

O SATCEN, em sede de contestação, alegou a incompetência do Tribunal Geral para conhecer desta e de todas as questões relativas a decisões em matéria de PESC (Política Externa de Segurança Comum), competência essa que caberá exclusivamente por Tratado ao Conselho. Nestes termos, pedia a negação de provimento ao recurso de anulação e ao pedido de indemnização apresentados pela recorrente.

Todavia, o tribunal não concordou com a fundamentação invocada pela SATCEN, uma vez que considerou que se assim fosse uma fatia considerável das situações quotidianas da União seriam subtraídas à tutela do Tribunal de Justiça ferindo de morte a garantia jurisdicional efectiva dos cidadãos afectados por elas.

Assim, entendeu o tribunal que: **«contrariamente ao que o SATCEN sustenta, esta disposição não pode ser interpretada no sentido de que confere ao Conselho, na sua decisão relativa ao Estatuto do Pessoal do SATCEN, o direito de subtrair à fiscalização jurisdicional dos tribunais da União os actos adoptados pelo director do SATCEN, destinados a produzir efeitos jurídicos no âmbito do seu funcionamento interno, atribuindo à Comissão de Recursos a competência exclusiva para decidir «[sem] recurso» sobre os litígios entre o SATCEN e o seu pessoal (...)<sup>120</sup>»** E que: **«[u]ma interpretação diferente levaria a excluir o agente de um organismo da União, abrangido pela PESC, do sistema de tutela jurisdicional oferecido aos agentes da União.<sup>121</sup>»**

Remata, ainda, o tribunal dizendo o seguinte: **«embora o artigo 47.º da Carta não possa criar uma competência do Tribunal de Justiça da União Europeia, quando os Tratados a excluam, o princípio da tutela jurisdicional efectiva implica, contudo, que a**

---

<sup>120</sup>Acórdão do Tribunal Geral (Nona Secção alargada) de 25 de Outubro de 2018. - KF contra Centro de Satélites da União Europeia (SATCEN), § 107

<sup>121</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Nona Secção alargada) de 25 de Outubro de 2018, § 97

**exclusão da competência dos tribunais da União em matéria de PESC seja interpretada de modo restritivo. Por outro lado (...) a União funda-se, designadamente, nos valores da igualdade e do Estado de Direito. Ora, a própria existência de uma fiscalização jurisdicional efectiva destinada a assegurar o cumprimento das disposições do direito da União é inerente à existência de um Estado de Direito.<sup>122</sup>»**

Quer isto dizer que, mesmo nas áreas nas quais os Tratados ou eventualmente o direito derivado atribuir jurisdição a outras instituições que não o Tribunal de justiça da União, essa exclusão há-de sempre ser mitigada pelo Princípio da Tutela Jurisdicional efectiva sob pena de preterição da ordem democrática da União.

Por fim, o último ponto jurisprudencial a destacar prende-se com **a competência genérica dos tribunais da União europeia face às restantes ordens jurisdicionais que compõem a União** e os diferentes Estados-membros.

Sobre esta temática pronunciou-se a *Quarta Secção alargada do Tribunal Geral no Acórdão de 13 de Julho de 2018 (Processo T-680/13)* no qual foram partes *Dr. K. Chrysostomides & Co. LLC* contra o *Conselho da União Europeia*.

Em contenda estavam uma série de actos e condutas da Comissão, do Conselho, do BCE e do Eurogrupo ligados à concessão de facilidades de assistência financeira à República de Chipre. A demandante pretendia ser indemnizada pelos danos alegadamente sofridos, decorrentes das referidas decisões.

As instituições demandadas responderam, alegando, primeiramente, a inadmissibilidade da acção, por considerarem necessário o esgotamento de meios processuais internos existentes ao dispor da demandante, o que excluiria a competência dos Tribunais da União e, também, a título subsidiário, a improcedência da acção considerando-a, manifestamente, desprovida de fundamento jurídico.

O Tribunal Geral considerou-se competente para o conhecimento da acção tendo afastado a inadmissibilidade da mesma, não obstante, julgou improcedente o pedido de indemnização, acolhendo a inexistência de fundamento jurídico alegado pelas demandadas.

---

<sup>122</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Nona Secção alargada) de 25 de Outubro de 2018, § 85 - 86

Para o nosso estudo importa, sobretudo, a fundamentação invocada pelo tribunal para considerar admissível a acção em detrimento de um prévio esgotamento das jurisdições nacionais.

Atendámos ao que disseram os juízes. «[N]o sistema dos meios processuais instituído pelo tratado FUE, a acção de responsabilidade extracontratual prossegue uma finalidade compensatória, nomeadamente destinada a garantir ao particular uma tutela jurisdicional efectiva (...).<sup>123</sup>». Continuam referindo que: «[a] acção de indemnização (...) deve ser apreciada à luz do conjunto do sistema de tutela jurisdicional dos particulares e a sua admissibilidade pode, pois, estar sujeita, em certos casos, ao esgotamento de meios processuais internos que existem para obter a anulação de uma decisão da autoridade nacional, desde que esses meios processuais internos assegurem de forma eficaz a protecção dos particulares interessados (...).<sup>124</sup>». No entanto, «[o] Tribunal Geral precisou que os casos de inadmissibilidade por não esgotamento dos meios processuais internos se limitavam àqueles em que esse não esgotamento desses meios processuais impedia o juiz da União de identificar o carácter e o quantum do dano aí alegado (...) Ora, no caso, o Tribunal está em condições de identificar o carácter e o quantum do dano alegado, que os demandantes descreveram com suficiente grau de precisão nos articulados (...)<sup>125</sup>».

Concluíram, então, com base na necessidade de garantir uma efectiva Tutela Jurisdicional a nível europeu, que: «Em face do exposto, **há que considerar que o Tribunal Geral é competente para conhecer da presente acção e que esta é admissível (...)**<sup>126</sup>».

Em suma, podemos concluir e afirmar que a jurisprudência europeia tem considerado que qualquer particular se pode valer directamente da jurisdição europeia, desde que as medidas lesivas sejam imputáveis à União e o juízo a nível europeu não careça de um labor jurisprudencial prévio que permita a fixação de determinados factos essenciais à decisão da causa. Isto, já para não falar no risco de os tribunais nacionais poderem não conseguir garantir aos demandantes a plenitude da Tutela Jurisdicional efectiva.

---

<sup>123</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Quarta Secção alargada) de 13 de Julho de 2018. - Dr. K. Chrysostomides & Co. LLC e o. contra Conselho da União Europeia e o., § 111

<sup>124</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Quarta Secção alargada) de 13 de Julho de 2018, § 238

<sup>125</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Quarta Secção alargada) de 13 de Julho de 2018, § 239 - 240

<sup>126</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Quarta Secção alargada) de 13 de Julho de 2018, § 243

No meu ponto de vista, esta posição jurisprudencial, assumida pelos tribunais comunitários, vai no sentido de acolher a ideia defendida por Carlos Proença, segundo a qual o Tribunal de Justiça e o Tribunal Geral, detêm uma verdadeira competência jurisdicional genérica, competência essa que desempenha *“um papel fundamental no contexto da protecção jurisdicional efectiva na União.”*<sup>127</sup>

Como vimos e expusemos, a densificação do princípio da Tutela Jurisdicional efectiva desenvolveu-se, e desenvolve-se ainda, na vivência quotidiana dos pretórios europeus. Desse labor jurisprudencial, identificaram-se cinco notas de relevo que se interconexionam para garantir a efectividade da protecção judicial dos direitos decorrentes da União. Essas cinco notas são, como vimos, 1) a inadmissibilidade de não apreciação da causa por razão da inexistência de meio processual nominado adequado à resolução da causa; 2) a ideia de que a tutela jurisdicional efectiva dos direitos dos cidadãos da união lhes é assegurada universalmente pelo Direito Originário da própria União; 3) a proibição da apreciação meramente formal ou inócua da causa por parte do tribunal; 4) a inadmissibilidade de afastamento das garantias jurisdicionais efectivas consagradas na CDFEU por disposições de direito derivado e/ou, em princípio, de direito originário; 5) a competência genérica dos tribunais da União europeia face às restantes ordens jurisdicionais que compõem a União e os seus diferentes Estados-membros.

Em suma, podemos afirmar, na mesma linha de pensamento dos próprios juízes do Tribunal Geral e de Inês Pereira de Sousa que *“a tutela jurisdicional se concretiza no acesso ao TJUE, mas dele está dependente a sua materialização.”*<sup>128</sup>

### 3. A Acção de Anulação - meio Processual (Administrativo) Adequado

*«[O] império do direito (rule of law) é também característica própria das hodiernas ordens jurídicas, de que a união não se poderá afastar, razão pela qual se deverá reconhecer a todos os actos juridicamente vinculativos da união, produtores de efeitos*

---

<sup>127</sup> PROENÇA, - Protecção jurisdicional efetiva na União Europeia..., p. 89

<sup>128</sup> SOUSA, - A Necessidade de Reforço da Tutela Jurisdicional Efetiva..., p. 9

*jurídicos externos, a possibilidade de serem objecto de controlo de legalidade pelos competentes órgãos jurisdicionais (...)*»<sup>129</sup>

Como já referimos anteriormente, a União, não obstante se caracterizar por ser uma organização internacional *sui generis*, tem, ao longo dos tempos, pautado a sua actuação de acordo com um ideal de União de Direito. Assim sendo, a sua actuação e os seus actos normativos e/ou administrativos não poderiam deixar de estar sujeitos a uma série de *normas materiais, orgânicas, procedimentais e formais*<sup>130</sup>. O mesmo é dizer que a União se encontra submissa, na sua actuação, ao Princípio da Legalidade.

É neste contexto de garantia da legalidade que surge e comprova a sua importância, o recurso de anulação. Este meio processual europeu garante-nos a possibilidade de impugnar por via judicial actos praticados pelas instituições, órgãos e organismos da União. «**O recurso de anulação (...) vem permitir a possibilidade de um controlo judicial e objectivo das acções das instituições da União (controlo abstracto de normas) e abre ao cidadão, embora com determinadas restrições, o acesso à jurisdição da UE (...)**»<sup>131</sup> Através dele, colocamos em cheque a matriz constitucional e ideológica do projecto europeu, garantindo quer a efectividade da *rule of law* na União, quer a legalidade administrativa desta nova e gigantesca máquina que é a administração europeia.

Como é bom de ver, é notória a articulação existente entre a acção de anulação, a legalidade da administração e a necessidade de garantias de Tutela Jurisdicional efectiva. Isto porque, a possibilidade de o cidadão apelar jurisdicionalmente acerca de uma questão que o oponha à Administração, depreende, necessariamente, a hipótese de anulação de um acto ilegal desta que seja, manifestamente, lesivo dos seus direitos, o que, por sua vez, permitirá repor a legalidade administrativa então despedaçada.

No entanto, não podemos olvidar que, apesar da inegável importância despendida por esta acção como meio de controlo da legalidade e garantia de acesso aos tribunais, este é, e não pode deixar de ser, um “[i]nstrumento de contencioso de mera anulação, não do

---

<sup>129</sup> HENRIQUES, Miguel Gorjão, - Direito da União: história, direito, cidadania, mercado interno e concorrência, p. 405

<sup>130</sup> MACHADO, - Direito da União Europeia, p. 520

<sup>131</sup> BORCHARDT, - O ABC do direito da União Europeia, p. 127

*contencioso de plena jurisdição.*”<sup>132</sup> Quer isto dizer que só é permitido aos Tribunais da União anular um acto no qual se comprove a existência de vício que o inquene, não podendo, de forma alguma, substituí-lo por outro<sup>133</sup> sob pena de extravaso das suas competências jurisdicionais e da violação da separação de poderes que, desde Lisboa, cada vez mais marca e define a actuação das instituições europeias.

No que concerne à competência para julgamento deste tipo de acções, importa focalizar a atenção em dois normativos distintos que nos servirão de guia nessa repartição, a saber o artigo 256.º §1 do Tratado sobre o Funcionamento e o artigo 51.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União. O interesse desta atribuição/divisão de competências importa considerando o que já mencionamos supra<sup>134</sup>, relativamente ao Tribunal de Justiça da União, instituição constituída por dois tribunais distintos, o Tribunal Geral e o Tribunal de Justiça. Mencionamos, também, em capítulo passado, e em consonância com o artigo 256.º do TFUE, que é ao Tribunal Geral, em regra, que cumpre conhecer, em primeira instância, das acções de anulação trazidas ao júízo europeu.

No entanto, o Estatuto do Tribunal de Justiça da União prevê um desvio a esta regra geral de atribuição de competência. O artigo 51.º do ETJUE estabelece tal derrogação normativa, no sentido de atribuir ao Tribunal de Justiça, enquanto tribunal superior, a competência para o conhecimento de algumas acções de anulação mais importantes, como sejam aquelas em que os demandantes são Estados ou instituições da União, estando, designadamente, o Tribunal Geral vinculado a um dever de remessa do processo para o Tribunal de Justiça, sempre que considere que o tribunal competente é esse júízo superior.

Posto isto, vejamos, em termos genéricos, o que tem, a jurisprudência comunitária, referido acerca da acção de anulação.

Neste ponto específico importa, sobretudo, identificar os contornos gerais, enunciados e presentes, na fundamentação da generalidade da jurisprudência comunitária em sede de apreciação dos recursos de anulação.

---

<sup>132</sup> Fausto de Quadros e Ana Maria Guerra Martins Apud LENCASTRE, Sílvia Cardoso Coimbra Vasconcelos e, - O acesso dos particulares ao recurso de anulação após o Tratado de Lisboa: ubi ius ibi remedium?, p. 11

<sup>133</sup> LENCASTRE, - O acesso dos particulares ao recurso de anulação..., p. 11

<sup>134</sup> Título IV, Capítulo 1.

No que a esta questão diz respeito versou, recentemente, o Acórdão da Nona Secção do Tribunal Geral de 3 de Maio de 2018 (Processo T-653/16).

A acção vinha proposta pela República de Malta (Interveniente com legitimidade privilegiada<sup>135</sup>) contra a Comissão Europeia. Em litígio, no processo supra identificado, encontrava-se uma decisão do secretário-geral da Comissão que se pronunciou sobre um pedido de acesso a documentos, emanados das autoridades maltesas, concedido à organização Greenpeace.

As autoridades maltesas, instadas pela Comissão a empreender um procedimento administrativo às alegadas irregularidades cometidas no âmbito da regulação do seu sistema de controlo de pescas, viu os documentos integrantes desse procedimento e dos posteriores trabalhos, em coordenação com a Comissão, expostos aos olhos da organização Greenpeace. Alegou, assim, a ilegalidade do acto, concluindo pelo pedido de anulação da decisão impugnada nos termos do artigo 263.º do TFUE, na parte em que esta decisão concede acesso aos documentos emanados pelas suas autoridades.

A Comissão contestou, invocando a queixa que a Greenpeace havia dirigido ao Provedor de Justiça da União e as recomendações do mesmo relativamente às decisões de indeferimento relativas ao pedido de acesso aos documentos. Nesses termos, concluiu pedindo negação de provimento ao recurso.

A respeito da relação material controvertida, a Comissão, enquanto recorrida, começa por invocar a inadmissibilidade da acção (algo que não raras vezes ocorre no âmbito deste processo jurisdicional). Os juízes da nona secção começaram a fundamentação da sua decisão, como não poderiam deixar de o fazer, por essa mesma questão da admissibilidade do recurso. O curioso é que, contrariamente a outros recentes acórdãos em que a inadmissibilidade assume papel central no litígio<sup>136</sup>, o que obriga os juízes a formatar a sua fundamentação para a questão em concreto suscitada, neste caso, porque foi apenas invocada nos articulados da recorrida, permitiu aos juízes discorrer mais genericamente sobre a questão, tocando, assim, em pontos fundamentais relativos ao recurso de anulação, se não vejamos.

---

<sup>135</sup> Realidade conexas com a questão da legitimidade que abordaremos no Ponto a) do título seguinte.

<sup>136</sup> Cujos pedidos secundários se concretizam, então, pelo não provimento ao recurso.

A primeira ideia que os magistrados pretenderam transmitir é a de que: «(...) **a União Europeia é uma União de Direito cujas instituições estão sujeitas à fiscalização da conformidade dos seus actos com, nomeadamente, os Tratados e com os princípios gerais do direito (...). Com efeito, os Tratados estabeleceram um sistema completo de vias de recurso (...) destinado a atribuir ao Tribunal de Justiça da União Europeia a fiscalização da legalidade dos actos das instituições (...).**»<sup>137</sup>. E continuam referindo que a consagração «**[D]Este princípio encontra a sua expressão, em especial, no artigo 263.º TFUE, nos termos do qual o Tribunal de Justiça da União Europeia fiscaliza a legalidade dos actos da Comissão, (...).**»<sup>138</sup>. Por isso se tem entendido que se «(...) **podem contestar, através do mecanismo do recurso de anulação, qualquer acto decisório da Comissão, (...), e invocar nessa ocasião em apoio dos seus pedidos qualquer fundamento relativo, nomeadamente, à violação das formalidades essenciais ou à violação das regras de direito adoptadas para aplicação dos Tratados.**»<sup>139</sup>

Assim, concluíram os Juízes que uma «(...) **interpretação contrária (...) equivaleria a permitir que o legislador da União restringisse o âmbito do direito de recurso conferido (...) pelo artigo 263.º TFUE (...)[comprometendo] assim o sistema completo de vias de recurso e de meios processuais instituído pelos Tratados e que atribui ao Tribunal de Justiça da União Europeia a fiscalização da legalidade dos actos das instituições.**»<sup>140</sup>

O Acórdão analisado veio, no passado recente, reconfirmar aquela que tem sido uma consistente interpretação jurisprudencial quanto ao âmbito e alcance do Recurso de anulação, enquanto meio processual de garantia da legalidade dos actos das instituições europeias.

Para nós, no âmbito deste estudo, releva no sentido em que se assume como o último bastião garantístico da legalidade dos actos administrativos da União, assegurando a possibilidade de manter em cheque o imenso potencial lesivo que o *Ius Imperii* da União, conjugado com a ilegalidade, poderia acarretar para a esfera jurídica dos particulares.

---

<sup>137</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Nona Secção) de 3 de Maio de 2018. - República de Malta contra Comissão Europeia, § 33

<sup>138</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Nona Secção) de 3 de Maio de 2018, § 34

<sup>139</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Nona Secção) de 3 de Maio de 2018, § 35

<sup>140</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Nona Secção) de 3 de Maio de 2018, § 41

Posto isto, uma vez analisado o instituto e tendo presente o entendimento jurisprudencial despendido pelo Tribunal Geral, relativamente à nobre função desempenhada pelo recurso de anulação, enquanto garantia da legalidade dos actos da União, cumpre agora prosseguir o nosso estudo no sentido de individualizar as particularidades do Artigo 263.º do TFUE.

Apesar da infelicidade na concretização de uma protecção mais eficaz através do recurso de anulação, o legislador europeu não deixou de ser feliz, pelo menos no que à estratificação e organização do artigo 263.º diz respeito. A sua organização deixa muitas outras normas do Tratado numa posição clara de desvantagem em termos de sistematização. Se não, veja-se: o artigo apresenta-nos um primeiro parágrafo relativo aos actos impugnáveis, estando estes identificados. Continua com um segundo parágrafo no qual enuncia cada uma das ilegalidades que fundamentam uma eventual impugnação por parte dos recorrentes com legitimidade privilegiada. Posteriormente, o terceiro parágrafo alarga o número de recorrentes privilegiados a três outras instituições e órgãos da União. O parágrafo quatro (sobre o qual versa em especial este estudo e ao qual dedicaremos um título em especial) plasma sobre a legitimidade dos recorrentes não privilegiados, culminando o artigo com o seu sexto parágrafo o qual se versa sobre os prazos atendíveis para este tipo de recurso jurisdicional.

Desta forma, vejamos, em pormenor, cada um dos passos cujo crivo importa obter para uma eventual anulação de acto administrativo europeu.

#### a. Actos anuláveis

*«[O] valor jurídico de um acto – qualquer que seja (...) – não depende da sua designação, mas do seu conteúdo, pelo que o facto de ter uma denominação que inculque estar desprovido de vinculatividade jurídica não exclui que a sua análise revele a produção de efeitos jurídicos, com as consequências inerentes (designadamente, a possibilidade de anulação (...))»<sup>141</sup>*

---

<sup>141</sup> HENRIQUES, - Direito da União..., p. 317

Chegados a este ponto, impera debruçarmo-nos de forma mais atenta e especial sobre a categoria de actos passíveis de impugnação em sede do recurso de anulação. A este respeito, muito nos auxilia a análise prévia que já realizamos neste estudo, designadamente, quando abordamos o acto administrativo da União<sup>142</sup>. Importa agora redireccionar esforços e reavaliar esta categoria especial de actos da União, uma vez que a nível adjectivo e do ponto de vista dos tribunais e da efectividade jurisdicional, um mero estudo objectivo e delimitativo desta categoria de actos poderá reflectir-se, na vivência diária, numa falta de protecção pretoriana através da exclusão de actos que, à partida, não poderíamos incluir nos moldes abstractos preconcebidos mas que, pelos seus efeitos e consequências jurídicas, acabam por se equiparar a uma decisão nos moldes da decisão administrativa.

A primeira nota de relevo a destacar antes mesmo de analisar a letra do artigo 263.º é aquela que se prende com o princípio da presunção de legalidade dos actos juridicamente vinculativos da União, «(...) *they have legal effects unless and until the European Courts sets them aside.*»<sup>143</sup>.

Segundo o princípio elencado, os actos da União podem estar, à partida, inquinados de dois tipos de vícios. Estes podem ser vícios de tal forma evidentemente graves, que a sua existência não pode ser tolerada pela Ordem Jurídica Comunitária enquanto União de Direito, pelo que devem ser considerados inexistentes. No entanto, por força do princípio supracitado, o regime da inexistência afigura-se a excepção. A regra é a de que os actos que não sofram de vícios manifestamente graves, ainda que apresentem irregularidades menos evidentes e ou graves, gozam, em princípio, de presunção de validade, produzindo todos os efeitos jurídicos enquanto não forem revogados pela instituição que os emane ou anulados pela jurisdição competente<sup>144</sup>.

A este respeito manifestou-se o *Tribunal Geral no Acórdão da Primeira Secção alargada de 22 de Abril de 2016 (Processo T-60/06 RENV II)* que opôs a empresa *Eurallumina SpA e a Republica Italiana à Comissão Europeia*.

O recurso tinha por objecto um pedido de anulação de uma Decisão da Comissão que declara a existência de um auxílio de Estado concedido pela República Italiana à

---

<sup>142</sup> Capítulo III, Título 3.

<sup>143</sup> HARTLEY, - *The foundations of European Union law...*, p. 360

<sup>144</sup> HENRIQUES, - *Direito da União...*, p. 406

Eurallumina SpA, com base na isenção de direito de imposto especial sobre o consumo, ordenando à República Italiana a recuperação desse auxílio.

A Eurallumina alegou que a Comissão violou o princípio da presunção da validade e do efeito útil dos actos das instituições, na decisão recorrida, por considerar que o princípio acima referido obstava à aplicação das normas em matéria de auxílios de Estado à isenção fiscal em causa. Assim, decidiram os juízes do Tribunal Geral recordar que: «*Segundo a jurisprudência (...) os atos das instituições comunitárias gozam, em princípio, de presunção de legalidade e produzem efeitos jurídicos enquanto não forem revogados, anulados no quadro de um recurso de anulação ou declarados inválidos (...).*»<sup>145</sup> julgando dessa forma «*improcedente a alegação de violação dos princípios da segurança jurídica, da presunção da legalidade e do efeito útil dos atos das instituições.*»<sup>146</sup>, uma vez que «*(...) não é possível a Comissão, ao adotar a decisão recorrida, ter violado os atos adotados pelo Conselho, que autorizavam expressamente a República Italiana a continuar a aplicar a isenção controvertida (...) na medida em que (...) não prejudicavam os efeitos de uma eventual decisão, como a decisão alumina I, que a Comissão pudesse adotar no exercício das suas competências em matéria de auxílios de Estado.*».<sup>147</sup>

Assente que está a teleologia por trás do princípio supra, cujo desenvolvimento nos permite uma base sólida de entendimento de onde partir, cumpre, agora, abordar quais os actos sob controlo efectivo do tribunal, quais os que se furtam a esse controlo e qual a importância da referência doutrinária da irrelevância da forma do acto, na aferição dos casos cinzentos, onde a fronteira, não raras vezes, se esbate face aos circunstancialismos, imprevisíveis e constantemente mutáveis, do dia a dia da União.

Este “projecto de *Princípio*” da *Irrelevância da Forma* assume particular importância na justa medida em que, segundo ele, estão sujeitos ao controlo jurisdicional do Tribunal de Justiça da União, todos os actos emanados pelas suas instituições independentemente da sua designação, forma ou natureza, desde que em substância produzam ou sejam passíveis de produzir efeitos jurídicos externos, capazes de alterar de forma caracterizada a situação

---

<sup>145</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Primeira Secção alargada) de 22 de Abril de 2016. - República Italiana contra Comissão Europeia, § 173

<sup>146</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Primeira Secção alargada) de 22 de Abril de 2016, § 77

<sup>147</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Primeira Secção alargada) de 22 de Abril de 2016, § 174

jurídica de terceiros<sup>148</sup>. Ora, tal abertura implica, necessariamente, a possibilidade de impugnar por meio do recurso de anulação tanto os actos tipificados na lei originária da União, como todos os actos inominados que, por exigência da realidade quotidiana, possam ser tomados pelas instituições.

Em suma, podemos afirmar, na mesma linha de Miguel Gorjão Henriques, que são passíveis de impugnação todos os actos (particularmente os decorrentes de um procedimento administrativo) que tenham carácter decisório, que se destinem a produzir efeitos jurídicos obrigatórios e que esses efeitos jurídicos vinculativos sejam susceptíveis de afectar os interesses do recorrente<sup>149</sup>.

Por seu turno, consubstanciarão actos não recorríveis em sede de recurso de anulação, todos aqueles que pelas suas características e substância gozam produzir efeitos jurídicos vinculativos capazes de afectar a esfera jurídica de terceiros. Exemplos deste tipo de actos serão as recomendações e os pareceres, enquanto actos nominados não vinculativos, os actos meramente provisórios, os actos preliminares e preparatórios, os actos exclusivamente internos e os actos confirmativos.

Em suma, o próprio Tratado, representado aqui pelo artigo 263.º, não diz nem mais nem menos do que aquilo que queria dizer.

Plasma o Artigo 263.º §1 que: «***O Tribunal de Justiça da União Europeia fiscaliza a legalidade dos actos legislativos, dos actos do Conselho, da Comissão e do Banco Central Europeu, que não sejam recomendações ou pareceres, e dos actos do Parlamento Europeu e do Conselho Europeu destinados a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros. O Tribunal fiscaliza também a legalidade dos actos dos órgãos ou organismos da União destinados a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros.***»

Aqui encontramos, em resumo e em catálogo, o elenco dos actos das instituições europeias impugnáveis em sede de recurso de anulação que, em especial, nos importam<sup>150</sup>. Uma vez que excluímos do âmbito deste estudo os actos legislativos *stricto sensu*, restam-nos as Decisões<sup>151</sup>, enquanto actos nominados, praticadas quer pelas instituições com

---

<sup>148</sup> HENRIQUES, - Direito da União..., p. 406 - 407

<sup>149</sup> HENRIQUES, - Direito da União..., p. 407

<sup>150</sup> Por isso, excluímos do realce introduzido no artigo, os actos legislativos, que por razão da sua natureza se excluem do âmbito deste estudo de cariz administrativista.

<sup>151</sup> Apesar de nem todas elas consubstanciarem, como vimos no Capítulo III, Título 3, actos administrativos.

poderes ou prerrogativas essencialmente administrativas, como seja a Comissão e o BCE, e pelos órgãos e organismos da União no seu labor administrativo, e também todos os outros actos inominados, cuja forma se desconsidera, porque praticados enquanto actos com características eminentemente administrativas.

Veremos sobre o entendimento da jurisprudência recente relativamente à existência, ou não, de acto impugnável na acessão do artigo 263.º.

Sobre esta questão pronunciaram-se os juízes da *Sétima Secção do Tribunal Geral no Acórdão de 18 de Outubro de 2018 (Processo T-364/16)* do qual foram parte *ArcelorMittal Tubular Products Ostrava a.s* contra a *Comissão Europeia*.

Em litígio estava uma Decisão da Comissão que institui um direito antidumping definitivo sobre as importações de determinados tubos sem costura, de ferro ou de aço, originários da República Popular da China, a favor da Hubei Xinyegang Steel Co. Ltd (Empresa desse país).

A *ArcelorMittal Tubular Products Ostrava a.s.* e outras empresas europeias do mesmo ramo industrial apresentaram, assim, o presente recurso, alegando no seu fundamento único de recurso, que a decisão impugnada não tinha base jurídica e violava diversas prescrições legais e jurisprudenciais de Direito da União, concluindo pelo pedido de anulação da decisão impugnada. A Comissão, por seu turno, contestou invocando a sua interpretação da anulação retroactiva dos direitos antidumping sobre as importações do produto em causa fabricado pela Hubei, tomada pelo tribunal de justiça, em processo anterior. No seu entendimento, a permissão implícita nessa decisão estende-se, necessariamente, aos direitos instituídos pela presente decisão, pelo que a mesma não padeceria de qualquer vício.

A decisão dos juízes foi a de anular a Decisão da Comissão Europeia por «*considerar que a violação da regra do paralelismo das formas pela Comissão configura uma irregularidade que implica a anulação da decisão impugnada.*»<sup>152</sup> No entanto, o que nos importa, sobretudo, reter desta decisão é a análise e fundamentação despendida pelos juízes aquando da aferição da existência de um acto impugnável para efeitos de anulação da decisão.

---

<sup>152</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Sétima Secção) de 18 de Outubro de 2018. - *ArcelorMittal Tubular Products Ostrava a.s. e o. contra Comissão Europeia*, § 76

Sobre isto os juízes começaram por recordar que: «(...) *segundo jurisprudência constante, só constituem atos ou decisões suscetíveis de ser objeto de um recurso de anulação, na aceção do artigo 263.o TFUE, as medidas que produzem efeitos jurídicos obrigatórios que possam afetar os interesses dos recorrentes. Por outro lado, não pode ser objeto de um recurso de anulação o ato que não seja suscetível de produzir efeitos jurídicos e também não vise produzir esses efeitos. Para determinar se um ato impugnado produz tais efeitos há que atender à sua substância (...).*»

Assim, uma vez que «(...) *a decisão impugnada é o ato pelo qual a Comissão decidiu retirar a Hubei da lista das sociedades registadas sob o código adicional (...) e inscrevê-la sob o código (...) que não prevê a cobrança de qualquer direito antidumping sobre as importações do produto em causa.*»<sup>153</sup> e que «(...) *a Comissão não só dispõe de competência para estabelecer, atualizar, gerir e difundir o TARIC, mas também para adotar, alterar ou revogar as medidas antidumping. (...) através da decisão impugnada, a Comissão criou o código adicional TARIC C 129, que não existia anteriormente. A criação do referido código teve por efeito a substituição (...)*»<sup>154</sup>. Então, «*Daqui resulta que a decisão impugnada produziu efeitos jurídicos (...) que (...) devem ser considerados definitivos (...).*»<sup>155</sup>

Decidiram, então, em primeira linha «(...) *considerar que a decisão impugnada é um ato passível de recurso de anulação, na aceção do artigo 263.o TFUE.*»<sup>156</sup>

Através do acórdão analisado, constatamos, novamente, a ideia base subjacente à existência de acto impugnável para efeitos do artigo 263.º. Ou seja, a ideia de que a substância prevalece sobre a forma dos actos, na medida em que não importa ao julgador se o acto foi ou não tomado sob uma das formas previstas nos Tratados, mas antes se a decisão, quando praticada, o foi pela entidade em cuja competência residia e se produziu, na realidade, efeitos jurídicos vinculativos. Se sim, o acto há-de ser sindicável, sob pena de preterição do controlo jurisdicional da legalidade desses actos.

Veremos, agora, sobre o Acórdão Nona Secção alargada do Tribunal Geral de 14 de Fevereiro de 2019 (Processo T-903/16) relativo à impugnabilidade de um acto que a

---

<sup>153</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Sétima Secção) de 18 de Outubro de 2018, § 23

<sup>154</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Sétima Secção) de 18 de Outubro de 2018, § 25 - 26

<sup>155</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Sétima Secção) de 18 de Outubro de 2018, § 32

<sup>156</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Sétima Secção) de 18 de Outubro de 2018, § 35

instituição emissora dizia ser apenas um acto confirmativo e por isso não recorrível jurisdicionalmente.

O referido Acórdão vem, também, como não poderia deixar de ser, no seguimento de uma decisão decorrente da interposição de um recurso de anulação, *in caso* de uma nota do director da Direcção-Geral dos Recursos Humanos e da Segurança da Comissão.

O processo opôs *RE* contra a *Comissão Europeia*, enquanto recorrente e recorrida, na medida em que o director da Direcção de Segurança indeferiu um pedido do recorrente de acesso a alguns dos seus dados pessoais, remetendo para uma anterior recusa parcial de acesso sem, no entanto, proceder a uma reapreciação.

Assim, o recorrente pretendia ver a nota emitida pelo director da Direcção de Segurança anulada, por considerar que a mesma se enquadra no rol de actos que, segundo o artigo 263.º do TFUE, são passíveis de serem anulados.

Por seu turno, a Comissão contestou, invocando não só a manifesta inadmissibilidade da acção, por considerar que a nota emitida pelo director da direcção de segurança não consubstancia um acto anulável para efeitos do recurso em questão, mas também a improcedência da acção se esta fosse admitida.

Os juízes da nona secção julgaram admissível o recurso, por considerarem o acto em crise um acto novo, impugnável em sede de recurso de anulação e acabaram por anulá-lo, após apreciação do mérito da causa.

Releva neste ponto, sobretudo, a fundamentação relativa à admissibilidade do recurso. A esse respeito começaram por identificar a questão a apreciar como a «(...) *de saber se a jurisprudência segundo a qual um recurso de um ato meramente confirmativo de uma decisão anterior é inadmissível (...).*»<sup>157</sup>

Posto isto, recordaram: «(...) *que um ato só pode ser qualificado de puramente confirmativo de uma decisão anterior quando não contém elementos novos relativamente a esta última (...).*», uma vez que «(...) *a existência de factos novos e essenciais pode*

---

<sup>157</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Nona Secção alargada) de 14 de Fevereiro de 2019. - RE contra Comissão Europeia, § 45

*justificar a apresentação de um pedido de reapreciação de uma decisão anterior que se tornou definitiva (...).»<sup>158</sup>*

No entendimento do tribunal *«Os factos devem ser qualificados de “novos e essenciais” quando, por um lado, nem o recorrente nem a Administração tiveram conhecimento (...) do facto em causa no momento da adoção da decisão anterior e, por outro, o facto em causa é suscetível de alterar de modo essencial a situação do recorrente relativamente à que deu origem à decisão anterior que se tornou definitiva (...).»<sup>159</sup>*

Assim, porque *«(...) uma pessoa pode, a qualquer momento, apresentar um novo pedido de acesso relativo a dados pessoais cujo acesso lhe foi anteriormente recusado.»<sup>160</sup>* Então, *«(...) um novo exame destinado a comprovar que uma recusa de acesso a dados pessoais anteriormente adoptada continua a ser justificada (...) leva à adopção de um acto que não é meramente confirmativo do acto anterior, antes constituindo um acto susceptível de recurso de anulação nos termos do artigo 263.º TFUE.»<sup>161</sup>*

Nesta senda, julgaram que: *«(...) a Comissão não tem fundamento para alegar, em quaisquer circunstâncias, que a nota impugnada constitui um ato meramente confirmativo (...).»<sup>162</sup>*

Em suma, a grande nota de relevo que retiramos deste ponto do nosso estudo é aquela segundo a qual impera, aquando da aferição da existência de acto anulável nos termos e para os efeitos do artigo 263.º, um juízo casuístico e abstracto da substância e características do acto em questão, uma vez que uma aferição meramente objectiva e formal poderá levar a decisões de inadmissibilidade do recurso apresentado injustas e, por isso, necessariamente, violadoras das garantias jurisdicionais que se pretendem efectivas.

---

<sup>158</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Nona Secção alargada) de 14 de Fevereiro de 2019, § 53

<sup>159</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Nona Secção alargada) de 14 de Fevereiro de 2019, § 53

<sup>160</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Nona Secção alargada) de 14 de Fevereiro de 2019, § 50

<sup>161</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Nona Secção alargada) de 14 de Fevereiro de 2019, § 51

<sup>162</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Nona Secção alargada) de 14 de Fevereiro de 2019, § 63

b. Fundamentos da anulação

«Através de um conjunto de operações do controlo o TJUE sujeita à sua apreciação as questões de competência, procedimento, forma e conteúdo dos actos dos órgãos comunitários, tendo em vista a detecção de vícios orgânicos, procedimentais, formais e materiais que os mesmos possam conter (...).»<sup>163</sup>

Como já tivemos oportunidade de constatar e referir<sup>164</sup>, o recurso de anulação assume-se como instrumento fundamental de salvaguarda das posições jurídicas dos particulares face aos actos das entidades públicas, designadamente, garantindo a legalidade dos actos emanados por estas e recebidos por aqueles. Só assim se compreende a sua inspiração jurídico-política e a sua vocação de matriz constitucional e administrativa de impugnação judicial dos actos dos poderes públicos<sup>165</sup>.

Mas, controlo, só pela necessidade de controlo, não basta. Revelando-se, antes, fundamental, mais do que a possibilidade de impugnação, o fundamento subjacente à sua necessidade. A garantia da legalidade dos actos públicos faz-se, portanto, segundo a perspectiva militar de que “a melhor defesa é o ataque”, *in caso*, ataque aos vícios orgânicos, procedimentais, formais e materiais que possam ter inquinado um acto que, apesar de gozar de presunção de legalidade, sofre, efectivamente, de um vício cuja existência ameaça o ideal de legalidade<sup>166</sup> da União como um todo.

Nesta senda, o legislador originário não olvidou que a condição essencial para a utilidade de um remédio é a prévia existência de um mal que dele necessite e elencou no Tratado quatro *fundamentos pelos quais o Tribunal de Justiça da União Europeia fiscaliza os actos da União*<sup>167</sup>. Plasma o §2 do artigo 263.º que o Tribunal de Justiça da União «é competente para **conhecer dos recursos com fundamento em (1) incompetência, (2) violação de formalidades essenciais, (3) violação dos Tratados ou de qualquer norma jurídica relativa à sua aplicação, ou em (4) desvio de poder (...).**»<sup>168</sup>

---

<sup>163</sup> MACHADO, - Direito da União Europeia, p. 546

<sup>164</sup> Capítulo IV, Título 3.

<sup>165</sup> MACHADO, - Direito da União Europeia, p. 546

<sup>166</sup> Ideal de que a União é, antes e acima de tudo, uma União de Direito.

<sup>167</sup> HENRIQUES, - Direito da União..., p. 428

<sup>168</sup> Artigo 263.º §2 do TFUE primeira parte.

Não obstante a aparente clareza da sua letra, o elenco apresentado não tem sido entendido pelo Tribunal de forma rígida, afinal o controlo da legalidade há-de, inevitavelmente, ter, como não poderia deixar de ser, *como pano de fundo o princípio da protecção jurídica efectiva*<sup>169</sup>, ponto fundamental deste estudo.

Quer isto dizer que, apesar do Tratado prever um conjunto aparente taxativo de fundamentos de anulação, nem sempre esses fundamentos têm sido entendidos pelo tribunal de modo explícito<sup>170</sup>, pelo que não se têm os juízes furtado a uma avaliação, quer dos vícios elencados (separadamente ou em sobreposição), quer de fundamentos não explícitos como sejam os *erros de direito*, os *erros manifestos de apreciação*, a *violação do direito de defesa*, ou a *insuficiente fundamentação da decisão*.

Sobre esta questão pronunciou-se o Tribunal Geral, no *Acórdão da sua Primeira Secção Alargada, de 17 de Maio de 2018 (Processos T-429/13 e T-451/13)*. No decurso da fundamentação da decisão deste recurso de anulação os juízes discorreram, em certo ponto, sobre a extensão da fiscalização jurisdicional do Tribunal expondo que: «(...) *resulta de jurisprudência constante que, no âmbito dessa fiscalização, o juiz da União deve verificar o respeito das regras procedimentais, a exatidão material dos factos apurados (...), a inexistência de erro manifesto na apreciação desses factos ou de desvio de poder (...)*».<sup>171</sup> Isto porque «(...) *Nos casos em que uma instituição dispõe de um amplo poder de apreciação, a fiscalização do respeito das garantias conferidas pelo ordenamento jurídico da União nos procedimentos administrativos tem importância fundamental.*».<sup>172</sup>

Daqui resulta, embora não tão claro como, por ventura, os juízes pretenderiam, que a supremacia do Direito Comunitário não pode restringir-se à pretensa taxatividade dos fundamentos de anulação para efeitos do artigo 263.º. Só assim se compreendem as garantias jurisdicionais dispensadas, por exemplo, aos casos em que em contenda estejam decisões tomadas com base em erro manifesto de apreciação.

Mas, posto isto, vejamos, agora, em concreto, embora sucintamente, cada um dos quatro fundamentos elencados no artigo 263.º do TFUE.

---

<sup>169</sup> MACHADO, - Direito da União Europeia, p. 549

<sup>170</sup> HENRIQUES, - Direito da União..., p. 428

<sup>171</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Primeira Secção alargada) de 17 de Maio de 2018. - Bayer CropScience AG e o. contra Comissão Europeia, § 144

<sup>172</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Primeira Secção alargada) de 17 de Maio de 2018, § 146

O primeiro fundamento elencado pelo segundo parágrafo do artigo prende-se com o vício da incompetência. Fundamento cuja relevância facilmente se compreende considerando a miríade institucional e a caracterização complexa da União, facilitadora de conflito de competências. Aquilo que, aqui, está em ordem é a fiscalização de vícios orgânicos, garantindo assim a subordinação das instituições aos poderes que, por Tratado, lhe são atribuídos, procurando assegurar valores fundamentais à manutenção da legalidade, como sejam a limitação de competências, a separação de poderes e a paridade institucional.

*O Acórdão da Nona Secção alargada do Tribunal Geral de 13 de Dezembro de 2018 (Processos apensos T-339/16, T-352/16 e T-391/16) que opôs Ville de Paris, Ville de Bruxelles e Ayuntamiento de Madrid à Comissão Europeia é exemplo desta situação.*

Em contenda estava um Regulamento de Execução emanado pela Comissão que as recorrentes entendiam ser violador das Competências da recorrida, por considerarem que as medidas de execução, por esta estabelecidas, alteravam elementos essenciais do acto legislativo que lhe servia de base.

Os juízes começaram o seu exame e fundamentação relativos à questão da incompetência da Comissão recordando as alegações da própria. «*A Comissão recorda (...) que o regulamento impugnado foi adotado com base no (...) procedimento de comitologia de regulamentação com controlo, e sublinha que **nem o Parlamento nem o Conselho se opuseram ao projeto.***»<sup>173</sup> E continuaram assentando que: «*(...) a faculdade de o legislador habilitar a Comissão a alterar ou a completar as disposições de um ato de base através de disposições de execução que não incidam sobre elementos essenciais foi reconhecida pelo juiz da União. (...)*»<sup>174</sup>

Nessa linha de pensamento da Comissão, os magistrados aprofundam a competência executória em causa referindo que: «*(...) Esta disposição **permite à Comissão, (...) determinar os procedimentos, ensaios e requisitos específicos (...), alterando o Regulamento (...) em elementos não essenciais, se necessário, completando-o.***»<sup>175</sup>

---

<sup>173</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Nona Secção alargada) de 13 de Dezembro de 2018. - Ville de Paris, Ville de Bruxelles e Ayuntamiento de Madrid contra Comissão Europeia, § 106

<sup>174</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Nona Secção alargada) de 13 de Dezembro de 2018, § 111

<sup>175</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Nona Secção alargada) de 13 de Dezembro de 2018, § 112

No entanto, não obstante terem dado como assentes ambos os pontos referidos pela Comissão, referiram que: «*Nestas circunstâncias, não pode ser admitida, no estado atual do direito aplicável, a fixação pela própria Comissão (...) de valores (...) de emissões de óxidos de azoto (...)*»<sup>176</sup>, uma vez que «*(...) tal conduz efetivamente a alterar os limites de emissões de óxidos (...)*»<sup>177</sup>

Assim sendo, consideraram os juízes que, como «*(...) a alteração dos limites de emissões de óxidos de azoto fixados (...) constitui, (...) alteração de um elemento essencial desse regulamento, a Comissão era incompetente para proceder a tal alteração ao abrigo das suas competências de execução (...)*»<sup>178</sup>

Por conseguinte, consideraram que: «*(...) os fundamentos de anulação dos recorrentes relativos à incompetência da Comissão devem ser acolhidos (...)*»<sup>179</sup> tendo anulado o regulamento de execução impugnado.

O segundo fundamento de anulação, previsto pelo Tratado, relaciona-se com a violação de formalidades essenciais. Mediante a assunção deste fundamento, aquilo que o legislador originário pretende é a garantia da legalidade procedimental, realidade fundamental, principalmente, no que ao procedimento administrativo diz respeito. Segundo Jonatas Machado «*A violação de formalidades essenciais deve hoje ser compreendida, em grande parte, como violação do direito fundamental à boa administração (...)*»<sup>180</sup>, esta afirmação torna-se ainda mais relevante quando atendemos a formalidades como sejam a audiência de interessados, o direito ao contraditório e/ou a necessidade de suficiente fundamentação da decisão administrativa que, ao nível Europeu, quanto mais não seja pelo distanciamento efectivo subjacente à relação administração/administrado, assumem particular relevo nas garantias de legalidade e transparência.

Assumindo-se como questão fundamental no âmbito teórico, também na vivência pretoriana assume particular importância, se não veja-se novamente<sup>181</sup> o Acórdão da Nona

---

<sup>176</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Nona Secção alargada) de 13 de Dezembro de 2018, § 127

<sup>177</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Nona Secção alargada) de 13 de Dezembro de 2018, § 128

<sup>178</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Nona Secção alargada) de 13 de Dezembro de 2018, § 130

<sup>179</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Nona Secção alargada) de 13 de Dezembro de 2018, § 132

<sup>180</sup> MACHADO, - Direito da União Europeia, p. 548

<sup>181</sup> Capítulo IV, Título 3.

Secção do Tribunal Geral de 3 de Maio de 2018 (Processo T-653/16) que opôs as autoridades Maltesas à Comissão Europeia.

Relativamente ao fundamento de violação de formalidades essenciais, a recorrente alegou que a Comissão não explicou, suficientemente, a decisão impugnada nem as razões pelas quais decidiu afastar-se da sua prática anterior relativa aos pedidos de acesso a documentos.

A nona Secção começou por estabelecer que: «(...) *segundo jurisprudência constante, a falta ou insuficiência de fundamentação consubstancia uma violação de formalidades essenciais, na aceção do artigo 263.o TFUE, e constitui um fundamento de ordem pública que pode, ou mesmo deve, ser conhecido oficiosamente pelo juiz da União (...).*»<sup>182</sup> Considerando que «*Nestas condições, o Tribunal Geral pode conhecer do fundamento dos recorrentes relativo a uma violação do dever de fundamentação (...).*»<sup>183</sup>

Posto isto, seguiram a fundamentação da sua decisão mencionando que: «(...) *A exigência de fundamentação deve ser apreciada em função das circunstâncias do caso em apreço, designadamente do conteúdo do ato, da natureza dos fundamentos invocados e do interesse que os destinatários ou outras pessoas direta e individualmente afetadas pelo ato podem ter em obter explicações. (...).*»<sup>184</sup> excluindo, assim, aquela que era, por ventura, a pretensão da recorrente de que se atendesse a critérios puramente objectivos na aferição do vício invocado.

Nesse seguimento referiram ainda os magistrados que: «(...) *resulta da jurisprudência que incumbe à Comissão, quando vai sensivelmente mais longe do que as decisões anteriores e se afasta de uma prática decisória constante, desenvolver o seu raciocínio de forma explícita (...).*»<sup>185</sup>

Não obstante, a recorrente só invocou um Acórdão que sustentasse a pretensão constante do ponto anterior. Por isso, o tribunal considerou que: «(...) *que, não havendo prática anterior constante comprovada de que a Comissão se tenha afastado, a República*

---

<sup>182</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Nona Secção) de 3 de Maio de 2018, § 47

<sup>183</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Nona Secção) de 3 de Maio de 2018, § 48

<sup>184</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Nona Secção) de 3 de Maio de 2018, § 53

<sup>185</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Nona Secção) de 3 de Maio de 2018, § 54

*de Malta não pode acusar esta instituição de não ter exposto as razões da sua pretensa alteração de abordagem (...)*»<sup>186</sup>

Para mais, «(...) a República de Malta não pode acusar a Comissão de não ter respondido ao seu pedido de explicações constante da decisão inicial e, não tendo posteriormente reiterado o referido pedido de explicações, também não se pode queixar de que a Comissão não lhe deu resposta na decisão impugnada.»<sup>187</sup>

Resultou, assim, do labor jurisprudencial da mencionada secção «(...) que a decisão impugnada não padece do vício de fundamentação (...).»<sup>188</sup>

O quarto fundamento enunciado tem que ver com o vício de desvio de poder. Casos em que o poder discricionário das instituições é indevidamente e/ou excessivamente utilizado, bem como casos em que as autoridades públicas encarregues de exercer esses poderes o fazem para prossecução de fins privados.

Sobre este vício pronunciou-se o Tribunal Geral no Acórdão da sua Sexta Secção de 16 de Maio de 2018 (Processo T-712/16) no caso no qual foram parte *Deutsche Lufthansa AG* e a *Comissão Europeia*.

O recurso teve por objecto um pedido destinado a obter a anulação de uma Decisão de indeferimento do pedido apresentado pela recorrente relativo à dispensa de certos compromissos tornados obrigatórios por uma outra Decisão anterior da Comissão, sendo que um dos fundamentos apresentados era relativo a um alegado desvio de poder.

Quando, após a análise dos restantes fundamentos, versaram sobre o alegado vício de desvio de poder, os juízes iniciaram a sua fundamentação aludindo àquele que tem sido o entendimento geral acerca deste vício. «A este propósito, recorde-se que, em conformidade com jurisprudência constante, **um ato só enferma de desvio de poder caso se afigurar, com base em indícios objetivos, pertinentes e concordantes, que foi adotado exclusivamente, ou pelo menos de forma determinante, com fins diversos daqueles para os quais o poder em**

---

<sup>186</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Nona Secção) de 3 de Maio de 2018, § 57

<sup>187</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Nona Secção) de 3 de Maio de 2018, § 60

<sup>188</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Nona Secção) de 3 de Maio de 2018, § 64

**causa foi conferido** ou com a finalidade de eludir um processo especialmente previsto pelos Tratados para fazer face às circunstâncias do caso em apreço (...).»<sup>189</sup>

No entanto, em linha com esta conclusão jurisprudencial, constataram «(...) que o recorrente não forneceu indícios objetivos, pertinentes e concordantes que demonstrem que a Comissão tinha utilizado o processo de dispensa como um meio de pressão, com o objetivo exclusivo ou principal de forçar Swiss a rescindir o acordo de partilha de código celebrado (...).»<sup>190</sup>

Concluindo, assim, que: «(...) **embora resulte (...) dos autos que a Comissão entende que o acordo de partilha de código (...) suscita problemas de concorrência** no caso vertente e que, (...) o indeferimento do pedido de dispensa tem por fundamento (...) a manutenção do referido acordo (...) **não pode inferir-se daí no entanto que a Comissão se tornou culpada de desvio de poder.**»<sup>191</sup>

Deste modo, «(...) a Comissão tinha razão em tomar em consideração o acordo de partilha de código celebrado (...).»<sup>192</sup> e, para mais, «(...) a Comissão não impôs à recorrente que denunciasse o acordo de partilha de código (...).»<sup>193</sup>

Destas conclusões resultou a decisão de «(...) que os elementos aduzidos pela recorrente não se podem considerar constitutivos (...) de um desvio de poder (...).»<sup>194</sup>

Finalmente, o terceiro fundamento que, propositadamente, relegamos para última análise, embora sem pretender menosprezar a sua importância, consubstancia-se na violação das normas dos Tratados. Por questão de racionalidade este há-de ser o último e mais amplo fundamento de anulação de acto, uma vez que corresponde em essência a uma categoria residual. Isto porque tem sido descrito e equiparado, em termos simples, ao vício de violação de Lei no qual podemos incluir não só a violação de normas dos Tratados, mas também o direito secundário que neles encontre a sua base, bem como, até, princípios gerais de direito subjacentes à ordem jurídica Europeia, como seja o Princípio da Boa Administração.

---

<sup>189</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Sexta Secção) de 16 de Maio de 2018. - Deutsche Lufthansa AG contra Comissão Europeia, § 150

<sup>190</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Sexta Secção) de 16 de Maio de 2018, § 151

<sup>191</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Sexta Secção) de 16 de Maio de 2018, § 153

<sup>192</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Sexta Secção) de 16 de Maio de 2018, § 154

<sup>193</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Sexta Secção) de 16 de Maio de 2018, § 155

<sup>194</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Sexta Secção) de 16 de Maio de 2018, § 156

A este respeito atendámos ao Acórdão da Nona Secção do Tribunal Geral de 15 de Março de 2018 (Processo T-108/16) no qual intervieram *Naviera Armas, SA* contra a *Comissão Europeia* apoiada por *Fred Olsen, SA*.

Em contenda estava uma decisão da Comissão que desconsidera uma queixa apresentada pela recorrente relativa à concessão indevida de um alegado auxílio de Estado por parte das autoridades espanholas à apoiante da recorrida em violação do artigo 107.º do TFUE.

Os juízes começaram por referir que: «**Uma vantagem é (...) suscetível de ser concedida em violação do artigo 107 n.o 1, TFUE, ainda que não tenha sido especificamente instituída a favor de uma empresa ou de certas e determinadas empresas.**»<sup>195</sup> e que « (...) Resulta (...) da prática decisória constante da Comissão que, **para evitar uma violação do artigo 107.o n.o 1, TFUE, os potenciais utilizadores de infraestruturas portuárias devem dispor de um acesso aberto e não discriminatório às mesmas e, para tal, pagar taxas fixadas a um nível comparável ao do mercado.**»<sup>196</sup>

Nesses moldes, tornou-se claro para o tribunal que: «(...) resulta tanto da exigência de análise diligente e imparcial, pela Comissão, das queixas que lhe são apresentadas (...) que é a esta instituição, quando lhe é submetida uma queixa baseada numa violação do artigo 107.o, n.o 1, TFUE (...) que cabe analisar cuidadosamente se essas medidas podem ser qualificadas de auxílios de Estado, solicitando, se necessário, a cooperação do Estado-Membro em causa (...) Esta solução é ainda mais necessária quando, (...) na queixa, um queixoso não dispõe dos poderes de inquérito confiados à Comissão pelo artigo 108.o TFUE nem, em princípio, de capacidades de investigação comparáveis às de que esta beneficia.»<sup>197</sup>

Ora, se « No caso em apreço, resulta do exame dos autos que **a recorrente alegou, nomeadamente, na queixa que a interveniente tinha beneficiado desde há vários anos de auxílios de Estado (...).**»<sup>198</sup>, então, «(...) **foi erradamente que a Comissão considerou, no**

---

<sup>195</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Nona Secção) de 15 de Março de 2018. - *Naviera Armas, SA*, contra Comissão Europeia, § 87

<sup>196</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Nona Secção) de 15 de Março de 2018, § 93

<sup>197</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Nona Secção) de 15 de Março de 2018, § 102

<sup>198</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Nona Secção) de 15 de Março de 2018, § 103

n. 45 da decisão impugnada, **que a recorrente não tinha identificado na queixa uma vantagem concedida através de recursos estatais (...).**»<sup>199</sup>

Posto isto, verificada a queixa, «(...) **cabia (...) à Comissão, por força do dever que lhe incumbia de proceder a uma análise diligente e imparcial da queixa que lhe foi submetida (...).**»<sup>200</sup>

Com efeito, consideraram que se «(...) o artigo 107 n.o 1, TFUE tem por objetivo evitar que as trocas comerciais entre Estados-Membros sejam afetadas por vantagens consentidas pelas autoridades públicas que, sob diversas formas, falseiam ou ameaçam falsear a concorrência (...).»<sup>201</sup>, nesse caso, «Daqui se conclui que **o fundamento único do recurso deve ser acolhido** na medida em que tem por objeto a parte da decisão impugnada em que a Comissão, sem dar início ao procedimento formal de investigação, concluiu que as condições (...) denunciadas pela recorrente na primeira e terceira alegações da queixa, não tinham conferido à interveniente nenhum auxílio de Estado. Por conseguinte, há que anular a decisão impugnada nessa medida.»<sup>202</sup>

Em suma, concluímos que, independentemente da manifesta taxatividade dos fundamentos pelos quais uma decisão administrativa pode ser anulada, a verdade é que os poderes do tribunal vão mais além, analisando outros fundamentos ou connexionando-os com princípios gerais de Direito, como seja o Princípio da Boa Administração. Ampliações de análise cuja desconsideração poderia abrir uma lacunosa ferida na efectividade das garantias jurisdicionais. Também os fundamentos expressamente elencados no artigo ultrapassam as barreiras da taxatividade na justa medida em que diversos exemplos e situações da vivência comunitária podem ser encaminhadas a juízo, como aliás se comprovou através dos exemplos jurisprudenciais trazidos a este estudo.

---

<sup>199</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Nona Secção) de 15 de Março de 2018, § 108

<sup>200</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Nona Secção) de 15 de Março de 2018, § 110

<sup>201</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Nona Secção) de 15 de Março de 2018, § 115

<sup>202</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Nona Secção) de 15 de Março de 2018, § 147

c. Prazos

*«O prazo de 2 meses para impugnação constitui um prazo objectivo, de ordem pública, indisponível (...), que tem como objectivo garantir a segurança jurídica e a proibição do arbítrio. No entanto, existe alguma margem para flexibilidade.»<sup>203</sup>*

Como sempre acontece quando falamos de prazos, importa, na sua análise, atender a dois pontos de interesse, a saber: o prazo *stricto sensu* e o momento relevante para o início da sua contagem. Para concretizar ambos os pontos assinalados relevam o parágrafo sexto do artigo 263.º, bem como as normas do Estatuto do Tribunal de Justiça que incluem os prazos dilatatórios, eventualmente, a acrescer ao prazo principal.

Plasma o artigo 263.º que: *«[1]Os recursos previstos no presente artigo devem ser interpostos no prazo de dois meses [2]a contar, conforme o caso, da publicação do acto, da sua notificação ao recorrente ou, na falta desta, do dia em que o recorrente tenha tomado conhecimento do acto.»<sup>204</sup>*

No que concerne ao prazo propriamente dito, estatui a primeira parte do sexto parágrafo que os recursos podem ser interpostos no prazo de 2 meses. O prazo relativamente reduzido consagrado pelo Tratado pretende, simultaneamente, garantir o lapso temporal necessário para o recorrente estudar e ponderar o acto, os vícios que eventualmente o inquinem e a viabilidade da pretendida impugnação, bem como assegurar, para lá do prazo, a bastante segurança jurídica e a protecção da confiança dos cidadãos, *«there is a short time for bringing proceedings to quash an act. Once this has gone by, the act can no longer be annulled.»<sup>205</sup>*

Neste seguimento, a questão da tempestividade do recurso apresentado assume particular importância, pelo que o tribunal pode oficiosamente conhecer dessa questão. A este respeito pronunciaram-se os juízes da *Oitava Secção no Despacho do Tribunal Geral de 19 de Novembro de 2018* (Processo T-494/17) que julgou o recurso apresentado pela *Iccrea Banca SpA Istituto Centrale del Credito Cooperativo* contra a *Comissão Europeia* e o *Conselho Único de Resolução (CUR)*, inadmissível por manifestamente intempestivo.

---

<sup>203</sup> MACHADO, - Direito da União Europeia, p. 539

<sup>204</sup> Artigo 263.º §6 do TFUE.

<sup>205</sup> HARTLEY, - The foundations of European Union law..., p. 360

De acordo com os magistrados «Segundo o artigo 263.o, sexto parágrafo, TFUE, os recursos de anulação devem ser interpostos no prazo de dois meses a contar, conforme o caso, da publicação do ato, da sua notificação ao recorrente ou, na falta desta, do dia em que o recorrente dele tenha tomado conhecimento.»<sup>206</sup>

Refere ainda o tribunal que: « (...) o prazo de dois meses previsto no artigo 263.o, sexto parágrafo, TFUE, que, na falta de publicação ou de notificação do ato passível de ser objeto de recurso de anulação, começa a correr no momento em que o recorrente dele teve conhecimento, é diferente do prazo razoável de que essa pessoa dispõe para pedir que lhe seja comunicado o texto integral desse mesmo ato para dele ficar com um conhecimento exato (...).»<sup>207</sup>

Assim, já que «(...) o recorrente, após ter tido conhecimento da existência da decisão impugnada, não pediu que lhe fosse comunicada, e ainda menos num prazo razoável.»<sup>208</sup>, então, consideraram e decidiram que: «(...) o recorrente não podia ignorar, a partir de 3 de maio de 2016, a existência da decisão de 15 de abril de 2016.»<sup>209</sup> pelo que julgaram «(...) o presente recurso de anulação da decisão de 15 de abril de 2016, interposto em 28 de julho de 2017, é manifestamente intempestivo e deve ser julgado manifestamente inadmissível.»<sup>210</sup>

No que respeita à data relevante para o início da contagem dos prazos, relevam três momentos de interesse, a saber: a publicação do acto (se ocorrer), se não, o momento da sua notificação ao recorrente ou, na falta destas, do dia em que o recorrente tenha tomado conhecimento do acto. A este respeito, tem entendido a doutrina e a jurisprudência dos tribunais da União que «o critério da data de tomada de conhecimento do acto impugnado, enquanto termo inicial do prazo de recurso, tem carácter subsidiário relativamente aos critérios da publicação e da notificação.»<sup>211</sup> Prova desse entendimento, vem no seguimento do Despacho da Oitava secção do Tribunal Geral que, a este respeito, vamos analisar. Referem os juízes que: «É de jurisprudência constante que, na falta de publicação ou de

---

<sup>206</sup> Despacho do Tribunal Geral (Oitava Secção) de 19 de Novembro de 2018. - Iccrea Banca SpA Istituto Centrale del Credito Cooperativo contra Comissão Europeia e Conselho Único de Resolução, § 31

<sup>207</sup> Despacho do Tribunal Geral (Oitava Secção) de 19 de Novembro de 2018, § 34

<sup>208</sup> Despacho do Tribunal Geral (Oitava Secção) de 19 de Novembro de 2018, § 43

<sup>209</sup> Despacho do Tribunal Geral (Oitava Secção) de 19 de Novembro de 2018, § 45

<sup>210</sup> Despacho do Tribunal Geral (Oitava Secção) de 19 de Novembro de 2018, § 47

<sup>211</sup> HENRIQUES, - Direito da União..., p. 426

*notificação, o prazo de recurso só começa a correr no momento em que o interessado tem conhecimento exato do conteúdo e dos fundamentos do ato em causa, na condição de ter pedido o texto integral num prazo razoável. Isto posto, o prazo de recurso apenas pode começar a correr a partir do momento em que o terceiro interessado tem exato conhecimento do conteúdo e fundamentos do ato em causa, por forma a poder exercer utilmente o seu direito de recurso. (...)»<sup>212</sup>*

Já no que concerne às dilações que, eventualmente, podem acrescer ao prazo, importam, essencialmente, aquelas previstas nos artigos 59.º e 60.º do Regulamento de Processo do Tribunal Geral conjugados com o artigo 45.º do Estatuto do TJUE. Consagram os artigos, para além de uma dilação única de dez dias em razão da distância, também uma dilação de 14 dias a ocorrer quando o acto a ser impugnado seja publicado no Jornal Oficial da União<sup>213</sup>. Relevante também a este respeito é a possibilidade de o recorrente invocar e provar circunstâncias de força maior ou de caso fortuito que justifiquem uma eventual admissibilidade do recurso para além dos prazos prescritos. Sobre esta possibilidade manifestaram-se também os juízes da *Oitava Secção no Despacho supra invocado*, quando assentaram que: «(...) **o recorrente não invocou nem demonstrou a existência de um caso fortuito ou de força maior suscetível de permitir derrogar o prazo em causa com base no artigo 45.o, segundo parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, aplicável ao processo no Tribunal Geral ao abrigo do artigo 53.o do mesmo Estatuto.**»<sup>214</sup>

Em suma, podemos concluir que o legislador da União pretendeu, através do prazo prescrito, salvaguardar valores jurídicos essenciais apesar de conflitantes, tentando garantir o frágil equilíbrio entre os “*pratos da balança*”. Por um lado, tentou assegurar a tão relevante Tutela Jurisdicional efectiva dos cidadãos com um lapso de tempo, se não ideal, pelo menos suficiente para a propositura da competente acção de anulação e, por outro, tentou, também, salvaguardar os valores da segurança jurídica e da legítima expectativa dos cidadãos.

Para além da clara constrição a uma irrestrita Tutela Jurisdicional, não deixa de ser estranha a sensação de que o prazo prescrito não se coaduna com as características típicas

---

<sup>212</sup> Despacho do Tribunal Geral (Oitava Secção) de 19 de Novembro de 2018, § 33

<sup>213</sup> Para todos os efeitos, faz-se uma presunção de que o efeito dessa publicação (ou seja, a tomada de conhecimento do acto publicado) só ocorre ao décimo quarto dia.

<sup>214</sup> Despacho do Tribunal Geral (Oitava Secção) de 19 de Novembro de 2018, § 46

da nulidade que a ilegalidade dos actos parece comportar<sup>215</sup>, uma vez que decorrido o prazo, o acto se torna definitivo<sup>216</sup>, isto porque «*a voidable act which has not been annulled within the time limit has the same effect as a valid one.*»<sup>217</sup>.

No entanto, há que aliar estas características peculiares ao já descrito<sup>218</sup> Princípio da presunção de validade dos actos das instituições da UE. Só assim se compreenderão as opções feitas em relação ao futuro do acto. Na verdade, se para o passado há uma presunção de validade, ainda que à condição de uma eventual impugnação, isso quer dizer que, se ela efectivamente não ocorrer ou ocorrer fora do prazo, não há razão para ser mais exigente com o acto no futuro do que se foi no passado.

#### d. Consequências da Anulação

«*[S]e o tribunal se pronunciar pela procedência do recurso, o acto da união é – no todo ou em parte – extirpado da ordem jurídica.*»<sup>219</sup>

Sobre os efeitos do acórdão e as consequências da anulação versam os Artigos 264.º e 266.º do TFUE. O primeiro estabelece o regime a aplicar ao acto impugnado, cujo fundamento se prove como sendo o da nulidade, o segundo estatui, por um lado, a proibição do tribunal se substituir à instituição competente na produção do acto anulado<sup>220</sup> e, por outro, a obrigatoriedade da instituição, cujo acto se declarou nulo, tomar todas as «*medidas necessárias à execução do acórdão do Tribunal de justiça da União Europeia.*»<sup>221</sup>

Através deste panorama normativo, começamos a vislumbrar o esboço e/ou a estrutura central relativa às consequências da decisão jurisdicional em sede do recurso de anulação. A importância dessas consequências é tal que «*(...) as decisões do tribunal (...) são notificadas, não apenas às partes, mas também a todos os Estados-membros e a todas as*

---

<sup>215</sup> Características que abordaremos, classificaremos e reformularemos no ponto seguinte.

<sup>216</sup> MACHADO, - Direito da União Europeia, p. 538 e 540

<sup>217</sup> HARTLEY, - The foundations of European Union law..., p. 360

<sup>218</sup> Capítulo IV, Título 3, Ponto a).

<sup>219</sup> HENRIQUES, - Direito da União..., p. 431

<sup>220</sup> Capítulo IV, Título 3 – O recurso de anulação previsto no artigo 263.º é um «*[i]nstrumento de contencioso de mera anulação, não do contencioso de plena jurisdição.*» Quer isto dizer que só é permitido aos tribunais da união anular um acto no qual se comprove a existência de vício que o inquene, não podendo, de forma alguma, substituí-lo por outro».

<sup>221</sup> Artigo 266.º §1 do TFUE *in fine*.

*instituições da União (...)*»<sup>222</sup>, só assim se garante a transparência, interiorização e efectividade das mesmas, na plenitude do ordenamento de Direito da União.

A primeira nota que impera esclarecer, a respeito desta questão, prende-se com a finalidade do acórdão, por outras palavras, se quisermos, com os benefícios da decisão. Isto porque os efeitos e consequências jurídicas, que posteriormente abordaremos, hão-de, necessariamente, ter um efeito prático para um qualquer interessado, sob pena de inocuidade da decisão e consequente postergação da Tutela Jurisdicional Efectiva.

Nesse contexto, aliando a necessidade de garantias jurisdicionais efectivas ao ideal de economicidade e boa gestão processual, o recurso só há-de ser admitido, o acórdão produzido e as suas consequências jurídicas colocadas em marcha, se o recorrente demonstrar interesse na produção dessas consequências jurídicas.

A este respeito atentemos novamente<sup>223</sup> ao Acórdão da Nona Secção alargada do Tribunal Geral de 14 de Fevereiro de 2019 (Processo T-903/16) que supra já invocámos.

Para compreender a importância dos efeitos/consequências jurídicas que advêm da decisão em sede deste recurso jurisdicional, releva a fundamentação da mencionada secção do tribunal aquando da aferição da admissibilidade da acção. Os juízes referem o seguinte: *«Segundo jurisprudência constante, um recurso de anulação interposto (...) só é **admissível se essa pessoa tiver um interesse na anulação do acto recorrido. Esse interesse pressupõe que a anulação desse acto possa, por si só, produzir consequências jurídicas e que, assim, o resultado do recurso possa proporcionar um benefício à parte que o interpôs** (...).*»

Posto isto, cumpre agora elencar e desenvolver as três possibilidades de decisão passíveis de surgir com a interposição do recurso em enfoque. São elas a decisão de inadmissibilidade do recurso e de procedência ou de improcedência do pedido.

No que concerne à inadmissibilidade, cumpre referir, ainda que sucintamente, que o recurso pode não ser considerado admissível por diversificadas razões<sup>224</sup>, no entanto, aquela que neste ponto mais releva, porquanto dita determinadas consequências jurídicas

---

<sup>222</sup> HENRIQUES, - Direito da União..., p. 430 - 431

<sup>223</sup> Capítulo IV, Título 3, Ponto a).

<sup>224</sup> Como sejam, a Ilegitimidade (à qual dedicaremos, por ser tão fundamental, o próximo Título), a falta de interesse na decisão, a contestação de um acto não impugnável, ou a extemporaneidade do recurso por decurso do prazo.

importantes no que respeita ao destino do acto impugnado, é aquela que se prende com a impugnação de um acto cujos vícios determinam uma sanção ainda mais gravosa que a nulidade: a inexistência.

Como já tivemos oportunidade de referir,<sup>225</sup> a inexistência assume-se, no âmbito dos actos da União, como a excepção que comprova a regra do princípio da presunção de legalidade dos actos, reservando-se para situações e/ou vícios de tal forma graves, evidentes e atentatórios dos valores e da ordem jurídica da União, que a sua existência não pode ser tolerada. Paradoxalmente, na prática, isso significa que os Tribunais da União não têm competência para os anular, o que na verdade não surpreende, uma vez que se o acto é inexistente, então não é um acto e, por essa razão, não é impugnável.

Assim, nos recursos interpostos com vista à anulação de determinado acto inexistente, por virtude dos vícios gravíssimos que o inquinem, o tribunal há-de declarar, fundamentando, o recurso inadmissível.

Aqui se desvenda a importância da decisão de inadmissibilidade nestes casos. Isto porque *“if the court gives a judgment stating that the case is inadmissible because the ‘act’ is non-existent, the practical effect will be the same as a declaration of invalidity (...)”*<sup>226</sup>.

Ultrapassada a questão da inadmissibilidade, fundada na inexistência do acto impugnado, e assumida a equiparação, em termos práticos, dos efeitos dessa decisão aos da decisão de declaração de invalidade, prossigamos, agora, para os casos em que o recurso é admitido. Nesta situação, o pedido de anulação pode proceder ou pode improceder.

Começamos pela improcedência do pedido e conseqüente declaração de validade do acto impugnado, por ser aquela que menos conseqüências jurídicas dispensa, visto que não ocorrem alterações na ordem jurídica da União.

Refere Miguel Gorjão Henriques que *«[s]e o Tribunal considerar improcedente o recurso, entende-se que tal significa que a presunção de validade do acto da União não foi posta em causa e que inexistente a específica causa de invalidade apreciada no processo.»*<sup>227</sup> Se o Tribunal acorda uma decisão de validade do acto impugnado, com base nos factos

---

<sup>225</sup> Capítulo IV, Título 3, Ponto a).

<sup>226</sup> HARTLEY, - The foundations of European Union law..., p. 360 - 361

<sup>227</sup> HENRIQUES, - Direito da União..., p. 431

apresentados a juízo articulados com o fundamento de invalidade especificamente invocado, então, quer isto dizer que o acto pode ser novamente sujeito a juízo com base noutra qualquer fundamento de invalidade não invocado no primeiro processo<sup>228</sup>.

Por seu turno, no que concerne à procedência do pedido e necessária decisão de declaração de invalidade do acto impugnado, impõe-se analisar as particularidades do regime da anulação previsto no artigo 264.º e, de seguida, as questões ulteriores relacionadas com a execução do Acórdão.

Relativamente à questão da nulidade, plasma o primeiro paragrafo do Artigo 264.º do TFUE que «*Se o recurso tiver fundamento, o Tribunal de Justiça da União Europeia anulará o acto impugnado.*»

Não obstante, o regime da nulidade previsto pelo Direito Europeu para estes casos, há-de ser interpretado *cum grano salis* já que, ao contrário do que acontece com o mesmo regime no nosso direito interno, este é articulado com importantes princípios que norteiam o Ordenamento Jurídico da União.

A declaração de nulidade por parte do Tribunal Geral implica uma série de consequências, desde logo a total improdução de efeitos jurídicos dos actos anulados para o caso concreto no presente, no futuro e mesmo no passado. Assim é, porque o «*Direito da UE não se compadece com a produção de efeitos de actos considerados ilegais, violando o princípio da legalidade (...) e minando a credibilidade das instituições da UE.*»<sup>229</sup>

Até este ponto nada parece divergir da nossa concepção tradicional de nulidade, pelo que é nesta altura que impera incluir na equação o já mencionado Princípio da presunção de validade dos actos, da economia processual, da proporcionalidade, e da segurança jurídica.

A primeira nota de diferenciação deste regime é aquela que se prende com o prazo de interposição de recurso. Como já houve oportunidade de referir,<sup>230</sup> o prazo para interposição de recurso de anulação de actos administrativos é de 2 meses, decorrido esse prazo o acto torna-se definitivo. Importante, também, é a possibilidade de o Tribunal anular, apenas

---

<sup>228</sup> Esta possibilidade, não obstante ser possível teoricamente, acaba por ficar prejudicada quando introduzimos na equação o factor tempo, que implicará, necessariamente, o decurso do prazo previsto no parágrafo sexto do artigo 263.º, inviabilizando, assim, um novo processo.

<sup>229</sup> MACHADO, - Direito da União Europeia, p. 553

<sup>230</sup> Capítulo IV, Título 3, Ponto c).

parcialmente, o acto impugnado, mantendo válido quer parte do acto, quer os efeitos produzidos por este no passado durante a vigência da presunção de validade, ou mesmo mantendo-o válido para o futuro até substituição por um novo acto, entenda-se, não viciado.

Assim se compreende o segundo paragrafo do mesmo artigo, quando menciona expressamente a possibilidade de o Tribunal indicar, «quando o considerar necessário, quais os efeitos do acto anulado que se devem considerar subsistentes.». Aliás, tem sido entendimento da jurisprudência que, sempre que possível, se opte pela nulidade parcial do acto impugnado, desde que a parte que subsista seja separável do restante acto anulado e que com essa decisão se garanta a necessária restauração da legalidade desfeita pela invalidade do acto agora anulado.

Assim decidiram, por exemplo, os juízes da *Sexta Secção do Tribunal Geral no Acórdão de 21 de Fevereiro de 2018*, que anteriormente já analisámos<sup>231</sup>, quando julgaram que: «*A Decisão (...) que impõe medidas restritivas dirigidas a certas pessoas, entidades e organismos, tendo em conta a situação na Ucrânia (...) são anulados, na medida em que o nome de Sergiy Klyuyev foi mantido na lista de pessoas, entidades e organismos aos quais se aplicam essas medidas restritivas.*», mantendo o acto e anulando-o somente em relação à manutenção do nome do recorrente, e que «*Os efeitos (...) da Decisão (...) são mantidos a respeito de S. Klyuyev até à data de expiração do prazo de recurso (...).*»<sup>232</sup>, atrasando-os, assim, para momento posterior à decisão jurisdicional.

Ora, nenhuma destas características, próprias da anulação de actos das instituições europeias, parece coadunar-se com os efeitos gerais da nulidade a que estamos habituados a nível do direito interno, pelo que, independentemente da designação escolhida para descrever a realidade em apreço, na prática estamos, neste âmbito, na presença de uma figura mista que conjuga características dos regimes da nulidade e da anulabilidade.

Por um lado, a declaração de nulidade determina que o acto seja retroactivamente eliminado da ordem jurídica da União<sup>233</sup>, por outro, não pode ser impugnado por qualquer

---

<sup>231</sup> Capítulo IV, Título 2, Ponto b).

<sup>232</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Sexta Secção) de 21 de Fevereiro de 2018, § 1 e 2 da Decisão

<sup>233</sup> HENRIQUES, - Direito da União..., p. 431

pessoa<sup>234</sup> nem a todo o tempo<sup>235</sup> e pode a sua eliminação ser sujeita a parcialidade, ou condição.

Para mais, a jurisprudência tem entendido que a invalidade dos actos nem sempre inquina a validade do procedimento administrativo que precede a decisão em juízo, razão pela qual também aí se verifica a possibilidade de manutenção de parte substancial do processo que precede o acto inquinado.

Sobre esta questão pronunciou-se recentemente a *Oitava Secção alargada do Tribunal Geral no Acórdão de 3 de Maio de 2018 (Processo T-431/12)*. Referiram os juízes que: «*Segundo a jurisprudência, no âmbito da anulação de um ato por violação de formalidades essenciais, o procedimento destinado a substituir o ato anulado pode, em princípio, ser retomado no ponto exato em que a ilegalidade ocorreu*». <sup>236</sup>

Alcançada a decisão jurisdicional, há que atender à sua execução enquanto parte fundamental da efectividade do Acórdão, porquanto «*O caso julgado é um elemento constitutivo (...) da protecção jurisdicional efectiva (...) enquanto pressupostos da estabilidade do direito e das relações jurídicas no seio da UE*». <sup>237</sup>

Nesta senda, determina o artigo 266.º do TFUE que é a instituição, órgão ou organismo que emane o acto anulado, que deve tomar as medidas necessárias à execução do acórdão do Tribunal.

Daí decorre a sobranceira importância de fundamentação das decisões judiciais relativas a esta matéria, já que só assim se garante a transparência, o eventual direito de defesa (recurso para o Tribunal de Justiça) e, sobretudo, a concreta e efectiva execução do Acórdão.

No que a esta questão diz respeito, pronunciou-se o *Tribunal Geral através do Acórdão da sua Quinta Secção de 8 de Maio de 2018 (Processo T-283/15)* naquela que foi a sua fundamentação de recusa em dirigir ao organismo, cujo acto se impugnava, direcções acerca de como proceder relativamente ao acto em contenda. Os magistrados reafirmaram não só a

---

<sup>234</sup> Problemática que versaremos no Título seguinte (IV/4.).

<sup>235</sup> Situação que abordamos já no Ponto anterior (IV/3/c).

<sup>236</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Oitava Secção alargada) de 3 de Maio de 2018. - Distillerie Bonollo SpA e o. contra Conselho da União Europeia, § 107

<sup>237</sup> MACHADO, - Direito da União Europeia, p. 552

obrigação do organismo emanante do acto dar execução à decisão tomada pelo tribunal, como também confirmaram a ideia de que o tribunal não se pode substituir às instituições e órgãos administrativos competentes para a produção do acto em causa.

Se não, veja-se: *«A este respeito, importa recordar que, em conformidade com o disposto no artigo 266n.o 1, TFUE, a instituição, o órgão ou o organismo da União Europeia de que emane o ato anulado deve tomar as medidas necessárias à execução do acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia. No caso de o primeiro e segundo pedidos procederem, incumbe à ECHA tirar as consequências do dispositivo e dos fundamentos do acórdão do Tribunal Geral. Nessa conformidade, **não incumbe ao Tribunal Geral dirigir injunções** à ECHA do tipo das que são mencionadas no terceiro e quinto pedidos da recorrente. Assim, há que julgar inadmissíveis estes pedidos.»*<sup>238</sup>

Em suma, a reposição da legalidade através deste instituto jurisdicional faz-se, por intermédio da acção pretoriana dos magistrados do Luxemburgo, através da decisão de inadmissibilidade (por inexistência do acto), ou de anulação dos actos cuja ilegalidade se comprova em juízo. Dessa acção decorrem importantes consequências jurídicas produzidas quer na esfera jurídica do impugnante, quer da esfera da instituição produtora do acto.

São, assim, essas consequências jurídicas e o que elas implicam para os envolvidos no processo e para o ordenamento da União em geral que garantem o ideal da Tutela Jurisdicional efectiva e não o processo ou a possibilidade de processo *per si*.

#### 4. O Problema da Legitimidade Processual dos Particulares face às necessidades de Tutela Jurisdicional Efectiva

*«Isto não significa, porém, que qualquer pessoa tem o direito de se dirigir ao Tribunal a fim de contestar actos da União dos quais não seja destinatário ou que não sejam especificamente lesivos dos seus interesses.»*<sup>239</sup>

---

<sup>238</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Quinta Secção) de 8 de Maio de 2018. - Ezzo Raffinage contra Agência Europeia dos Produtos Químicos, § 39

<sup>239</sup> JAEGER, - Tempo para uma reforma?...

Chegados a esta fase do estudo em curso, depois de tanto se invocar, mencionar e correlacionar a necessidade de garantia de uma Tutela Jurisdicional efectiva com a possibilidade de impugnação dos actos administrativos das instituições europeias, cumpre, agora, perceber de que forma o acesso, ou a sua negação, aos Tribunais da União poderá afectar essas mesmas garantias.

Nesta linha de pensamento concluimos, já<sup>240</sup>, que o recurso de anulação, previsto pelos Tratados da UE, se afirma como um dos meios de garantia dessa, tão preciosa, protecção jurisdicional dos particulares. Isto porque, através dele, se garante o cumprimento da legalidade Comunitária, nomeadamente através da actuação do pretor da União, cujo poder lhe permite pôr termo à vigência de actos ilegais emanados pelas instituições.<sup>241</sup> Assim sendo, «[s]e 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.»<sup>242</sup>

No que concerne à legitimidade activa, a maioria da doutrina sistematiza três categorias distintas de recorrentes. São eles: 1) os recorrentes privilegiados ou institucionais, 2) os semi-privilegiados e 3) os recorrentes ordinários. Importam-nos, sobretudo, para o âmbito deste estudo, os recorrentes ordinários, por razão de ser a categoria representativa e inclusiva dos cidadãos europeus, detentores desse direito fundamental a uma efectiva Tutela Jurisdicional. Por tal razão, abordaremos, apenas brevemente, os requerentes institucionais privilegiados e semi-privilegiados<sup>243</sup>, pelo facto de se afigurar importante a contraposição de estatutos, já que a legitimidade despendida a uns e a outros pela ordem jurídica comunitária é, marcadamente, díspar.

De acordo com a letra do segundo parágrafo do artigo 263.º *in fine*, incluem-se na categoria de recorrentes privilegiados os Estados Membros, o Parlamento Europeu, o Conselho, e a Comissão. Segundo a interpretação que advém da norma, estes não têm que provar o seu interesse em agir, uma vez que, sendo a União considerada uma União de Direito, sujeita aos princípios democráticos da legalidade, presume-se que estes recorrentes institucionais agem na prossecução desse interesse comunitário geral.

---

<sup>240</sup> Capítulo IV, Título 3.

<sup>241</sup> LENCASTRE, - O acesso dos particulares ao recurso de anulação..., p. 14

<sup>242</sup> SOUSA, - A Necessidade de Reforço da Tutela Jurisdicional Efetiva..., p. 12

<sup>243</sup> Cujo estudo faremos, conjuntamente, no ponto a) deste Título.

Sobre os recorrentes semi-privilegiados (também eles institucionais e/ou orgânicos), o parágrafo terceiro do mesmo artigo elenca como tal o Tribunal de Contas, o Banco Central Europeu e o Comité das Regiões. A sua categorização fica aquém dos primeiros recorrentes identificados, na medida em que estes apenas podem agir quando esteja em causa a garantia das suas prerrogativas/competências.

Por último, na categoria de recorrentes ordinários ou não privilegiados, encontram-se os particulares. A seu respeito, importa referir que este conceito de particulares, enquanto recorrentes ordinários para efeitos do recurso, caracteriza-se como uma construção doutrinal e jurisprudencial já que não contém definição nas normas dos Tratados. Este conceito, há-de ser entendido amplamente, uma vez que abrange qualquer pessoa singular ou colectiva de natureza pública ou privada. Será, portanto, qualquer particular cujos direitos foram afectados pelo alegado acto inválido da União. Relativamente ao seu *locus standi*, estes têm que provar o seu interesse em agir para que o recurso de anulação seja admitido.

Atendendo ao panorama descrito e na linha de pensamento de Inês Pereira de Sousa, «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.»<sup>244</sup>

Posto isto, vejamos, em relação a cada um deles, as particularidades e dificuldades de acesso ao recurso e qual tem sido a prática jurisprudencial recente relativamente a esta questão.

a. Recorrentes com Legitimidade Privilegiada/Semi-Privilegiada

*«Para o efeito, o Tribunal é competente para conhecer dos recursos (...), interpostos por um Estado-Membro, pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho ou pela Comissão.»*<sup>245</sup>

Os Estados-membros e as instituições, elencadas no segundo parágrafo, são considerados recorrentes privilegiados. Essa posição de privilégio decorre da atribuição de

---

<sup>244</sup> SOUSA, - A Necessidade de Reforço da Tutela Jurisdicional Efetiva..., p. 15

<sup>245</sup> Artigo 263.º §2.

uma legitimidade total que se traduz na desnecessidade de invocar qualquer interesse em agir, redundando num direito de recurso praticamente incondicionado.

Este privilégio, como já referimos, serve o interesse geral da União, enquanto União de Direito, não só garantindo a efectividade dos princípios democrático e da legalidade, mas também a atribuição de competências, a separação de poderes (dentro da União e entre esta e os Estados-Membros) e a paridade institucional. Por isso, não admira que, no âmbito desta legitimidade activa, «(...) em muitos dos casos as acções de anulação [assumam] a natureza de conflitos orgânicos (...).»<sup>246</sup>

Prova disso são as Conclusões da Advogada-geral Juliane Kokottos (Processo C-244/17) de 31 de Maio de 2018 bem como o Acórdão da Grande Secção do Tribunal de Justiça de 20 de Novembro de 2018 (Processos apensos C-626/15 e C-659/16).

Em causa estão dois processos nos quais litigam a Comissão Europeia contra o Conselho da União Europeia, em confronto competencial directo e indirecto.

Relativamente às Conclusões da Advogada-Geral no Processo C-244/17, em causa estavam «(...) *controvérsias jurídicas em torno das competências externas da União Europeia (...)*.»<sup>247</sup> No presente litígio a Comissão Europeia e o Conselho da União Europeia pretendem dirimir «(...) *a questão de saber se a posição a adotar pela União no âmbito de uma tomada de decisão numa instância internacional deve ser definida pelo Conselho por maioria qualificada ou por unanimidade (...)*.»<sup>248</sup>

A respeito de uma dessas decisões em instância internacional, a Comissão alega «(...) *que o Conselho cometeu um erro de direito (...)*»<sup>249</sup>, tendo por esse facto interposto um «(...) *recurso de anulação, em conformidade com o artigo 263.º, segundo parágrafo, TFUE. (...)*.»<sup>250</sup>

À partida, poderíamos, equivocadamente, concluir que não existe, no caso, qualquer conflito de competências, antes uma particularidade procedimental. No entanto, essa questão procedimental importa a nível de atribuição de competências, já que a opção pela regra da

---

<sup>246</sup> MACHADO, - Direito da União Europeia, p. 524

<sup>247</sup> Conclusões da advogada-geral J. Kokott apresentadas em 31 de Maio de 2018. - Comissão Europeia contra Conselho da União Europeia, § 1

<sup>248</sup> Conclusões da advogada-geral J. Kokott apresentadas em 31 de Maio de 2018, § 1

<sup>249</sup> Conclusões da advogada-geral J. Kokott apresentadas em 31 de Maio de 2018, § 20

<sup>250</sup> Conclusões da advogada-geral J. Kokott apresentadas em 31 de Maio de 2018, § 21

unanimidade desconsidera a proposta conjunta apresentada pela «(...) Comissão e a Alta Representante da União (...) [que] basearam a sua proposta conjunta ao Conselho com vista à definição da referida posição da União (...).»<sup>251</sup>

Neste contexto, o litígio deve ser apreciado, como refere a Advogada-Geral, «(...) no contexto de uma controvérsia mais ampla entre a Comissão Europeia e o Conselho da União Europeia (...)»<sup>252</sup>, apesar deste ser, «(...) no entanto, bastante mais restrito, na medida em que no âmbito do recurso de anulação interposto pela Comissão apenas são abordadas as maiorias necessárias para a deliberação (...).»<sup>253</sup>

Posta, então, a questão de saber se «(...) teria sido suficiente como base jurídica processual para a decisão (...) como foi proposto em conjunto pela Comissão e a Alta Representante, ou se o Conselho recorreu corretamente (...) [à] regra [que] prevê a unanimidade (...)»<sup>254</sup>, considerou e decidiu a Advogada Geral que: «**À luz das considerações precedentes, ao adotar a decisão impugnada o Conselho orientou-se erradamente pelos requisitos do artigo (...). Por conseguinte, o fundamento de anulação invocado pela Comissão deve ser julgado procedente.**»<sup>255</sup>

Já no que concerne ao Acórdão da Grande Secção do Tribunal de Justiça de 20 de Novembro de 2018, em causa estava um pedido da Comissão Europeia para «(...) anulação da decisão do Conselho da União Europeia (...) na parte em que aprova a apresentação»<sup>256</sup> de um documento de reflexão da sua autoria «em nome da União Europeia e dos seus Estados-Membros, à Comissão para a conservação da fauna e da flora marinhas da Antártida (...).»<sup>257</sup>

Refere o acórdão que: «[o]s serviços da Comissão transmitiram ao grupo de trabalho (...) do Conselho, (...) um documento informal (...) de reflexão (...) [que faz] referência (...)

---

<sup>251</sup> Conclusões da advogada-geral J. Kokott apresentadas em 31 de Maio de 2018, § 19

<sup>252</sup> Conclusões da advogada-geral J. Kokott apresentadas em 31 de Maio de 2018, § 24

<sup>253</sup> Conclusões da advogada-geral J. Kokott apresentadas em 31 de Maio de 2018, § 25

<sup>254</sup> Conclusões da advogada-geral J. Kokott apresentadas em 31 de Maio de 2018, § 26

<sup>255</sup> Conclusões da advogada-geral J. Kokott apresentadas em 31 de Maio de 2018, § 79

<sup>256</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 20 de Novembro de 2018. - Comissão Europeia contra Conselho da União Europeia, § 1

<sup>257</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 20 de Novembro de 2018, § 1

*à necessidade de proteger o ecossistema no mar de Weddell (...) em particular, os animais (...).»<sup>258</sup>*

Nesses termos, foi proposto pela Comissão que: *«(...) este documento de reflexão fosse apresentado ao Comité Científico da comissão CAMLR individualmente em nome da União (...).»<sup>259</sup>*, no entanto, *«(...) o grupo de trabalho do Conselho aprovou o conteúdo do documento de reflexão, tendo contudo entendido que o mesmo (...) devia, conseqüentemente, ser apresentado em nome da União e dos seus Estados-Membros (...).»<sup>260</sup>*

No seguimento dessa decisão, *«A Comissão protestou (...) Indicou estar disposta a apresentar o documento (...) em nome da União e dos seus Estados-Membros (...) mas reservou-se o direito de recorrer à via contenciosa.»<sup>261</sup>* o que, efectivamente, acabou por fazer.

Quanto à admissibilidade, o Conselho não invocou a ilegitimidade da Comissão, ponto assente e pacificamente aceite, tendo por base a clarividência da legitimidade activa privilegiada que lhe é consagrada no segundo paragrafo do artigo 263.º do TFUE. Privado, então, de arguir a ilegitimidade activa da recorrente, tentou *«O Conselho (...) contesta[r] a admissibilidade do recurso (...).»<sup>262</sup>*, atacando a sua própria legitimidade passiva. Para tal alegou *«(...) que essa decisão não foi adotada por uma instituição (...) na aceção do artigo 263.o TFUE (...).»<sup>263</sup>*, já que não tinha sido adoptada por ele, mas pelo *«(...) Coreper, que não tem poder decisório próprio (...).»<sup>264</sup>*

Apesar de ter julgado *«(...) improcedente a excepção de inadmissibilidade suscitada pelo Conselho (...).»<sup>265</sup>* o recurso improcedeu, tendo sido mantida a decisão impugnada.

Em suma, pretende demonstrar-se, com a jurisprudência citada, que não são de todo incomuns as acções em que vigoram, como parte activa, recorrentes com legitimidade privilegiada. O mesmo não é dizer que a jurisprudência se debruce, recorrentemente, sobre essa questão processual em específico já que, sendo a sua posição de privilégio tão

---

<sup>258</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 20 de Novembro de 2018, § 28

<sup>259</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 20 de Novembro de 2018, § 29

<sup>260</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 20 de Novembro de 2018, § 30

<sup>261</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 20 de Novembro de 2018, § 32

<sup>262</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 20 de Novembro de 2018, § 56

<sup>263</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 20 de Novembro de 2018, § 57

<sup>264</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 20 de Novembro de 2018, § 57

<sup>265</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 20 de Novembro de 2018, § 67

clarificante, inexistem situações onde esta seja invocada. Estamos, neste âmbito, perante uma situação em que a ausência de arguição do problema comprova a ausência de problema.

Contudo, atendendo à importância da decisão administrativa na relação União/Estados-membros, a garantia de separação de poderes entre estes e a União assume, igualmente, particular relevância. Daí decorre, também, uma significativa parcela dos recursos interpostos por estes recorrentes privilegiados.

A este respeito atentemos ao Acórdão do Tribunal Geral de 11 de Setembro de 2014 (Processo T-425/11) no qual a Segunda Secção foi chamada a dirimir um litígio entre a *República Helénica* e a *Comissão Europeia*.

Em objecto estava um pedido de anulação de uma decisão da Comissão, relativa a auxílios estaduais concedidos pela Grécia a certos casinos gregos.

A Comissão invocou a inadmissibilidade do recurso de anulação, atacando a legitimidade activa privilegiada deste Estado-membro, alegando que: «(...) *o facto de a República Helénica ser uma parte privilegiada dispensa-a de provar que a decisão impugnada lhe diz direta e individualmente respeito, mas não lhe confere um interesse em agir.*»<sup>266</sup>

Chamados a resolver de antemão esta questão, os magistrados foram peremptórios na sua posição: «*O Tribunal Geral recorda que, relativamente ao conceito de interesse em agir invocado pela Comissão, o Tratado estabelece uma nítida distinção entre o direito de interpor recursos de anulação conferido às instituições e aos Estados-Membros, por um lado, e o conferido às pessoas singulares e coletivas, por outro. Com efeito, o direito de impugnar a legalidade das decisões da Comissão, através de um recurso de anulação, é conferido a qualquer Estado-Membro, sem fazer depender o exercício desse direito da demonstração de um interesse em agir. Um Estado-Membro não tem, pois, de demonstrar que o ato da Comissão por si impugnado produz efeitos na sua própria esfera jurídica para que o seu recurso seja admissível (...).*»<sup>267</sup>

---

<sup>266</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Segunda Secção) de 11 de Setembro de 2014. - República Helénica contra Comissão Europeia, § 31

<sup>267</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Segunda Secção) de 11 de Setembro de 2014, § 33

Continuaram dizendo, ainda, que: «*No caso em apreço, tendo em conta as disposições do Tratado e à luz da jurisprudência, a República Helénica, apenas pela sua qualidade de Estado-Membro, tem legitimidade para interpor um recurso de anulação sem que deva justificar um interesse em agir a este respeito.*»<sup>268</sup>

Concluíram, como não poderia deixar de ser, pela improcedência da «(...) exceção de inadmissibilidade suscitada pela Comissão (...)»<sup>269</sup>

No que concerne ao recorrente privilegiado Estado, impera assentar algumas especificidades que relevam para efeitos de concessão, ou não, de estatuto de recorrente privilegiado. A especificidade mais premente diz respeito à questão de só se incluir no conceito de Estado-membro, para efeitos do artigo 263.º, a figura das autoridades governamentais dos Estados, excluindo-se, desse âmbito, as restantes autoridades públicas, privadas em funções públicas, regionais, e autárquicas ou locais.

A respeito destas últimas, analisamos, já, um Acórdão do Tribunal Geral que comprova a exclusão, por exemplo, das autarquias locais, do âmbito dos recorrentes privilegiados, se não atente-se, novamente, ao Acórdão da Nona Secção alargada do Tribunal Geral de 13 de Dezembro de 2018 (Processos apensos T-339/16, T-352/16 e T-391/16) que opôs *Ville de Paris, Ville de Bruxelles e Ayuntamiento de Madrid à Comissão Europeia*.

Sobre a Admissibilidade do Recurso, concordaram as partes e o tribunal que, no caso em apreço, a «**admissibilidade dos recursos de anulação [deve] ser apreciada nos termos da terceira hipótese** prevista no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, ou seja, a que se refere ao recurso contra atos regulamentares que digam diretamente respeito ao recorrente e que não necessitem de medidas de execução.»<sup>270</sup>, concluindo que: «(...) a afetação da situação jurídica dos recorrentes pelo regulamento impugnado está comprovada e que, por conseguinte, este lhes diz diretamente respeito, na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE (...)»<sup>271</sup>

---

<sup>268</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Segunda Secção) de 11 de Setembro de 2014, § 34

<sup>269</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Segunda Secção) de 11 de Setembro de 2014, § 35

<sup>270</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Nona Secção alargada) de 13 de Dezembro de 2018, § 35

<sup>271</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Nona Secção alargada) de 13 de Dezembro de 2018, § 84

Da análise e fundamentação da admissibilidade deste acórdão se comprova que não só o tribunal, mas também as próprias entidades publicas regionais e locais assumem, como dado adquirido, que o seu estatuto é aquele constante do parágrafo quarto do artigo 263.º e não o do parágrafo segundo, onde se incluem os recorrentes privilegiados.

A respeito dos Estados-membros cumpre, por último, assinalar duas notas finais relativas à sua posição enquanto recorrentes privilegiados. Uma primeira prende-se com a inderrogabilidade desse estatuto privilegiado, independentemente da sua actuação no seio da União relativamente ao acto impugnado. Ou seja, a sua actuação a título incidental ou principal (por exemplo no seio do Conselho), no decurso do procedimento que dá origem ao acto, não invalida a sua legitimidade para posterior impugnação.

A segunda concerne à possibilidade dos Estados-membros se unirem em litisconsórcio activo com qualquer outra instituição que figure na acção, também, como recorrente privilegiada.

*«O Tribunal é competente, nas mesmas condições, para conhecer dos recursos interpostos pelo Tribunal de Contas, pelo Banco Central Europeu e pelo Comité das Regiões com o objectivo de salvaguardar as respectivas prerrogativas.»<sup>272</sup>*

No patamar imediatamente abaixo da legitimidade privilegiada, surgem-nos os recorrentes (também institucionais) semi-privilegiados. O seu “*semi-privilégio*” prende-se com o facto de só lhes ser aberta a possibilidade de recurso, através da acção de anulação, mediante demonstração de interesse em agir, designadamente, para salvaguarda das suas prerrogativas. Daí decorre a designação utilizada por Miguel Gorjão Henriques que os caracteriza como *Recorrentes Interessados*, tendo em consideração que actuam, apenas, no seu interesse, salvaguardando as suas próprias competências.

Por isso, nestes casos, tal como o que sucede com os recorrentes privilegiados, a maior parte das situações trazidas a juízo por estes recorrentes, a existirem, serão também, maioritariamente, de cariz exclusivamente competencial.

---

<sup>272</sup> Artigo 263.º §3 do TFUE.

b. Destinatário directos do acto

*«Qualquer pessoa singular ou colectiva pode interpor, nas condições previstas nos primeiro e segundo parágrafos, recursos contra os actos de que seja destinatária ou que lhe digam directa e individualmente respeito, bem como contra os actos regulamentares que lhe digam directamente respeito e não necessitem de medidas de execução.»*<sup>273</sup>

Analizadas que estão, as particularidades de acesso dos recorrentes privilegiados e interessados, cumpre, agora, migrar do segundo e terceiros parágrafos do artigo para o quarto, destrinçando-o em três possíveis “*portas de acesso*” à admissibilidade do recurso de anulação. Para tal, existem, então, três possibilidades: 1) ser destinatário do acto que se pretende impugnar, 2) não ser destinatário, mas ser afectado directa e individualmente pelo acto, 3) ou, ainda, ser afectado por um acto regulamentar que lhe diga directamente respeito e não necessite de medidas de execução.

Por conseguinte, quando abandonamos o âmbito dos recorrentes privilegiados e semi-privilegiados, a primeira e mais simples categoria de recorrentes ordinários é aquela que é constituída pelos destinatários dos actos emanados pelas instituições da União.

Relativamente a este tipo de actos (com destinatário identificado), a verificação da sua existência e conseqüente admissibilidade do recorrente a juízo, têm-se demonstrado pacíficas. A sua ocorrência está, frequentemente, ligada à impugnação pelos destinatários de decisões que a Comissão adopta, com o objectivo de dar execução às regras da concorrência<sup>274</sup>, ou em resposta a qualquer procedimento desencadeado por um pedido do recorrente dirigido às instituições administrativas da União.

Por se tratarem de *actos individuais e concretos*<sup>275</sup>, «[o] particular pode aceder ao TJUE, enquanto jurisdição administrativa, sempre que determinada decisão tomada pela administração da União Europeia tenha afectado a sua esfera jurídica de protecção.»<sup>276</sup>

---

<sup>273</sup> Artigo 263.º §4 do TFUE.

<sup>274</sup> MARQUES, Francisco Paes, - O acesso dos particulares ao recurso de anulação após o Tratado de Lisboa: remendos a um fato fora de moda, p. 91

<sup>275</sup> MACHADO, - Direito da União Europeia, p. 527

<sup>276</sup> ROQUE, - Direito Processual Administrativo Europeu, p. 421

A referência realizada pelos Tratados e a abertura da acção de anulação às decisões administrativas dirigidas aos particulares constitui, nas palavras de Miguel Prata Roque, «*uma alusão, ainda que de modo pouco explícito, à noção de “legitimidade processual” de teor subjectivista.*»<sup>277</sup> Não obstante, é, na minha opinião, mais correcto invocar e caracterizar o modelo de legitimidade processual da União como um modelo misto, uma vez que se pretende articular quer a protecção da legalidade e o ideal de União de Direito, quer os direitos próprios dos particulares.

Na verdade, embora os destinatários dos actos administrativos da União vigorem no rol dos recorrentes ordinários, não deixa de ser perceptível um certo grau de “privilégio”, associado a essa posição, já que a assunção dessa qualidade de destinatário bastará para garantir legitimidade activa ao particular em questão, porquanto «*The applicant to whom the decision is addressed can institute proceedings without any locus standi limitations (...).*»<sup>278</sup>

A posição adoptada não significa que pretenda fazer uma equiparação destes recorrentes àqueles cuja impugnação dos actos não depende de demonstração de interesse em agir, até porque, o destinatário do acto é, necessariamente, directa e individualmente afectado por ele (assim se estabelecendo a ponte com os restantes recorrentes ordinários). No entanto, considero que ter estreita noção desta particularidade, nos permite perceber e localizar este tipo de recorrentes, numa posição sobranceiramente mais protegida (porque necessariamente, também, mais gravosa<sup>279</sup>), em termos jurisdicionais, face aos restantes recorrentes ordinários.

Nesta senda, só poderíamos seguir, a este respeito, a posição de Jonatas Machado quando o Autor afirma que as «*(...) decisões, com destinatário definido, constituem um objecto incontroverso das acções de anulação.*»<sup>280</sup>

Ainda assim, os tribunais da União conseguem dificultar aquilo que, na sua aparência e substância, parece fácil. Isto porque, mesmo com a polidez da noção, o tribunal restringe a sua amplitude ao conceito mais limitativo de destinatário formal do acto.

---

<sup>277</sup> ROQUE, - Direito Processual Administrativo Europeu, p. 420

<sup>278</sup> KEESSEN, - European administrative decisions..., p. 148

<sup>279</sup> Consequência da posição de *Imperii* subjacente a essa, particular, relação directa e imediata entre administração e administrado.

<sup>280</sup> MACHADO, - Direito da União Europeia, p. 527

Assim se pronunciou também o Tribunal Geral, no Despacho da Primeira Secção de 14 de Fevereiro de 2019 (Processo T-125/18) e no Acórdão da Quinta Secção de 8 de Maio de 2018 (Processo T-283/15).

O Despacho da Primeira Secção surge no âmbito do processo que opôs *Associazione Nazionale Granosalus – Liberi Cerealicoltori & Consumatori* à *Comissão Europeia* por razão de um Regulamento de Execução da Comissão que renovava a aprovação da substância activa glifosato.

A respeito deste caso, reservamos os restantes desenvolvimentos para ponto posterior<sup>281</sup>, já que abordaremos, novamente, o despacho aquando da aferição da legitimidade activa dos particulares afectados por actos regulamentares de alcance geral, como sejam os regulamentos de execução.

Contudo, independentemente do objecto do litígio e das particularidades que, por razão do tipo de acto em causa, pudessem relevar *in caso*, os juízes da primeira secção levaram a cabo, na fundamentação do douto despacho, um breve périplo pelas três situações de admissibilidade de recurso em virtude da legitimidade activa do recorrente.

Começaram por referir que: «*O artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE distingue três situações em que um recurso de anulação interposto por uma pessoa singular ou coletiva pode ser declarado admissível.*»<sup>282</sup>, identificando como a primeira a possibilidade em que o pretense recorrente é destinatário do acto impugnável.

Nessa situação, clarificaram os magistrados que no «*(...) que diz respeito aos destinatários do ato, importa recordar que este conceito de destinatário deve ser entendido em sentido formal, no sentido de que se refere à pessoa designada nesse ato como destinatário do mesmo (...).*»<sup>283</sup>

Assim, «*(...) não podem ser considerados destinatários do ato recorrido [aqueles] que não são designados nesse ato como destinatários do mesmo.*»<sup>284</sup>

---

<sup>281</sup> Capítulo IV, Título 4, ponto d).

<sup>282</sup> Despacho do Tribunal Geral (Primeira Secção) de 14 de Fevereiro de 2019. - *Associazione Nazionale GranoSalus - Liberi Cerealicoltori & Consumatori* (Associazione GranoSalus) contra Comissão Europeia, § 48

<sup>283</sup> Despacho do Tribunal Geral (Primeira Secção) de 14 de Fevereiro de 2019, § 49

<sup>284</sup> Despacho do Tribunal Geral (Primeira Secção) de 14 de Fevereiro de 2019, § 50

Por seu turno, o *Acórdão da Quinta Secção*, no qual figuraram como partes *Esso Raffinage* contra a Agência Europeia dos Produtos Químicos (ECHA), refere-se à anulação de uma decisão de não conformidade, subsequente a uma decisão de avaliação dos dossiês de registo, apresentados pela recorrente, comunicada por carta, pela recorrida, ao *ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement français*.

No decurso do processo, tanto a República Federal da Alemanha como a República Francesa, intervenientes em apoio da agência cujo acto a recorrente impugna, invocaram a ilegitimidade desta, para reagir contra o acto impugnado. Por sua vez, a recorrente contestou as alegações das intervenientes, valendo-se do argumento segundo o qual a mesma era destinatária do acto impugnado.

Nesses termos, os magistrados começaram, então, por expor «(...) *que, nos termos do artigo 263.º quarto parágrafo, TFUE, qualquer pessoa singular ou coletiva pode interpor, nas condições previstas nos primeiro e segundo parágrafos deste artigo, recursos contra os atos de que seja destinatária (...)*»<sup>285</sup>, no entanto, tal como no despacho que, anteriormente, analisámos, reconfirmaram que: «(...) *que o conceito de destinatário do ato deve ser entendido em sentido formal, como visando a pessoa que é designada nesse ato como o seu destinatário (...)*»<sup>286</sup>

A este respeito e para responder à alegação da recorrente, firmaram que: «*No caso em apreço, deve declarar-se que o ato impugnado tem como único destinatário o Ministério da Ecologia francês, ao passo que a recorrente recebeu apenas uma cópia do mesmo (...)*»<sup>287</sup>

Dessa forma, concluíram que: «*O facto de a ECHA ter remetido uma cópia do ato impugnado à recorrente não permite pôr em causa esta conclusão. Com efeito, o facto de uma pessoa, que não é o destinatário formal de um ato, poder ser visada pelo seu conteúdo pode, é certo, conferir-lhe legitimidade processual se a mesma demonstrar, nomeadamente, que, tendo em conta esse conteúdo, o ato lhe diz diretamente respeito, mas não enquanto sua destinatária (...)*»<sup>288</sup>

---

<sup>285</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Quinta Secção) de 8 de Maio de 2018, § 86

<sup>286</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Quinta Secção) de 8 de Maio de 2018, § 88

<sup>287</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Quinta Secção) de 8 de Maio de 2018, § 87

<sup>288</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Quinta Secção) de 8 de Maio de 2018, § 89

Ainda assim, considerou o tribunal estar perante um acto que, não obstante, não ser destinado ao recorrente o afectava, pelo que decidiu «(...) *que o ato impugnado diz direta e individualmente respeito à recorrente, pelo que a mesma tem legitimidade processual para reagir contra o ato impugnado (...)*»<sup>289</sup> que, acabou por anular.

c. Não destinatários que sejam afectados Directa e Individualmente

«[A] *grande preocupação assenta na possibilidade de aceder aos tribunais para atacar actos que prejudiquem os interesses legítimos daqueles que não [são] imediatos destinatários dos mesmos (...)*»<sup>290</sup>

Introduzida a problemática dos recorrentes não privilegiados, ainda que mitigada pelos particularismos da legitimidade dos destinatários do acto, cumpre, agora, imiscuirmo-nos no primeiro grande entrave de acesso à tutela administrativa dos Tribunais da União mediante acção de Anulação.

A respeito deste novo grupo de possíveis recorrentes, impõe-se recordar que a *legitimidade activa dos particulares, em sede de recurso de anulação, foi estabelecida com o Tratado de Roma*<sup>291</sup>, no seu artigo 230.º, no entanto, as sucessivas alterações, tendentes à concretização dos ideais da construção europeia, determinaram que, hoje, esta mesma matéria seja firmada pelo Tratado de Lisboa no quarto parágrafo do seu artigo 263.º.

Decorre do supra citado artigo, que «*não é lícito aos particulares interpor recurso de anulação de um acto de carácter geral e abstracto, (...), ou de uma decisão dirigida a outra pessoa*»<sup>292</sup>. Quer isto dizer que, quando o acto impugnado não é dirigido formalmente ao recorrente, mas se apresenta como acto dirigido a outra pessoa, à partida, o particular afectado não poderá recorrer. Contudo, o direito Processual Administrativo da União permite ao particular o acesso à jurisdição administrativa europeia para defesa dos seus interesses, ainda que a decisão administrativa não lhe seja destinada. Nestes casos, plasma o artigo, que

---

<sup>289</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Quinta Secção) de 8 de Maio de 2018, § 97

<sup>290</sup> SILVA, Susana Tavares da, - Direito administrativo europeu, p. 92 - 93

<sup>291</sup> SOUSA, - A Necessidade de Reforço da Tutela Jurisdicional Efetiva..., p. 16

<sup>292</sup> LENCASTRE, - O acesso dos particulares ao recurso de anulação..., p. 18

o particular deverá demonstrar que detém um “interesse directo e pessoal” ou seja, que o acto o afecta directa e individual.<sup>293</sup>

Da afirmação deste requisito, decorre a necessidade de o particular, que não é destinatário do acto, preencher duas condições de verificação cumulativa, a saber: 1) a afectação directa e 2) a afectação individual. É esse, pois, o critério decisivo, «*[The so-called third parties, need to establish both direct ant individual concern in order to gain access to court.]*»<sup>294</sup>

Ora, a verificação cumulativa destes dois requisitos consubstancia, no pensamento de Sílvia Lencastre, que acompanhamos «*uma das questões mais controversas do contencioso da União, para a qual muito tem contribuído a falta de coerência da jurisprudência.*»<sup>295</sup>.

A partir desta expressão binária (afectação Directa e Individual), a União pretendeu, mais uma vez, tentar “agradar a Gregos e Troianos”. Por um lado, pretende garantir um acesso mais alargado dos particulares ao Pretório Europeu, por outro, parece procurar excluir a acção popular contra actos das respectivas instituições, órgão e organismos, restringindo-o<sup>296</sup>.

Por isso nos parece, desde já, importante salientar a este respeito, não fosse esse o tema deste estudo, a importância de conciliar este requisito de legitimidade, mais restritivo, com o Princípio da Tutela Jurisdicional efectiva, independentemente de, «*a este respeito, o Tribunal [vir] adoptando uma interpretação extremamente restritiva (...)*»<sup>297</sup>

Os critérios da expressão “directa e individual” devem, como já referimos, ser verificados cumulativamente, já que um acto pode dizer directamente respeito a um particular, mas não permitir a sua individualização<sup>298</sup>. Apesar disso, os Tribunais da União têm «*[a]firmado 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 individualmente respeito à recorrente, procurar saber se a atinge de forma directa”.*»<sup>299</sup>

---

<sup>293</sup> ROQUE, - Direito Processual Administrativo Europeu, p. 421

<sup>294</sup> KEESSEN, - European administrative decisions..., p. 148

<sup>295</sup> LENCASTRE, - O acesso dos particulares ao recurso de anulação..., p. 18

<sup>296</sup> MACHADO, - Direito da União Europeia, p. 529

<sup>297</sup> HENRIQUES, - Direito da União..., p. 413

<sup>298</sup> MACHADO, - Direito da União Europeia, p. 531

<sup>299</sup> SOUSA, - A Necessidade de Reforço da Tutela Jurisdicional Efetiva..., p. 16 - 17

Posto isto, impera perceber em que se consubstancia o conceito bidimensional que compõe este requisito de legitimidade dos recorrentes ordinários, começando, ainda que em contravenção com a fórmula anteriormente mencionada, pela condição da afectação Directa.

*«Individual parties, (...) can establish direct concern if a Community act constitutes a complete set of rules which in themselves would be sufficient, not requiring implementing measures.»*<sup>300</sup>

Esta é a mais fácil das duas condições impostas pelo requisito de legitimidade em apreço, na medida em que, quando comparada com o requisito de afectação individual, a interpretação dada à condição da afectação directa é relativamente pacífica, não apresentando grandes dificuldades ou divergências quer na jurisprudência, quer na doutrina.<sup>301</sup>

Iniciemos a análise do critério pelo seu conceito. Como já mencionamos, o conceito de afectação directa não apresenta grandes dificuldades, trata-se de uma construção jurisprudencial, estando preenchida sempre *«[que] “o acto em causa tem por efeito privar o recorrente de um direito ou impor-lhe uma obrigação, sem necessidade de qualquer intervenção de uma autoridade nacional ou comunitária”.*»<sup>302</sup> Se quisermos, sempre que ao destinatário não é dada discricionariedade.

Quer isto dizer que uma decisão afecta directamente um particular não destinatário, quando seja imediatamente executória, por isso, entendeu o TJUE considerar que *«o acto da UE deve afectar directamente a situação do indivíduo, e não deixar qualquer discricionariedade às autoridades (...).»*<sup>303</sup>

Em síntese, acolhemos a sistematização que é apresentada por Miguel Gorjão Henriques segundo o qual, *«[H]á afectação directa de um particular, quando estiverem preenchidos dois requisitos: a medida da união em causa [1] produz efeitos directos sobre a situação jurídica do particular e [2] não deixa qualquer poder de apreciação aos destinatários dessa medida (...) já que esta é de carácter puramente automático (...).»*<sup>304</sup>

---

<sup>300</sup> KEESSEN, - European administrative decisions..., p. 149

<sup>301</sup> SOUSA, - A Necessidade de Reforço da Tutela Jurisdicional Efetiva..., p. 17 e LENCASTRE, - O acesso dos particulares ao recurso de anulação..., p. 18

<sup>302</sup> MARQUES, - O acesso dos particulares ao recurso de anulação..., p. 91

<sup>303</sup> MACHADO, - Direito da União Europeia, p. 530

<sup>304</sup> HENRIQUES, - Direito da União..., p. 413

Em suma, estamos perante situações em que o pretenseo recorrente não é destinatário do acto, mas este (acto), ainda assim, fere a sua órbita jurídica. Exemplo comum deste tipo de situações é o caso das decisões da Comissão ao nível do mercado interno, uma vez que, sendo directamente aplicáveis contra e em vez das medidas que visam substituir, dizem directamente respeito às empresas que afectam<sup>305</sup>. A situação mais comum neste tipo de casos prende-se com a produção de actos e decisões administrativas Europeias dirigidas aos Estados-membros que, não raras vezes, «(...) *directly affect the individual party's legal situation and leave no discretionary room to the addressees (...)*»<sup>306</sup>

Mais complexa é a concretização do segundo conceito integrante do requisito, que temos vindo a analisar.

«[A] decisão diz individualmente respeito a um particular quando permita a sua identificação a partir de determinadas características ou circunstâncias de uma maneira análoga à de um destinatário.»<sup>307</sup>

Demonstram-nos a experiência e o percurso que temos vindo a desenvolver que esta noção envolve maior dificuldade quer em termos de interpretação, quer em termos de prova, quando comparada com o conceito anterior.

O critério da afectação individual surge, pela primeira vez na jurisprudência, através do Acórdão *Plaumann* e caracteriza-se, para muitos, como uma verdadeira “prova de fogo”, no que respeita ao acesso dos particulares ao recurso de anulação.<sup>308</sup>

O referido Acórdão, afirmou que: «*Os particulares que não sejam destinatários de uma decisão só podem afirmar que esta lhes diz individualmente respeito se os afectar 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>309</sup>

---

<sup>305</sup> MACHADO, - Direito da União Europeia, p. 529

<sup>306</sup> KEESSEN, - European administrative decisions..., p. 149

<sup>307</sup> Acórdão *Plaumann*.

<sup>308</sup> LENCASTRE, - O acesso dos particulares ao recurso de anulação..., p. 19

<sup>309</sup> Acórdão *Plaumann*.

Ou seja, o particular tem que ser atingido na sua esfera jurídica, em função dessas qualidades ou situações fácticas que lhe são próprias e que o individualizam, como se de um destinatário se tratasse. Em termos simples, o particular tem de provar que a correspondente afectação directa e individual o individualiza, de modo análogo, ao de um destinatário do acto, «*Distinguishes them individually as if it concerned the party addressed.*»<sup>310</sup>

Apesar disso, o conceito parece, à primeira vista, relativamente fácil de preencher, uma vez que, se existem certas qualidades que são próprias do particular<sup>311</sup>, então, é apenas normal que haja algum motivo relacionado com essa mesma situação ou qualidade que o não destinatário possui.<sup>312</sup>

Todavia, a simplicidade é apenas aparente, já que a sua interpretação e desenvolvimento têm sido, tradicionalmente, entendidos pelo Tribunal de Justiça num sentido particularmente restritivo.<sup>313</sup> Não só o conceito se revela complexo por natureza, como também os Tribunais da União têm acentuado a sua dificuldade, desenvolvendo uma interpretação jurisprudencial extremamente limitativa do conceito o que, desde logo, implica que apenas um número muito limitado de recorrentes ordinários consiga ver os seus recursos admitidos pelo Tribunal.

Esta limitação advém do facto do tribunal ter de avaliar e determinar qual o momento temporal relevante para a aferição do preenchimento do critério desenvolvido. A este respeito, surgiram três momentos temporais alternativos e distintos: 1) o momento da adopção do acto de que se recorre; 2) o momento da impugnação do acto ou; 3) um momento futuro sem limite temporal estabelecido.<sup>314</sup>

Das três possibilidades que se propuseram, os magistrados dos Tribunais da União optaram por aquela que mais agudizaria a dificuldade de subsunção dos casos reais ao conceito por eles próprios construído, optando pela terceira alternativa. Quer isto dizer que, quando o acto em crise afectar os particulares não destinatários em razão de determinados

---

<sup>310</sup> KEESSEN, - *European administrative decisions...*, p. 149

<sup>311</sup> Ou uma situação de facto que o distingue em relação a qualquer outra pessoa.

<sup>312</sup> SOUSA, - *A Necessidade de Reforço da Tutela Jurisdicional Efetiva...*, p. 17

<sup>313</sup> HENRIQUES, - *Direito da União...*, p. 416

<sup>314</sup> SOUSA, - *A Necessidade de Reforço da Tutela Jurisdicional Efetiva...*, p. 17

atributos que lhes sejam peculiares ou de determinadas circunstâncias que os diferenciem dos demais, o acto terá de os afectar *actual e potencialmente*.<sup>315</sup>

Em termos práticos, esta opção significa uma restrição desmedida de acesso aos tribunais já que, em última análise, sempre se poderá dizer que, mesmo que o recorrente seja atingido na sua esfera jurídica em função de certas qualidades que lhe são próprias, nunca terá legitimidade activa para intentar o respectivo recurso, já que «*em termos futuros, poderá sempre argumentar-se que outros sujeitos poderão adquirir tais qualidades que os coloquem no campo de aplicação desse mesmo acto.*»<sup>316</sup>

O labor dos tribunais, a este respeito, assenta, assim, nessas duas premissas. Primeiramente, estarem em causa decisões que afectem os recorrentes em certas qualidades que os caracterizem, individualizando-os, de forma análoga à do destinatário da decisão. Esse critério é acompanhado da estreita noção que essa individualização se manterá em relação a qualquer outra pessoa, quando analisada em termos futuros<sup>317</sup>.

Como se comprova, do “Teste Plaumann” resultam sérias dificuldades quer a nível prático, quer a nível do acesso dos particulares ao recurso de anulação. Por um lado, não tem correspondência com a vivência real e quotidiana, já que afirmar que qualquer pessoa pode, em qualquer momento, começar a desenvolver as mesmas actividades, imaginemos económicas (quando em causa entejam decisões no âmbito do mercado interno), que o afectado pelo acto, é, do ponto de vista prático, irreal. «*This means that parties are not individually concerned by a decision if it affects them by reason of a commercial activity which may at any time be practised by anyone.*»<sup>318</sup>

Para mais, a jurisprudência tem entendido que «*o facto de se poder determinar com relativa precisão o número e a identidade dos visados por uma decisão (...) não é suficiente para que se possa falar de individualização (...).*»<sup>319</sup> O Tribunal Geral ainda tentou alterar o estado de coisas que se foi afirmando, a fim de assegurar uma maior e mais eficaz Protecção Jurisdicional efectiva aos particulares. Nesse sentido, considerou<sup>320</sup> que uma

---

<sup>315</sup> MACHADO, - Direito da União Europeia, p. 531

<sup>316</sup> MARQUES, - O acesso dos particulares ao recurso de anulação..., p. 92

<sup>317</sup> LENCASTRE, - O acesso dos particulares ao recurso de anulação..., p. 20

<sup>318</sup> KEESSEN, - European administrative decisions..., p. 149

<sup>319</sup> MACHADO, - Direito da União Europeia, p. 531

<sup>320</sup> No Acórdão Jégo-quére.

disposição comunitária que diz, directamente, respeito a uma pessoa, lhe diz, também, individualmente respeito, se a disposição em questão afectar, de forma certa e actual, a sua situação jurídica. Referindo ainda que o número e a situação de outras pessoas, igualmente, afectadas pela disposição, ou susceptíveis de o serem não são, a esse respeito, considerações pertinentes.

Não obstante, esta dissidência jurisprudencial foi apreciada e prontamente recusada, em sede de recurso, pelo Tribunal de Justiça, que apesar de reconhecer o valor do direito fundamental à Protecção Jurisdicional efectiva, manteve a sua posição restritiva relativamente a esta questão<sup>321</sup>.

Assim sendo, restam-nos duas afirmações conclusivas. Primeiro reconhecer, em concordância com Francisco Paes Marques, que «o “*locus standi*” dos particulares, em sede de recurso de anulação, não passa de uma “*miragem no deserto*”». <sup>322</sup> Segundo, que cada vez mais urge temperar a interpretação da chamada fórmula Plaumann, intensificando a articulação deste critério com «o *princípio da tutela jurisdicional efectiva e [o] interesse de cidadania europeia na ampliação da possibilidade de os particulares promoverem a legalidade europeia.*» <sup>323</sup>

Vejamos alguns exemplos quer de admissibilidade, quer de inadmissibilidade, ilustradores da dificuldade inerente à aferição dos requisitos elencados, bem como da disparidade de decisões judiciais acerca desta matéria.

Para tal, recorreremos, novamente, aos Acórdãos da Quinta Secção do Tribunal Geral (Processo T-283/15) de 8 de Maio de 2018 e da Sétima Secção do Tribunal Geral (Processo T-364/16) de 18 de Outubro de 2018, que constituem dois casos de admissibilidade do recurso por não destinatários.

No que concerne ao Acórdão da Quinta Secção do Tribunal Geral de 8 de Maio de 2018, cujas particularidades casuísticas discorreremos em ponto supra, releva, aqui, particularmente, a análise despendida pelos magistrados à admissibilidade do recurso mediante a aferição da legitimidade activa por afectação directa e individual.

---

<sup>321</sup> HENRIQUES, - Direito da União..., p. 417

<sup>322</sup> MARQUES, - O acesso dos particulares ao recurso de anulação..., p. 92

<sup>323</sup> MACHADO, - Direito da União Europeia, p. 532

Começa o Acórdão por referir, que: «(...) o primeiro e segundo pedidos só são admissíveis, nos termos do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, se o ato impugnado disser direta e individualmente respeito à recorrente (...).»<sup>324</sup>

Estabelecido o requisito de legitimidade a verificar, os juízes elencaram os critérios para o preencher, referindo que: «No que se refere à afetação direta da recorrente, importa recordar que o requisito segundo o qual a decisão objeto de recurso deve dizer diretamente respeito a uma pessoa (...) exige que estejam reunidos dois requisitos cumulativos, a saber, que a medida contestada, por um lado, produza um efeito direto na situação jurídica do particular e, por outro, não deixe qualquer poder de apreciação aos destinatários (...).»<sup>325</sup>

Posto isto, identificaram *in caso* que: «(...) o ato impugnado afeta a situação jurídica da recorrente, na medida em que expõe a apreciação da ECHA sobre a conformidade do dossiê de registo (...).»<sup>326</sup>

Já no que concerne à «(...) questão de saber se o ato impugnado também diz individualmente respeito à recorrente (...).»<sup>327</sup> invocaram o entendimento da jurisprudência, para firmar que: «(...) os particulares que não sejam destinatários de um ato só podem afirmar que este lhes diz individualmente respeito se os afetar devido a certas qualidades que lhes são próprias articulares 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 de uma decisão (...).»<sup>328</sup>

Assim, já que «(...) o ato impugnado pode ser analisado como sendo a apreciação da ECHA relativamente aos elementos apresentados pela recorrente (...) esse ato diz-lhe individualmente respeito. O facto de a ECHA ter recebido uma cópia do ato impugnado confirma esta conclusão.»<sup>329</sup> Concluíram, então, que: «(...) o ato impugnado diz direta e individualmente respeito à recorrente, pelo que a mesma tem legitimidade processual para reagir contra o ato impugnado.»<sup>330</sup>

---

<sup>324</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Quinta Secção) de 8 de Maio de 2018, § 90

<sup>325</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Quinta Secção) de 8 de Maio de 2018, § 91

<sup>326</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Quinta Secção) de 8 de Maio de 2018, § 92

<sup>327</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Quinta Secção) de 8 de Maio de 2018, § 95

<sup>328</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Quinta Secção) de 8 de Maio de 2018, § 95

<sup>329</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Quinta Secção) de 8 de Maio de 2018, § 96

<sup>330</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Quinta Secção) de 8 de Maio de 2018, § 97

Relativamente ao Acórdão da Sétima Secção do Tribunal Geral de 18 de Outubro de 2018, cujas partes e objecto do litígio também já analisamos, importa salientar que a *Comissão* alegou a inadmissibilidade do recurso em razão da falta de legitimidade da *ArcelorMittal Tubular Products Ostrava a.s.* e das restantes recorrentes, já que não eram destinatárias do acto em contenda.

A esse respeito, o Tribunal Geral considerou oportuno começar por analisar se a decisão impugnada dizia directa e individualmente respeito às recorrentes, uma vez que não eram destinatárias da mesma.

No que concerne à afectação directa, a Sétima Secção começou, também, por recordar os critérios cumulativos que compõem o conceito «(...) *a saber, por um lado, que a medida contestada produza directamente efeitos na situação jurídica do particular e, por outro, que não deixe qualquer poder de apreciação aos destinatários (...).*»<sup>331</sup>

No que diz respeito ao primeiro dos requisitos, os magistrados desta secção salientaram que: «(...) **a decisão impugnada tem por efeito deixar de haver cobrança dos direitos antidumping (...)** e, por conseguinte, **sobre as importações que farão concorrência aos produtos comercializados na União pelas recorrentes.**»<sup>332</sup> Ora, in caso «(...) **a decisão impugnada afeta as recorrentes** não apenas no que se refere à sua situação material, (...) mas também **no que se refere à sua situação jurídica (...).**»<sup>333</sup>

Relativamente ao poder de apreciação deixado aos destinatários da decisão impugnada, «(...) importa recordar que os Estados-Membros devem, em princípio, aplicar as medidas reproduzidas nos códigos (...). ***Há, portanto, que declarar que as autoridades aduaneiras nacionais não dispunham de poder de apreciação no caso vertente.***»<sup>334</sup>

Posto isto, prosseguiu o acórdão para a aferição da afectação individual das recorrentes.

É jurisprudência constante aquela que os magistrados invocaram relativamente a este assunto, afirmando que: «(...) *os sujeitos que não sejam destinatários de uma decisão só podem alegar que uma decisão lhes diz individualmente respeito (...)* se essa decisão os

---

<sup>331</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Sétima Secção) de 18 de Outubro de 2018, § 38

<sup>332</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Sétima Secção) de 18 de Outubro de 2018, § 39

<sup>333</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Sétima Secção) de 18 de Outubro de 2018, § 41

<sup>334</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Sétima Secção) de 18 de Outubro de 2018, § 44

*atingir devido a determinadas qualidades que lhes são particulares ou a uma situação de facto que os (...) individualize de maneira análoga àquela em que o seria o destinatário dessa decisão (...).»<sup>335</sup>*

Analisados os meandros do mercado comunitário, entenderam os juízes que haveriam de «(...) *pôr (...) em perspectiva (...) a posição das recorrentes no mercado da União (...)*»<sup>336</sup>, daí resultou a conclusão de que «(...) **a decisão impugnada, que tem por efeito deixar de haver cobrança dos direitos antidumping (...) sobre os produtos fabricados pela Hubei, diz individualmente respeito a, pelo menos, seis produtores da União, igualmente recorrentes no caso vertente (...).**»<sup>337</sup>

Analisadas duas situações mais claras e sem grande controvérsia, que o tribunal decidiu de forma não particularmente restritiva, ainda assim se compreende a complexidade dos conceitos. Atentemos, agora, a uma situação que bem ilustra a dificuldade de preenchimento dos critérios de cuja admissibilidade depende o recurso.

Para tal socorrer-nos-emos do Acórdão do Tribunal Geral (Processo T-492/15) de 12 de Abril de 2019 no qual a Quarta Secção alargada versou sobre uma contenda entre a *Deutsche Lufthansa AG* e a *Comissão Europeia*.

O litígio teve por objecto um pedido destinado a obter a anulação de uma Decisão da Comissão, relativa a um auxílio estatal concedido pela Alemanha, no seguimento do financiamento ao aeroporto de Frankfurt Hahn e às relações financeiras entre este e a Ryanair. A recorrente, como concorrente da Ryanair, sentiu-se afectada pela decisão.

Em suma, a Comissão alegou a inadmissibilidade do recurso por considerar que a Recorrente não possuía legitimidade activa em nenhum dos termos do quarto parágrafo do artigo 263.º, já que não era destinatária, nem era afectada directa ou individualmente.

Atento à complexidade do caso, o Tribunal Geral elencou todos os factos, vincou que a recorrente não era destinatária do acto, versando, posteriormente, sobre a eventual afectação directa e individual da recorrente.

---

<sup>335</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Sétima Secção) de 18 de Outubro de 2018, § 46

<sup>336</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Sétima Secção) de 18 de Outubro de 2018, § 49

<sup>337</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Sétima Secção) de 18 de Outubro de 2018, § 50

Os magistrados começaram por identificar as particularidades da segunda hipótese prevista no artigo 263.º, quarto parágrafo, afirmando que a decisão impugnada deve dizer directa e individualmente respeito à recorrente. Para mais, «*As condições da afetação direta e da afetação individual pela decisão impugnada são cumulativas (...) Basta, portanto, que uma destas condições não esteja preenchida para concluir que um recurso não pode ser declarado admissível (...).*»<sup>338</sup>

Nesses termos, consideraram «*(...) oportuno começar pelo exame do requisito da afetação individual*»<sup>339</sup> descrevendo, a fórmula Plaumman. A esse respeito, porque a requerente apresentou queixa à Comissão das medidas que beneficiaram a Frankfurt Hahn e a Ryanair, constataram que: «*(...) a recorrente teve um papel ativo no desenrolar do procedimento administrativo, o que, de resto, não é contestado pela Comissão (...).*»<sup>340</sup> No entanto, da «*(...) simples participação no procedimento administrativo da recorrente não pode ser inferido que esta é individualmente afetada pela decisão impugnada (...) Q recorrente deve, de qualquer modo, demonstrar que a medida que é objeto da decisão impugnada era suscetível de afetar substancialmente a sua posição no mercado* (...).»<sup>341</sup>

Adoptando uma posição consequente com a Fórmula Palumman, concluíram ser necessário «*(...) examinar se as medidas a favor do aeroporto de Frankfurt Hahn e da Ryanair eram suscetíveis de afetar substancialmente a posição concorrencial da recorrente no mercado (...).*»<sup>342</sup>

Os magistrados foram ainda mais além, indicando que: «*(...) a simples circunstância de um ato ser suscetível de exercer uma certa influência sobre [a] concorrência (...) não pode ser suficiente para que se possa considerar que o referido ato diz directa e individualmente respeito à referida empresa*»<sup>343</sup> e que «*(...) uma empresa não pode invocar unicamente a sua qualidade de concorrente em relação à empresa beneficiária (...)*»<sup>344</sup> já que *lhe (...)*incumbe o ónus da prova(...).»<sup>345</sup>

---

<sup>338</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Quarta Secção alargada) de 12 de Abril de 2019. - Deutsche Lufthansa AG contra Comissão Europeia, § 138

<sup>339</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Quarta Secção alargada) de 12 de Abril de 2019, § 139

<sup>340</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Quarta Secção alargada) de 12 de Abril de 2019, § 142

<sup>341</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Quarta Secção alargada) de 12 de Abril de 2019, § 143

<sup>342</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Quarta Secção alargada) de 12 de Abril de 2019, § 144

<sup>343</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Quarta Secção alargada) de 12 de Abril de 2019, § 145

<sup>344</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Quarta Secção alargada) de 12 de Abril de 2019, § 145

<sup>345</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Quarta Secção alargada) de 12 de Abril de 2019, § 146

Assim sendo, porque «(...)os argumentos da recorrente [se] limitam, no essencial, a referir a pressão concorrencial geral (...)»<sup>346</sup>, não fez a recorrente «(...) prova suficiente da afetação individual (...)», concluindo, assim, a secção alargada que: «(...) sem que seja necessário examinar o critério da afetação direta, (...) o presente recurso, (...) não pode ser considerada admissível ao abrigo da segunda hipótese prevista no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE.»<sup>347</sup>

Os Tribunais da União têm, por tudo o que vimos, analisamos e comprovamos jurisprudencialmente, tornado difícil o acesso dos particulares não destinatários ao recurso de anulação.

d. Não destinatários afectados por Actos Regulamentares que não necessitem de medidas de execução

«[T]ais actos (...), sem necessitarem de quaisquer actos administrativos individuais e concretos de execução, são susceptíveis de afectar, de forma certa, substancial e actual, a situação jurídica dos particulares, restringindo os seus direitos ou impondo-lhes obrigações.»<sup>348</sup>

Se a jurisprudência tornou difícil o acesso dos particulares ao recurso de anulação para impugnação de actos dos quais não é destinatário, então «[tornou] praticamente impossível aos particulares a interposição de recurso de actos normativos self-executing, junto do competente tribunal da União.»<sup>349</sup>

A propósito deste grupo de recorrentes (e da categoria de actos que potencialmente os afecta) havemos de atender, em abono da verdade e sobretudo do rigor, à alteração ocorrida aquando da assinatura do Tratado de Lisboa. Na verdade, e já que falamos neste estudo da importância, sobretudo, do Princípio da Tutela Jurisdicional Efectiva, a União operou, recentemente, uma mudança (ainda que a nosso ver aquém das necessidades) no que concerne à colmatação das dificuldades de legitimidade dos particulares. Na vigência do

---

<sup>346</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Quarta Secção alargada) de 12 de Abril de 2019, § 157

<sup>347</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Quarta Secção alargada) de 12 de Abril de 2019, § 182

<sup>348</sup> PIÇARRA, - Três notas sobre a Identidade do Sistema Jurisdicional..., p. 781

<sup>349</sup> PIÇARRA, - Três notas sobre a Identidade do Sistema Jurisdicional..., p. 780

anterior Tratado, qualquer particular podia interpor recurso de anulação «*das decisões que, embora tomadas sob a forma de regulamento ou de decisão dirigida a outra pessoa, lhe digam directa e individualmente respeito.*»<sup>350</sup>

No entanto, porque a contestação por falta de Protecção Jurisdicional e a exigência de garantias já na altura se faziam sentir, o Tratado de Lisboa tentou amenizar e corrigir a situação.

Nessa senda, três facções se perfilaram propondo as respectivas hipóteses de solução. A primeira, e, para mim, a mais sensata, procurava garantir aos particulares acesso directo aos Tribunais da União, sempre que se verificasse a violação de direitos fundamentais, independentemente do requisito do interesse individual. Em alternativa, propôs-se impor uma obrigação aos Estados-membros para que introduzissem meios de direito interno susceptíveis de assegurar uma protecção jurisdicional efectiva. Por fim, apresentou-se, ainda, uma ideia, menos liberal, que sugeria a atenuação da rigidez das condições de legitimidade, eliminando-se o requisito do interesse individual nos casos de afectação por actos (administrativos) regulamentares<sup>351</sup>.

Assim, numa previsível posição reaccionária, que «*ilustra bem o famoso “método dos pequenos passos” inerente à construção europeia.*»<sup>352</sup>, optou, o “Legislador de Lisboa”, pela terceira opção.

Para mais, não se contentando com a oportunidade perdida, o legislador originário, plasmou uma nova formulação ao artigo 263.º que gerou ainda mais incertezas, já que, atendendo ao teor literal da disposição, a sua interpretação não é, de todo, simples. Independentemente disso, conseguem identificar-se três particularidades fulcrais no conceito: a 1) dispensa da afectação individual quando o 2) acto tenha natureza regulamentar e seja 3) exequível por si próprio.<sup>353</sup>

A identificação e individualização destes três pontos, leva-nos a ponderar quer sobre o conceito de “actos regulamentares”, procurando perceber se se referem, apenas, àqueles

---

<sup>350</sup> Artigo 230.º §4 do TCE.

<sup>351</sup> MARQUES, - O acesso dos particulares ao recurso de anulação..., p. 98

<sup>352</sup> PIÇARRA, - Três notas sobre a Identidade do Sistema Jurisdicional..., p. 783

<sup>353</sup> SOUSA, - A Necessidade de Reforço da Tutela Jurisdicional Efetiva..., p. 25 - 26

que emergem da função administrativa ou também aos que possuem natureza legislativa, quer sobre a “natureza de actos self-executing”.

Para ultrapassarmos o teste de legitimidade contido no requisito em causa, há que atender, desde logo, à interpretação a dar à noção de actos regulamentares.

No âmbito do nosso estudo, que se foca, principalmente, na Protecção Jurisdicional, através do contencioso administrativo, o conceito em causa não cria grandes problemas, já que, a esse respeito, não se discute a exclusão dos actos regulamentares administrativos deste requisito de legitimidade, mas antes a inclusão, no mesmo bloco, dos actos regulamentares legislativos.

Não obstante, parece-nos benéfica a abordagem do tema, quanto mais não seja em defesa de «*uma cisão entre o controlo de constitucionalidade e o controlo [administrativo] de legalidade*»<sup>354</sup>, uma vez 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>355</sup>. Seguimos, assim, a doutrina maioritária que defende que os particulares só possam atacar actos de alcance geral que não sejam legislativos.

No que concerne à discórdia doutrinal identificada, cumpre começar por referir que o conceito “acto regulamentar” não se encontra definido no Tratado. A maioria dos Autores que seguimos recorrem, em justificação da sua posição, quer ao elemento histórico, quer ao elemento literal da norma.

A invocação do elemento histórico prende-se com a natural precedência que o “defunto” Tratado Constitucional despende ao actual Tratado que rege a União Europeia. Relativamente a esta questão, quando o Tratado Constitucional se referia a uma via de recurso concedida às pessoas singulares e colectivas contra “actos regulamentares”, essa menção dizia, expressamente, respeito a actos não legislativos, na medida em que o mesmo proponha a renomeação dos actos da União, equiparando-os a conceitos muito semelhantes aos dos ordenamentos jurídicos internos. Quando essa intenção se viu gorada, o legislador

---

<sup>354</sup> HENRIQUES, - Direito da União..., p. 419

<sup>355</sup> SOUSA, - A Necessidade de Reforço da Tutela Jurisdicional Efetiva..., p. 27

originário não teve o cuidado de alterar a designação utilizada anteriormente para identificar esta realidade.

Independentemente disso, sabemos bem qual a teleologia subjacente à norma (*«restringir a impugnação directa de actos da união, por parte de particulares, a medidas que revistam natureza executiva»*<sup>356</sup>), pelo que não vale a pena ignorá-la. Afinal, o desejo de mudança pelo simples propósito de mudança não é condição válida, nem suficiente, para subverter as “regras do jogo”. Relativamente a este argumento, restará dizer que, invocando-o, deixaremos à margem do conceito os actos legislativos.

Por seu turno, o argumento literal subjacente à norma contribui, também, para tornar exclusiva a legitimidade para sindicância de actos regulamentares administrativos. *«[S]e o legislador pretendesse abranger todos os atos, não teria escrito “acto regulamentar”, nada diria ou diria “acto de alcance geral”»*<sup>357</sup>. Para mais, o requisito de legitimidade refere, expressamente, *«“actos regulamentares”, não fazendo sentido esta especificação, se o objectivo era abranger todos os actos da União.»*<sup>358</sup>

Mas não é só no meio doutrinário que se levanta a questão, não fosse o problema da Tutela Jurisdicional efectiva um tema caro, também, nos meandros jurisdicionais. Assim, também os Tribunais da União têm contribuído para acentuar a dificuldade de firmar o conceito<sup>359</sup>. Nessa senda, o Tribunal Geral já teve oportunidade de considerar<sup>360</sup> que um acto regulamentar era aquele cujo âmbito tinha carácter geral, mas não tinha natureza legislativa. Esta interpretação foi, à semelhança de tantas outras, trazida ao pretório superior do Tribunal de Justiça que confirmou o conceito em sede de recurso.

Resumindo, um entendimento maioritário, apoiado nos argumentos histórico e literal, *«deixa a fiscalização da legalidade dos actos que sejam materialmente legislativos entregue aos meios indirectos de impugnação(...) ou, via recurso de anulação, mantendo-se a necessidade de prova da afectação individual»*<sup>361</sup>, conservando e caracterizando o recurso

---

<sup>356</sup> MARQUES, - O acesso dos particulares ao recurso de anulação..., p. 101

<sup>357</sup> SOUSA, - A Necessidade de Reforço da Tutela Jurisdicional Efetiva..., p. 26 - 27

<sup>358</sup> LENCASTRE, - O acesso dos particulares ao recurso de anulação..., p. 33

<sup>359</sup> A este respeito, concordamos com Afonso Patrão,\* quando o mesmo assume que *“o abandono do sistema de diferenciação de actos pensado para a Constituição Europeia constitui um retrocesso”* que em muito contribui para a discórdia acerca desta questão.

\* Apud LENCASTRE, - O acesso dos particulares ao recurso de anulação..., p. 34

<sup>360</sup> Processo Eurofer.

<sup>361</sup> SOUSA, - A Necessidade de Reforço da Tutela Jurisdicional Efetiva..., p. 28

de anulação como sendo um meio processual europeu de cariz e sindicância maioritariamente administrativa, situação em que «[o] TJUE (...) actua enquanto tribunal administrativo (...).»<sup>362</sup>

Dentro deste requisito de legitimidade, que se alia aos dois anteriormente estudados, inclui-se a possibilidade de impugnação dos 1) actos delegados, que já mencionamos que são actos não legislativos de âmbito geral, que completam ou modificam determinados elementos não essenciais do acto legislativo e 2) dos actos de execução, que são actos geralmente adoptados pela Comissão, para matérias que careçam de regras uniformes de execução, no seu papel de executivo comunitário. Apesar disso, a “linha divisória” dos actos delegados e dos actos de execução nem sempre é de fácil compreensão.

Posto isto, interessa-nos mais, em termos de legitimidade para acesso ao contencioso administrativo Europeu, a destrição do conceito de acto regulamentar sem necessidade de medidas de execução, já que os particulares apenas ficam dispensados de provar a sua afectação individual, quando os actos regulamentares administrativos da União não careçam de posteriores medidas de execução<sup>363</sup>.

Assim, a legitimidade activa dos particulares dependerá não só da interpretação a dar à expressão “actos regulamentares”, mas também do que se entenda por actos que dispensam medidas de execução. Acerca desta questão, apraz dizer que muitos actos regulamentares administrativos não necessitam de medidas de execução, factor que poderia implicar que «sem uma medida de execução (...), não poderiam os particulares contestar o acto.»<sup>364</sup> A norma revela-nos, então, a totalidade do seu objectivo, quando compreendemos que visa garantir a extensão do direito de recurso, permitindo «que os particulares impugnem directamente actos gerais de cariz self-executing em vez de terem de esperar por uma defesa por excepção.»<sup>365</sup>

No entanto, não se incorra no erro de considerar que estamos perante uma porta aberta relativamente a este critério. Na verdade, para que o acto regulamentar possa ser considerado

---

<sup>362</sup> ROQUE, - Direito Processual Administrativo Europeu, p. 423

<sup>363</sup> ROQUE, - Direito Processual Administrativo Europeu, p. 423

<sup>364</sup> SOUSA, - A Necessidade de Reforço da Tutela Jurisdicional Efetiva..., p. 29

<sup>365</sup> HENRIQUES, - Direito da União..., p. 419

self-executing, o próprio acto deve determinar de maneira clara e definida os seus efeitos jurídicos para cada particular.

Assim, independentemente da bondade<sup>366</sup> da sobredita alteração, a sua consagração, como requisito de admissibilidade, ao lado da exigência de afectação directa dos particulares, não deixa de ser curiosa, isto porque, independentemente da distinção operada pelo Tribunal Geral, entre o critério da “afectação directa” e da “desnecessidade de medidas de execução”, afinal, «a exigência de estarmos perante actos que dispensem medidas de execução é susceptível de se confundir com o próprio conceito de afectação directa, do qual também depende a admissibilidade do recurso.»<sup>367</sup>

Vejamos, então, a respeito deste requisito de legitimidade e dos eventuais recorrentes que admite, o Despacho da Primeira Secção do Tribunal Geral de 14 de Fevereiro de 2019 (Processo T-125/18) e o Acórdão da Primeira Secção alargada do Tribunal Geral (Processos T-429/13 e T-451/13) de 17 de Maio de 2018.

No que respeita ao Despacho da Primeira Secção do Tribunal Geral de 14 de Fevereiro de 2019, ele relevará no sentido de clarificar a importância do conceito de desnecessidade de medidas de execução.

Como já tivemos oportunidade de referir, o Despacho da Primeira Secção surge no âmbito do processo que opôs *Associazione Nazionale Granosalus – Liberi Cerealicoltori & Consumatori* à Comissão Europeia por razão de um Regulamento de Execução da Comissão que renovava a permissão de aprovação da substância activa glifosato.

Em contenda estava um Regulamento de Execução (acto de alcance geral), no qual a Comissão renovou a permissão desta substância utilizada como herbicida.

A Recorrente, sentindo-se afectada pelo acto, impugnou-o, invocando a sua legitimidade nos termos da terceira hipótese prevista no quarto parágrafo do artigo 263.º. A Comissão contestou a admissibilidade do recurso, alegando que o acto regulamentar em causa carece de medidas de execução por parte dos Estados-membros.

---

<sup>366</sup> Falamos, designadamente, da decisão que deu resposta às exigências de maior protecção jurisdicional, aos particulares, através da consagração de uma “legitimidade mais ampla” de acesso à acção de anulação.

<sup>367</sup> LENCASTRE, - O acesso dos particulares ao recurso de anulação..., p. 41

Após ter analisado as primeiras duas hipóteses de legitimidade activa dos particulares constantes do artigo, os magistrados chegaram, finalmente, ao cerne da questão, versando sobre a qualificação do acto recorrido como acto regulamentar que não necessita de medidas de execução.

A esse respeito, começaram por referir que a «(...) terceira situação em que é admissível um recurso de anulação interposto por uma pessoa (...) é aquela em que esse ato constitui um ato normativo que diz diretamente respeito a essa pessoa e não necessita de medidas de execução.»<sup>368</sup>

O Tribunal afirmou desde logo que: «(...) o conceito de ato regulamentar abrange os atos de alcance geral, com exceção dos atos legislativos (...)»<sup>369</sup>, identificando o acto impugnado como acto regulamentar, ponto que não foi contestado pelas partes.

Posto isto, prosseguiram os magistrados para o segundo conceito de relevo, «(...) o conceito de “atos regulamentares que [...] não necessitem de medidas de execução”, (...)», já que «(...) quando um ato regulamentar necessita de medidas de execução, a fiscalização jurisdicional do respeito da ordem jurídica da União é assegurada (...) pelos órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros.»<sup>370</sup> e não pela própria União, cujos órgãos judiciais só actuarão «(...) quando a execução de um ato regulamentar compete às instituições, aos órgãos ou aos organismos da União (...)»<sup>371</sup>

Nesse sentido, reconheceu a referida Secção que: «(...) importa, por isso, determinar se o ato recorrido, relativo à renovação da aprovação do glifosato (...) necessita de medidas de execução (...)»<sup>372</sup>, remetendo a resposta para o teor do acto regulamentar, segundo o qual «(...) um produto fitofarmacêutico que contenha a substância ativa glifosato aprovada pela Comissão não pode ser colocado no mercado nem utilizado, sem autorização concedida, no Estado-Membro(...)»<sup>373</sup> Nestes termos, a resposta começa a vislumbrar-se, já que «(...) os efeitos do ato recorrido se produzem relativamente (...) aos cidadãos da União (...) através da renovação das autorizações (...) concedida pelos Estados-Membros.»<sup>374</sup> e, para

<sup>368</sup> Despacho do Tribunal Geral (Primeira Secção) de 14 de Fevereiro de 2019, § 65

<sup>369</sup> Despacho do Tribunal Geral (Primeira Secção) de 14 de Fevereiro de 2019, § 66

<sup>370</sup> Despacho do Tribunal Geral (Primeira Secção) de 14 de Fevereiro de 2019, § 70

<sup>371</sup> Despacho do Tribunal Geral (Primeira Secção) de 14 de Fevereiro de 2019, § 71

<sup>372</sup> Despacho do Tribunal Geral (Primeira Secção) de 14 de Fevereiro de 2019, § 74

<sup>373</sup> Despacho do Tribunal Geral (Primeira Secção) de 14 de Fevereiro de 2019, § 79

<sup>374</sup> Despacho do Tribunal Geral (Primeira Secção) de 14 de Fevereiro de 2019, § 84

todos os efeitos, «Tais renovações das autorizações (...) constituem, (...) medidas de execução do ato Recorrido(...).»<sup>375</sup>

Mas, a interpretação dos magistrados não ficou por aqui, uma vez que consideraram que a «(...) eventual margem de apreciação de que os Estados-Membros dispõem no âmbito da execução do ato recorrido, (...) não é relevante para determinar se um ato regulamentar necessita de medidas de execução (...)»<sup>376</sup>

Assim, concluiu-se «(...) *que o ato recorrido não constitui um ato regulamentar que não necessita de medidas de execução*(...).»<sup>377</sup> tendo, nesses termos, despachado o Tribunal no sentido do recurso «(...) *ser julgado inadmissível* (...)»<sup>378</sup>

Por seu turno, o Acórdão da Primeira Secção alargada do Tribunal Geral de 17 de Maio de 2018 importa aqui, sobretudo, pelo panorama geral que apresenta acerca dos requisitos constantes desta hipótese de legitimidade activa.

Neste processo foram parte a *Bayer CropScience AG* e a *Syngenta Crop Protection AG* contra a *Comissão Europeia*. Em causa estava um Regulamento de execução, do qual se pedia a anulação, relativo aos requisitos de aprovação de substâncias activas, proibindo a utilização e a venda de sementes tratadas com produtos fitofarmacêuticos que contenham essas substâncias.

A Comissão suscitou dúvidas no processo, relativamente à legitimidade das recorrentes, ao passo que estas alegaram que o acto recorrido se tratava de um acto regulamentar que não necessita de medidas de execução, razão pela qual teriam legitimidade para o impugnar, independentemente de qualquer afectação individual.

Compreendendo que as recorrentes não eram destinatárias do acto impugnado, propôs-se o tribunal «(...) *analisar se este, como alegam [as recorrentes], (...) é um ato regulamentar que lhes diz diretamente respeito e não necessita de medidas de execução.*»<sup>379</sup>

Relativamente à afectação directa começaram por referir que: «(...) *o pressuposto da afectação directa das recorrentes exige que a medida impugnada produza diretamente*

---

<sup>375</sup> Despacho do Tribunal Geral (Primeira Secção) de 14 de Fevereiro de 2019, § 85

<sup>376</sup> Despacho do Tribunal Geral (Primeira Secção) de 14 de Fevereiro de 2019, § 95

<sup>377</sup> Despacho do Tribunal Geral (Primeira Secção) de 14 de Fevereiro de 2019, § 96

<sup>378</sup> Despacho do Tribunal Geral (Primeira Secção) de 14 de Fevereiro de 2019, § 98

<sup>379</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Primeira Secção alargada) de 17 de Maio de 2018, § 55

*efeitos na situação jurídica do particular e que não permita qualquer poder de apreciação aos seus destinatários responsáveis pela sua execução (...).»<sup>380</sup>*

Assim sendo, já que o acto recorrido «(...) **impunha que os Estados-Membros que concederam autorizações para produtos fitofarmacêuticos que contivessem as substâncias em causa, sem qualquer margem de apreciação, as alterassem ou retirassem até 30 de Novembro (...)**»<sup>381</sup>, então, concluíram que: «(...) os artigos (...) do ato recorrido **dizem diretamente respeito à Bayer, na medida em (...) que são aplicáveis às substâncias ativas (...).**»<sup>382</sup>

Comprovado o preenchimento do conceito de afectação directa, passou, o douto acórdão, para a questão de saber se o acto impugnado consubstancia um acto regulamentar. A este respeito, plasmaram os magistrados que: «(...) o conceito de «ato regulamentar» deve ser entendido no sentido de que se refere a atos de alcance geral com exceção dos atos legislativos (...).»<sup>383</sup>

Assim, porque «(...) o ato recorrido é um ato de alcance geral (...)»<sup>384</sup>, que foi adoptado, tendo por «(...) base jurídica o artigo (...) que confere à Comissão o **mandato de adotar, de acordo com o procedimento (...) um regulamento que retire ou altere a aprovação das substâncias em causa (...)**»<sup>385</sup>, então, «Daí resulta que (...) [o] **ato recorrido foi adotado pela Comissão no exercício de competências de execução (...)**»<sup>386</sup>, sendo, portanto, um acto regulamentar, na acepção do artigo 263.º do TFUE.

No que concerne à desnecessidade de medidas de execução, último critério cumulativo a preencher, plasma o acórdão que como «(...) **ato recorrido, impõe que os Estados-Membros que concederam autorizações para produtos fitofarmacêuticos com as substâncias em causa as alterem ou retirem no máximo a partir de 30 de Novembro (...)**», assim, é explícito que o «(...) **ato recorrido necessita (...) de medidas de execução.**»<sup>387</sup>

---

<sup>380</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Primeira Secção alargada) de 17 de Maio de 2018, § 57

<sup>381</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Primeira Secção alargada) de 17 de Maio de 2018, § 59

<sup>382</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Primeira Secção alargada) de 17 de Maio de 2018, § 67

<sup>383</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Primeira Secção alargada) de 17 de Maio de 2018, § 82

<sup>384</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Primeira Secção alargada) de 17 de Maio de 2018, § 83

<sup>385</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Primeira Secção alargada) de 17 de Maio de 2018, § 84

<sup>386</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Primeira Secção alargada) de 17 de Maio de 2018, § 86

<sup>387</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Primeira Secção alargada) de 17 de Maio de 2018, § 89

Resultando desta última análise que «(...) o acto recorrido (...) não constitui um ato de alcance geral que não necessita de medidas de execução (...)»<sup>388</sup> concluiu o tribunal que: «*A admissibilidade dos presentes recursos (...) não pode, portanto, basear-se nessa disposição.*»<sup>389</sup>

Como é bom de ver, no que respeita ao acesso a juízo propriamente dito, o Legislador originário também não deu “*ponto sem nó*”, garantindo uma solução dupla, ainda que paradoxal, de acesso jurisdicional, que de outra forma estaria vedado. Esta posição acaba por, simultaneamente, evitar a sobrecarga dos Tribunais da União, enquanto assegura a aparência de um aumento da legitimidade activa dos particulares.

Na prática, ou os actos são self-executing e, provado esse facto, admite-se o recurso, ou os actos carecem de medidas de execução e, delas carecendo, têm de passar pelo crivo da “afecção individual”, só assim, acedendo aos Tribunais Comunitários (o que é raríssimo). Não conseguindo fazer prova dessa afectação, a única via de sindicância do acto, recai sobre uma eventual impugnação junto dos tribunais nacionais.

Em bom rigor, mesmo com a alteração normativa sofrida, a Tutela Jurisdicional dos particulares continua ferida de morte, já que continua a exigir-se a prova de uma certa individualização. A regra da legitimidade continua a exigir demasiado de forma demasiado restritiva.

Na verdade, se se entender que o termo “acto regulamentar” não coincide com “regulamento” (entendimento que aliás sigo) e que, por conseguinte, só os actos regulamentares self-executing (de natureza administrativa) podem ser objecto de recurso de anulação interposto por particulares, então, «*ter-se-á feito pouco para resolver os anteriores problemas relativos à legitimidade activa destes recorrentes não privilegiados (...).*»<sup>390</sup>

Em suma, o retoque dispensado pelos legisladores originários da União à norma que disciplina esta questão «*acaba por substituir a prova da “afecção individual” pela prova da existência de um acto regulamentar não carecido de medidas de execução*»<sup>391</sup>. Ora, atentos à tradição jurisprudencial extremamente restritiva que os Tribunais da União têm

---

<sup>388</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Primeira Secção alargada) de 17 de Maio de 2018, § 90

<sup>389</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Primeira Secção alargada) de 17 de Maio de 2018, § 92

<sup>390</sup> PIÇARRA, - Três notas sobre a Identidade do Sistema Jurisdicional..., p. 781

<sup>391</sup> SOUSA, - A Necessidade de Reforço da Tutela Jurisdicional Efetiva..., p. 31

vindo a estabelecer, na prática, a única diferença reside na substituição das vicissitudes levantadas por um requisito, (afecção individual) pelas vicissitudes inerentes a outro (medidas self-executing).

As inovações introduzidas no Tratado de Lisboa ficam, assim, bastante aquém daquilo que, há muito, vinha sendo quer exigido pela crescente consciencialização dos direitos inerentes à cidadania europeia, quer defendido pela maioria da doutrina, através do aprofundamento do ideal das garantias jurisdicionais efectivas.

Esse pequeno passo prende-se, como já tivemos oportunidade de referir supra, com a obsessividade da União equilibrar a todo o tempo, os “pratos da balança”, contrapondo e aliando soluções, não raras vezes, antagónicas, como sejam *«por um lado, (...) a preocupação de não sobrecarregar o TJ, (...), e, por outro lado, impedir a total negação de tutela judicial aos particulares, nos casos em que essas medidas não existam.»*<sup>392</sup>

## 5. Soluções

*«A cidadania europeia encerra em si um conjunto de direitos fundamentais, nomeadamente o direito à tutela jurisdicional efectiva, tendo no recurso de anulação um dos seus meios de efectivação.»*<sup>393</sup>

Como comprovamos pela análise do título anterior, continua a existir, no âmbito Europeu, um grave défice de garantias jurisdicionais dispensadas ao particular que as alterações introduzidas no Tratado de Lisboa não conseguiram rectificar.

Esta realidade torna-se ainda mais gravosa, quando percebemos que os particulares mantêm, hoje, uma legitimidade muito semelhante à que possuíam nos primórdios do projecto europeu. Realidade que os Tribunais da União, enquanto “moldadores” do Direito da União, não colmataram, antes dificultaram a assunção de alternativas passíveis de solucionar o problema. Nesses termos, o problema da inexistência de uma Tutela Jurisdicional efectiva dos particulares não existe, subsiste!

---

<sup>392</sup> MARQUES, - O acesso dos particulares ao recurso de anulação..., p. 103

<sup>393</sup> SOUSA, - A Necessidade de Reforço da Tutela Jurisdicional Efetiva..., p. 16

Em termos simples, o particular tem três possibilidades, ou melhor dito tem legitimidade activa, quando 1) é destinatário *stricto sensu* do acto/decisão administrativa impugnável, nas 2) situações em que o acto/decisão administrativa não lhe é destinada mas, não obstante, o afecta directa e individualmente, ou quando, 3) não sendo o destinatário, é afectado por um acto regulamentar (administrativo) de alcance geral, que não carecendo de medidas de execução o afecta directamente.

Como é bom de ver, pela própria descrição se comprovam e compreendem as graves dificuldades de acesso dos particulares ao ordenamento jurisdicional da União.

Escusado será dizer que o particular é, tradicionalmente, a parte integrante da relação comunitária que menos acesso dispõe ao conceito e aos ideais corporizados pela União. Independentemente disso, o conceito democratizante de cidadão está, a meu ver, no cerne da construção Europeia, este só se aperfeiçoará com a inclusão do indivíduo na sua vivência e ponderação.

Para mais, defendemos, também, desde o início deste estudo, que a União é, antes de mais, uma União Administrativa. E se o binómio administração/administrado envolve, a nível dos ordenamentos jurídicos internos, uma relação de forças desproporcional, por razão do *Ius Imperii* que caracteriza a primeira como verdadeira “máquina”, então carece de um controlo democrático apertado da legalidade e da sua discricionariedade. Esta contraposição desmedida de forças será tão mais gravosa quanto maior e mais complexa seja a relação administração europeia/administrado.

No entanto, não obstante a cidadania europeia ter adquirido um estatuto fundamental, que engloba um conjunto de direitos merecedores de protecção, a Tutela Jurisdicional dos particulares tem sido reforçada apenas muito superficialmente.

Assim se compreende a gravidade que a falta dessas garantias comporta, quando vislumbramos a plenitude desta organização internacional *sui generis*.

Os cidadãos Europeus encontram-se, pois, numa situação extremamente antagónica segundo a qual lhes é negado o direito fundamental que tutela todos os outros: o direito a uma Tutela Jurisdicional efectiva. Essa negação não passa, sequer, pelos problemas que, normalmente, se vislumbram nos Tribunais de vocação Internacional. O problema do acesso aos Tribunais Europeus pelos seus cidadãos não se justifica com o facto de ser uma jurisdição

facultativa ou sem meios de garantir a execução das suas sentenças, prende-se, antes, com o facto de, apesar de existir no ordenamento jurídico da União uma garantia institucional (tribunais consagrados para o efeito) e processual (forma de processo específica) para o efeito, as restrições impostas em face da legitimidade activa dos particulares, tornam a sua existência num mero dever redundante de concretização normativa.

Para mais, o Tribunal de Justiça, paladino da construção jurisprudencial tantas vezes radical no seio da União, tem-se demitido de todo e qualquer papel activo na flexibilização dos conceitos de acesso dos particulares ao Tribunal.

Daí que as novidades do Tratado de Lisboa tenham ficado aquém das expectativas de todos, não constituindo um verdadeiro reforço da Tutela Jurisdicional efectiva, já que não consagra uma protecção plena dos particulares, por intermédio da possibilidade de impugnação de todo os actos da União que os afectem.

A desilusão, relativamente às alterações sofridas pelo Tratado em face das necessidades de uma maior Tutela Jurisdicional dos particulares, torna-se ainda maior quando percebemos que uma das propostas apresentadas para resolução do problema era a de garantir aos particulares acesso directo aos Tribunais da União, sempre que se verificasse a violação de direitos fundamentais, independentemente do requisito do interesse individual.

Perdeu-se, nessa altura, uma oportunidade de ouro, quando a única alteração introduzida, a este respeito, foi aquela que foi despendida à questão da impugnabilidade de actos regulamentares self-executing. Isto porque não só foram poucas as mudanças ao parágrafo correspondente à legitimidade, como também as alterações, efectivamente, introduzidas não contribuíram, sequer, para a clarificação de conceitos há muito debatidos e contestados. Sendo um desses conceitos, a própria questão de saber o que se deve entender por acto regulamentar para efeitos deste requisito de legitimidade activa.

Findo este périplo pelas diversas questões associadas ao Recurso de anulação, principalmente, o problema da restrição de acesso dos particulares a esse recurso que visa garantir a legalidade administrativa da União, cumpre, agora, estabelecer uma ligação entre esses males e as respectivas consequências processuais e, sobretudo, garantísticas, para que, mais coerentemente, se possam, posteriormente, apresentar as respectivas e competentes soluções.

### **Do ponto de vista processual:**

Acabamos, infelizmente, por concluir que, em sede deste recurso jurisdicional, a decisão do mérito da causa, ao invés de assumir posição sobranceira na hora de dirimir o litígio, acaba por esmorecer, sendo quase delegada para um segundo plano em face da real e efectiva importância que as questões processuais de admissibilidade e legitimidade ocupam na prática pretoriana diária. Parte desta realidade, em que as questões processuais se sobrepõem ao objecto do litígio, prende-se, a meu ver, com o grave problema da legitimidade sobre o qual temos vindo a discorrer.

Com isto não se pretende afirmar ou encetar a ideia segundo a qual se exclua, por completo, da esfera da decisão a aferição destes expedientes processuais. Antes parece que a restrição e confusão de conceitos normativos tem contribuído para que o tribunal perca demasiado do seu valioso tempo a versar, infrutiferamente, sobre esta questão, quando o seu conhecimento deveria ser o mais célere e o mais claro possível, permitindo, assim, aos juízes debruçar-se, ou não, mais rapidamente sobre a questão material controvertida.

### **Do ponto de vista Garantístico:**

Sob este ponto de vista, a limitação dos requisitos e conceitos que permitem o acesso dos particulares à decisão judicial torna mais difícil a garantia de uma Tutela Jurisdicional efectiva. Ao contrário do que se poderia pensar, a frustração dessa garantia não se limita à simples decisão de inadmissibilidade por falta de legitimidade que, necessariamente, excluirá o particular do âmbito de protecção dos Tribunais da União. O problema vai mais além, na medida em que, mesmo sendo o processo considerado *in fine* admissível, pode a questão da legitimidade retirar à acção, no todo ou em parte, o seu efeito útil por razão da morosidade do processo. Ora, a decisão judicial em tempo razoável é uma das realidades que densifica o Princípio da Tutela Jurisdicional efectiva, pelo que, também por esse prisma, ficará este afectado.

### **Soluções meramente aparentes:**

Uma das aparentes soluções, que o próprio Tribunal de Justiça e alguns autores têm invocado quer a seu favor, quer para as desmaterializar, é aquela que resulta do artigo 19.º/1 segundo parágrafo do TUE, «*Os Estados-Membros estabelecem as vias de recurso necessárias para assegurar uma tutela jurisdicional efectiva nos domínios abrangidos pelo*

*direito da União.» Segundo estes e a interpretação dispensada ao artigo, os tribunais nacionais devem actuar como “safety net” a todos os casos que, por razão de ilegitimidade activa, não possam ser sindicados a título de recurso de anulação nos tribunais comunitários «parties that are unable to establish direct and individual concern can only hope that the national courts provide a safety net»<sup>394</sup>.*

A possibilidade de contencioso acima mencionada não deve ser afastada, desde logo, pelo que o princípio e a norma significam em termos da garantia de Tutela Jurisdicional. No entanto, não parece correcta a sua invocação no plano das soluções ao problema da limitação da legitimidade activa dos não destinatários.

Esta espécie de “competência residual” dos tribunais nacionais não leva, suficientemente, em consideração o papel e o alcance jurídico dos actos dos protagonistas administrativos da União, pelo que não se coaduna com as necessidades de tutela em causa por quatro ordens de razão.

Antes de mais, convém frisar que nem sequer é certo que os tribunais nacionais admitam apreciar actos e decisões administrativas europeias, independentemente daquilo que o artigo 19.º do Tratado da União possa dizer.

Mas, mesmo admitindo que sim, o primeiro sintoma que demonstra a imperfeição desta “solução” tem que ver com a possibilidade de proposição de processos paralelos. Quer isto dizer que dois particulares não destinatários do acto, cidadãos de dois Estados-membros diferentes, podem intentar, nos respectivos tribunais nacionais, a competente acção que melhor garanta a tutela dos seus direitos. Ora, numa União onde a interpretação do direito se quer cada vez o mais uniforme possível, esta possibilidade gera grandes desigualdades quer a nível processual (diferentes garantias processuais), quer a nível da decisão (eventual prolação de decisões contraditórias relativamente ao mesmo acto impugnado).

O segundo mal que enferma esta proposta de solução prende-se com o facto de na sua ponderação, fundamentação e decisão o tribunal nacional, encarregue do caso, não ter presentes todos os interesses subjacentes à questão em juízo, designadamente o interesse máximo de garantia do ideal de União de Direito.

---

<sup>394</sup> KEESSEN, - European administrative decisions..., p. 172

Também a questão temporal levanta problemas à solução sugerida, na justa medida em que os prazos processuais variam de uns ordenamentos jurídicos para outros. Tal facto, cria não só as desigualdades processuais que já referimos, como também frustra o intrincado e delicado equilíbrio que o prazo do artigo 263.º visa garantir, bem como o Princípio da segurança jurídica, se permitir um prazo substancialmente mais alargado.

Por fim, surge o derradeiro dilema, nenhum tribunal nacional tem o poder de anular um acto jurídico da União, como tem o Tribunal de Justiça, pelo que a maior falha desta solução é a manutenção de um acto que, declarado inválido por um tribunal nacional, permaneça na ordem jurídica europeia, ainda que inócuo.

Outra das soluções que se tem, popularmente, perfilado como remédio para esta problemática de falta ou restrição de legitimidade activa, relaciona-se com a possibilidade, aparentemente irrestrita, de acesso dos particulares à acção de responsabilidade da União pelos danos causados pelas Instituições no exercício das suas funções.

Este tipo de acção advém da conjugação dos artigos 340.º (no qual se plasma a responsabilidade extracontratual da União) e 268.º do qual consta a competência dos tribunais da União para o julgamento deste tipo de acções. Ora, contrariamente ao extenso artigo 263.º, este normativo “simplificado” é omissivo quanto à legitimidade activa, razão pela qual se entende que todo o particular possui legitimidade irrestrita para propositura de acção de responsabilidade contra as Instituições da União.

A aparente solução, para a problemática da falta de legitimidade para anulação dos actos administrativos da União reside, assim, na falsa premissa, comungada por alguns autores, que sugere que, mesmo nos casos em que o particular não possa, por falta de legitimidade, recorrer aos tribunais para anulação de um acto administrativo que o lese, sempre poderá propôr a competente acção de responsabilidade pelos danos causados por esse acto.

No entanto, também esta aparente solução cai por terra quando analisada à luz dos condicionalismos do artigo 263.º do TFUE. Isto porque, os tribunais da União têm entendido, como é normal, que para julgar procedente uma acção de responsabilidade com base num acto administrativo ilegal, esse facto há-de estar previamente comprovado. Assim, uma

acção de responsabilidade, nesses termos, só será admissível se esse facto houver sido declarado, previamente, em sede de recurso de anulação.

Quer isto dizer que mesmo com a aparente legitimidade irrestrita para propositura da acção de responsabilidade, decorrente de danos causados por acto administrativo, como esta depende de uma prévia decisão de anulação do acto em crise, então, na verdade, também esta segunda acção está vedada aos particulares que não possuam legitimidade para intentar a primeira.

### **Soluções efectivas:**

Assim, há que procurar uma solução mais consentânea com as necessidades de tutela às quais urge responder. Nestes termos, afiguram-se, para nós, apenas duas soluções que podem ser adoptadas subsidiariamente. Ou o legislador originário assume o problema,<sup>395</sup> alterando a norma na parte que respeita à legitimidade, garantindo, assim, aos particulares acesso directo aos Tribunais da União, sempre que se verifique a violação de direitos fundamentais. Ou, pelo menos, deve o Tribunal de Justiça flexibilizar os conceitos, excluindo o momento futuro, sem limite estabelecido, como momento temporal relevante para a aferição do preenchimento do critério da afectação individual.

Posto isto, até se poderia compreender e aceitar a restrição de acesso a juízo dos particulares, quando, não sendo destinatários, são afectados directamente por actos regulamentares (administrativos), de alcance geral, que não carecem de medidas de execução. Mas tal, só poderá ser tolerado, quando e se, o legislador originário optar (como já devia ter feito na alteração de Lisboa) por permitir aos não destinatários dos restantes actos administrativos acesso directo aos Tribunais da União, sempre que se verifique a violação dos seus direitos fundamentais, independentemente do requisito do interesse individual.

Relativamente a estas soluções que propomos, vezes se levantam, alegando que a adopção destas soluções condenaria os Tribunais da União a uma saturação decorrente de um volume desmedido de recursos de anulação interpostos «*[a] incompletude do sistema jurisdicional da UE – obstinadamente mantida pelo próprio TJ, aparentemente a título de autoprotecção contra um suposto afluxo maciço de recursos de anulação (...).*»<sup>396</sup>

---

<sup>395</sup> E a sua responsabilidade histórica na criação e manutenção do mesmo.

<sup>396</sup> PIÇARRA, - Três notas sobre a Identidade do Sistema Jurisdicional..., p. 781

Relativamente a este “afluxo maciço de recursos”, não parece, de todo, consequente a posição adoptada quer pelo Tribunal de Justiça, quer por alguma doutrina acerca desta questão. Não só, facilmente, se desmentem esses medos de corrida aos tribunais<sup>397</sup>, como ainda se ela ocorresse, haveria o sistema jurisdicional de ser reformado e aprimorado para acomodar tão nobre tarefa.

Afinal, se a manifesta pretensão da União é, como já foi por várias vezes manifestado, caminhar no sentido da União política, acolhendo cada vez mais os ideais e moldes do Estado hodierno na sua estruturação, então, terá a União de abraçar a totalidade das consequências que esse passo implica. Esse trilho passará, necessariamente, por assumir os seus tribunais como concretizadores plenos do Princípio da Tutela Jurisdicional efectiva. A verdade é que a União tem, progressivamente, ao longo da sua formação, exigido “sol na eira e chuva no quintal”. Mas, independentemente de assumir, ou não, esse passo face à federalização, em nada padeceria em ser mais liberal na abertura dos seus Tribunais aos particulares, antes demonstrando a força e o vigor de uma organização internacional, cuja construção derrubou tantas outras barreiras sociais e jurídicas e cujo futuro se afigurará, ainda que lentamente, certamente promissor.

## V. Conclusões

Aqui chegados, palmilhado que está o percurso a que nos propusemos, o sentimento não difere daquele que o grande aventureiro sente no final da sua saga. Afinal a magnitude da empresa que levamos a cabo assim o determina.

Desta feita, com base no estudo por nós desenvolvido, concluímos que:

1) Os visionários pais fundadores da União labutaram, há mais de 60 anos, no sentido de criar um projecto europeu comum, que se caracterizou e cresceu acima de tudo como uma União administrativa.

---

<sup>397</sup> Afinal, o aumento de processos não pode, nem poderá ser nunca, motivo para restringir o acesso de alguém a um mecanismo de tutela dos seus direitos, mormente os tribunais.

2) A magnitude que o Direito Administrativo assume, hoje, ao nível supranacional, demonstra a longitude do caminho percorrido por este ramo do Direito desde a *belle époque* do Direito Administrativo.

3) Como uma organização internacional *sui generis*, a União derrubou não só diversas barreiras sócio-culturais, mas também jurídicas, afirmando-se, hoje, como potência a diversos níveis, incluindo o do Direito Administrativo.

4) Tal como no estado hodierno, também a administração europeia se encontra disseminada, situação que acarreta diversos constrangimentos, particularmente ao nível da Protecção Jurisdicional efectiva.

5) A administração indirecta, levada a cabo pelos Estados-membros, tem sido complementada por uma progressiva centralização administrativa nas próprias instituições da União.

6) No entanto, essa crescente administração directa está, hoje, dispersa não só nas mãos da Comissão, mas também do BCE e do crescente número de agências, cujo personalismo e especialidade contribuem para o cariz cada vez mais técnico das decisões administrativas actuais.

7) Ainda assim, as notas administrativas em evidência no sistema não querem dizer que exista uniformização normativa e procedimental.

8) A verdade é que a União não deixa de ser uma organização internacional a braços com soberanias e particularismos de 28 Estados e Ordens Jurídicas diferentes, razão pela qual a carência de homogeneização é tão grande.

9) Daí que conceitos como o de Acto Administrativo Europeu ou de Boa Administração se encontrem ou intrinsecamente ligados ao estudo institucional da União, ou plasmados não vinculativamente.

10) O Tribunal de Justiça da União surge, assim, como grande paladino da construção jurídica europeia, contribuindo em definitivo para a chamada *Europa dos juízes*, denominação que lhe advém da sobranceira forma como os seus tribunais adaptam e moldam os chamados Tratados-Quadro à vivência quotidiana da própria Comunidade.

11) Neste sentido, um grande louvor tem que ser dado ao tribunal a respeito da assunção, no seu âmbito decisório, do importante Princípio da Tutela Jurisdicional Efectiva.

12) A sua origem e construção fez-se no âmbito da soberania intrínseca a cada Estado europeu, mas a sua importação, desenvolvimento e aplicação recaí, inteiramente, sobre mérito do TJUE.

13) É precisamente o louvor pela assunção do Princípio em causa que deixa tanto a desejar, quando realizamos um estudo aprofundado, no que à legitimidade para a acção de anulação diz respeito.

14) O recurso de anulação revela-se como instituto sobranceiro, no que concerne à manutenção do ideal de União de Direito.

15) A existência deste meio processual garante a estabilidade de dois pilares fundamentais de qualquer ordem jurídica. Se, por um lado, garante a possibilidade de qualquer particular se valer dos tribunais para impugnar um acto lesivo da sua esfera de interesses e direitos, por outro, garante a estabilidade da Ordem Jurídica como um todo, através da garantia da legalidade administrativa.

16) A ausência ou denegação deste recurso jurisdicional periga não só a esfera jurídica de cada particular, como também toda a ordem jurídica europeia, assente no império do Direito.

17) Daí que o problema da legitimidade dos particulares, para propositura desta acção, seja uma questão essencial, já que aqueles que têm legitimidade activa são, necessariamente, os guardiões dessa legalidade.

18) No entanto, apesar da possibilidade quase irrestrita de impugnação de decisões objectivamente destinadas ao recorrente, a legitimidade dos não destinatários de decisões que, ainda assim, afectem os seus direitos fundamentais continua a deixar muito a desejar.

19) As raízes deste problema podem ser rastreadas até dois grandes culpados, por um lado, o legislador originário, por outro, o próprio TJUE.

20) No que ao legislador originário diz respeito, a sua quota parte na criação do problema funda-se na sua total vontade em reavaliar os requisitos constantes do quarto parágrafo do artigo 263.º do TFUE.

21) Mesmo quando reavaliados em “Lisboa”, ao contrário de simplificarem a questão, os novos requisitos apenas a dificultaram, já que se introduziram conceitos desfasados da realidade literal e histórica do referido Tratado.

22) O remanescente do problema, encontra o seu fundamento na própria actuação do TJUE.

23) Afinal, os Tribunais da União, enquanto “moldadores” do Direito da União, não colmataram as dificuldades impostas ao sistema pelo legislador originário. Antes dificultaram a assunção de alternativas passíveis de solucionar o problema.

24) Assim, o problema da inexistência de uma Tutela Jurisdicional efectiva dos particulares não existe, vai subsistindo.

25) Esta paradoxal posição do legislador originário e, sobretudo, do TJUE é justificada pelo receio de um aumento exponencial de acções de anulação levadas ao pretório europeu.

26) A razão justificativa invocada é completamente equívoca e descredibilizadora do, tão fundamental, ideal de União de Direito que a acção de anulação visa salvaguardar.

27) Urge, então, procurar alternativas viáveis que possam colmatar o problema, desde logo e a curto prazo uma flexibilização jurisprudencial premente dos conceitos integradores dos requisitos de legitimidade constantes no artigo 263.º, por exemplo através da amenização da fórmula Plaumann e do momento temporal relevante para a aferição da afectação individual.

28) A médio longo prazo, uma necessária reforma do artigo, abandonando os conceitos de afectação directa e individual, consagrando, assim, aos particulares acesso directo aos Tribunais da União, sempre que se verifique a violação de direitos fundamentais *tout court*.

29) Só assim se obterá, por intermédio do Princípio da Tutela Jurisdicional efectiva, a tão desejada plenitude do sistema completo de vias de recurso e de meios processuais instituído pelos Tratados.

## **Bibliografia:**

### **Material Impresso:**

#### **Livros:**

- CANOTILHO, J. J. Gomes, - **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed. 14ª reimp. Coimbra: Almedina. ISBN 978-972-40-2106-5
- HARTLEY, Trevor C., - **The foundations of European Union law: an introduction to the constitutional and administrative law of the European Union**. 8ª ed. Oxford: Oxford University Press, 2014. ISBN 9780199681457
- HENRIQUES, Miguel Gorjão, - **Direito da União: história, direito, cidadania, mercado interno e concorrência**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2014. ISBN 9789724055541
- HOFMANN, Herwig C. H.; TÜRK, Alexander H., - **EU administrative governance**. Cheltenham; Northampton: Edward Elgar, c. 2006. ISBN 1845422856
- KEESSEN, Andrea M., - **European administrative decisions: how the EU regulates products on the internal market**. Groningen: Europa Law Publishing, 2009. ISBN 9789089520562
- MACHADO, Jónatas E. M., - **Direito da União Europeia**. 1ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2010. ISBN 978-972-32-1858-9
- QUADROS, Fausto de, - **Direito da União Europeia: direito constitucional e administrativo da União Europeia**. 3ª ed. Coimbra: Almedina, 2013. ISBN 9789724050713
- ROQUE, Miguel Prata, - **Direito Processual Administrativo Europeu**. 1ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2011. ISBN 978-972-32-1912-8
- RUFFERT, Matthias, - **Administrative law in Europe: between common principles and national traditions**. Groningen: Europa Law Publishing, 2013. ISBN 9789089521323

- SILVA, João Nuno Calvão da, - **Agências de regulação da União Europeia**. 1ª ed. Coimbra: GESTLEGAL, 2017. ISBN 9789899982406
- SILVA, Susana Tavares da, - **Direito administrativo europeu**. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2010. ISBN 9789892600611
- 

#### **Capítulos de Livros:**

- MARQUES, Francisco Paes, - **O acesso dos particulares ao recurso de anulação após o Tratado de Lisboa: remendos a um fato fora de moda**. In MARTINS, Ana Maria Guerra, [et al.] O Tratado de Lisboa. Coimbra: Almedina, 2010. ISBN 9789724042671
- PIÇARRA, Nuno, - **Três notas sobre a Identidade do Sistema Jurisdicional da União Europeia**. In MIRANDA, Jorge, [et al.] – Estudos em homenagem a Miguel Galvão Teles V1. Coimbra: Almedina, 2012. ISBN 9789724049885. p. 767-789
- ROQUE, Miguel Prata, - **A separação de poderes no tratado de Lisboa – avanços e recuos na autonomização da função administrativa europeia**. In MARTINS, Ana Maria Guerra, [et al.] O Tratado de Lisboa. Coimbra: Almedina, 2010. ISBN 9789724042671

#### **Artigos de Publicação em Série:**

- QUADROS, Fausto, - **A revisão do Código do Procedimento Administrativo: principais inovações**. [on-line] O Novo Código do Procedimento Administrativo In: Revista CEJ. Lisboa: CEJ, 2016 [Consult. 30 Março 2019]. Acessível em:

[http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/Administrativo\\_fiscal/eb\\_novo\\_CPCA.pdf](http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/Administrativo_fiscal/eb_novo_CPCA.pdf)

ISBN: 978-989-8815-37-8

#### **Teses, Dissertações, Papers:**

- AMARAL, Pedro, - **A Sucessão de Estados: Caso da Reunificação Alemã.** Coimbra: 2018. Paper apresentado à disciplina de Direito Internacional Público
- LENCASTRE, Sílvia Cardoso Coimbra Vasconcelos e, - **O acesso dos particulares ao recurso de anulação após o Tratado de Lisboa: ubi ius ibi remedium?** Porto: 2012. Dissertação de Mestrado em Direito Público e Internacional.
- SOUSA, Inês Catarina Pereira de, - **A Necessidade de Reforço da Tutela Jurisdicional Efetiva na União Europeia.** Porto: 2014. Dissertação de Mestrado em Direito.

### **Material Não-Livro:**

#### **Documentos não Publicados:**

- GONÇALVES, Pedro Costa, - Lições de Direito Administrativo II. Coimbra, 2015. Acessível em:  
<https://inforestudante.uc.pt/nonio/ensino/listagemMateriaisApoio.do?method=mostEcras>

### **Documentos Electrónicos:**

#### **Livros Electrónicos:**

- BORCHARDT, Klaus Dieter, - **O ABC do direito da União Europeia.** [on-line]. 6ª ed. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2018 [Consult. 28 Dez. 2018] Acessível em: <https://publications.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/5d4f8cde-de25-11e7-a506-01aa75ed71a1>. ISBN 978-92-79-63633-2
- Directorate-General for Communication: European Commission, - **The EU & me.** [on-line]. 3ª ed. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2017 [Consult. 28 Dez. 2019] Acessível em: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6fcdb304-b542-11e7-837e-01aa75ed71a1>. ISBN 978-92-79-64082-7

- Directorate-General for Communication: European Commission, - **A União Europeia: O que é e o que faz.** [on-line]. 1ª ed. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2018 [Consult. 27 Dez. 2019] Acessível em: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/715cfcc8-fa70-11e7-b8f5-01aa75ed71a1/language-pt>
- KINGSBURY, Benedict; KRISCH, Nico; STEWART, Richard B., - **The Emergence of Global Administrative Law.** In Law and Contemporary Problems. [on-line]. Duke University School of Law, 2005 [Consult. 18 Jan. 2019] Acessível em:

<https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.pt/&httpsredir=1&article=1361&context=lcp>

- MESQUITA, Maria José Rangel de, - **O Sistema Jurisdicional após o Tratado de Lisboa.** [on-line] Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas – Centro de Investigação de Direito Público, 2010. [Consult. 02 Mar. 2019] Acessível em: <https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/824-1353.pdf>
- O'REILLY, Emily, - **Provedor de Justiça Europeu: O Código Europeu de Boa Conduta Administrativa** [on-line]. Luxemburgo: Serviço de publicações oficiais das Comunidades Europeias, 2015 [Consult. 18 Jan. 2019]. ISBN 978-92-9212-701-5

Acessível em: <https://www.ombudsman.europa.eu/pt/publication/pt/3510>

- PROENÇA, Carlos, - **Proteção jurisdicional efetiva na União Europeia: evolução e perspetivas (ou expetativas) futuras.** In Debater a Europa: Portugal e a Europa. 30 Anos de Integração [on-line] Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2016. [Consult. 02 Mar. 2019] Acessível em: <http://hdl.handle.net/10316.2/39894.ISSN 1647-6336>
- SILVEIRA, João Tiago V. A. da, - **O Princípio da Tutela Jurisdicional Efetiva e as Tendências Cautelares não Especificadas no Contencioso Administrativo** [on-line] Lisboa, 2012. [Consult. 23 Fev. 2019] Acessível em:

[https://www.mlgs.pt/xms/files/v1/Publicacoes/Artigos/2012/O\\_principio\\_da\\_Tutela\\_Jurisdicional\\_Efectiva.pdf](https://www.mlgs.pt/xms/files/v1/Publicacoes/Artigos/2012/O_principio_da_Tutela_Jurisdicional_Efectiva.pdf)

- SÖDERMAN, Jacob, - **O provedor de Justiça Europeu: Código Europeu de Boa Conduta Administrativa** [on-line]. Luxemburgo: Serviço de publicações oficiais das Comunidades Europeias. [Consult. 30 Março 2019] Acessível em:

[https://hip.lisboa.ucp.pt/edocs/cde/2006\\_1671.pdf](https://hip.lisboa.ucp.pt/edocs/cde/2006_1671.pdf)

- VITORINO, António, - **As Inovações do Tratado de Lisboa**. [on-line] Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas – Centro de Investigação de Direito Público, 2010. [Consult. 02 Mar. 2019] Acessível em: <https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/826-1355.pdf>

•

#### **Bases de Dados:**

- ABREU, Joana Rita de Sousa Covelo, - [jusgov.uminho.pt](http://www.jusgov.uminho.pt) [on-line]. Braga, 2015 [Consult. 02 Março 2019] **Tribunais nacionais e tutela jurisdicional efetiva: da cooperação à integração judiciária no contencioso da união europeia**. Acessível em: <http://www.jusgov.uminho.pt/pt-pt/teses/tribunais-nacionais-e-tutela-jurisdicional-efetiva-da-cooperacao-a-integracao-judiciaria-no-contencioso-da-uniao-europeia/>
- Comissão Europeia - [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu) [on-line]. Bruxelas: Serviços de comunicação, de tradução e de informática da Comissão. [Consult. 25 Jan. 2019] **COLÉGIO (2014-2019): Comissários - Os responsáveis políticos da Comissão Europeia**.

Acessível em: [https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019\\_pt](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019_pt)

- Comissão Europeia – EUR-Lex Access to European Union Law [on-line] Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2017 [Consult. 25 Jan. 2019] **Regulamento interno da Comissão Europeia**.

Acessível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM:o10004>

- Comissão Europeia - [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu) [on-line]. Bruxelas: Serviços de comunicação, de tradução e de informática da Comissão. [Consult. 25 Jan. 2019] **Atos de execução e**

**atos delegados.** Acessível em: [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/implementing-and-delegated-acts\\_pt](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/implementing-and-delegated-acts_pt)

- Comissão Europeia - ec.europa.eu [on-line]. Bruxelas: Serviços de comunicação, de tradução e de informática da Comissão. [Consult. 25 Jan. 2019] **Comitologia.** Acessível em: [https://ec.europa.eu/info/implementing-and-delegated-acts/comitology\\_pt](https://ec.europa.eu/info/implementing-and-delegated-acts/comitology_pt)
- PINTO, Eliana de Almeida, - elianaalmeidapinto.blogspot [on-line]. Fev. 2016 [Consult. 02 Mar. 2019] **A Separação de Poderes na União Europeia e a Proteção dos Direitos Fundamentais no Tratado de Lisboa.** Acessível em: <https://elianaalmeidapinto.blogspot.com/2016/02/a-separacao-de-poderes-na-uniao.html>
- JAEGER, Marc, - **Tempo para uma reforma? O Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias celebra os seus 20 anos** [on-line]. Luxemburgo, 2009. [Consult. 16 Abril 2019] Acessível em: [https://curia.europa.eu/jcms/jcms/P\\_52392/](https://curia.europa.eu/jcms/jcms/P_52392/)
- Tribunal de Justiça da União Europeia - curia.europa.eu [on-line]. Luxemburgo [Consult. 16 Abril 2019] - **Tribunal Geral: Apresentação.** Acessível em:

[https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_9084/presentation](https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_9084/presentation)

- União Europeia - europa.eu [on-line]. Bruxelas: Direção-Geral de Comunicação da Comissão Europeia. [Consult. 02 Fev. 2019] **Agências e outros organismos da UE.** Disponível em: [https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies\\_pt](https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies_pt)
- União Europeia - europa.eu [on-line]. Bruxelas: Direção-Geral de Comunicação da Comissão Europeia. [Consult. 16 Abril 2019] **Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE).** Acessível em: [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice\\_pt](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_pt)
- VALAGÃO, Ana Sofia, - caano4sub6 [on-line]. 2013. [Consult. 05 Março 2019] **A Garantia da Tutela Jurisdicional Efectiva.** Acessível em:

<https://caano4sub6.blogs.sapo.pt/18708.html>

### Textos Legais:

- Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia
- Código Europeu da Boa conduta Administrativa
- Código Procedimento Administrativo
- Código do Processo dos Tribunais Administrativos
- Constituição da República Portuguesa
- Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia
- Regulamento do Processo do Tribunal Geral
- Regulamento do Processo do Tribunal de Justiça da União Europeia
- Tratado da União Europeia
- Tratado de Lisboa
- Tratado que Institui a Comunidade Europeia
- Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

### **Jurisprudência:**

#### Acórdãos:

- **Acórdão do Tribunal de 24 de Outubro de 1989.** - Comissão das Comunidades Europeias contra Conselho das Comunidades Europeias. [on-line] Processo 16/88. Colectânea de Jurisprudência 1989-03457 [Consult. 22 Dez. 2018] Acessível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1560953086941&uri=CELEX:61988CJ0016>
- **Acórdão do Tribunal Geral (Segunda Secção) de 11 de Setembro de 2014.** - República Helénica contra Comissão Europeia. [on-line] Processo T-425/11. Coletânea digital (Coletânea de jurisprudência - geral) [Consult. 03 Mai. 2018] Acessível em:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1560961579907&uri=CELEX:62011TJ0425>

- **Acórdão do Tribunal Geral (Primeira Secção alargada) de 22 de Abril de 2016.** - República Italiana contra Comissão Europeia. [on-line] Processo T-60/06 RENV II. Coletânea digital (Coletânea de jurisprudência - geral) [Consult. 05 Abr. 2018] Acessível em:

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1560956924285&uri=CELEX:62006TJ0060\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1560956924285&uri=CELEX:62006TJ0060(01))

- **Acórdão do Tribunal Geral (Sexta Secção) de 21 de Fevereiro de 2018.** - Sergiy Klyuyev contra Conselho da União Europeia. [on-line] Processo T-731/15. Coletânea digital (Coletânea de jurisprudência - geral - «Informações sobre as decisões não publicadas») [Consult. 08 Mar. 2018] Acessível em:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1560955240355&uri=CELEX:62015TJ0731>

- **Acórdão do Tribunal Geral (Nona Secção) de 15 de Março de 2018.** - Naviera Armas, SA, contra Comissão Europeia. [on-line] Processo T-108/16. [Consult. 23 Abr. 2018] Acessível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1560958876605&uri=CELEX:62016TJ0108>

- **Acórdão do Tribunal Geral (Oitava Secção alargada) de 3 de Maio de 2018.** - Distillerie Bonollo SpA e o. contra Conselho da União Europeia. [on-line] Processo T-431/12. Coletânea digital (Coletânea de jurisprudência - geral) [Consult. 30 Mar. 2018] Acessível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1560960262284&uri=CELEX:62012TJ0431>

- **Acórdão do Tribunal Geral (Nona Secção) de 3 de Maio de 2018.** - República de Malta contra Comissão Europeia. [on-line] Processo T-653/16. Coletânea digital (Coletânea de jurisprudência - geral) [Consult. 30 Mar. 2018] Acessível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1560956486116&uri=CELEX:62016TJ0653>

- **Acórdão do Tribunal Geral (Quinta Secção) de 8 de Maio de 2018.** - Esso Raffinage contra Agência Europeia dos Produtos Químicos. [on-line] Processo T-283/15. Coletânea digital (Coletânea de jurisprudência - geral) [Consult. 03 Mai. 2018] Acessível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1560960476696&uri=CELEX:62015TJ0283>
- **Acórdão do Tribunal Geral (Sexta Secção) de 16 de Maio de 2018.** - Deutsche Lufthansa AG contra Comissão Europeia. [on-line] Processo T-712/16. [Consult. 23 Abr. 2018] Acessível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1560958543080&uri=CELEX:62016TJ0712>
- **Acórdão do Tribunal Geral (Primeira Secção alargada) de 17 de Maio de 2018.** - Bayer CropScience AG e o. contra Comissão Europeia. [on-line] Processos T-429/13 e T-451/13. [Consult. 15 Mar. 2018] Acessível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1560957825022&uri=CELEX:62013TJ0429>
- **Acórdão do Tribunal Geral (Quarta Secção alargada) de 13 de Julho de 2018.** - Dr. K. Chrysostomides & Co. LLC e o. contra Conselho da União Europeia e o. [on-line] Processo T-680/13. [Consult. 08 Mar. 2018] Acessível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1560955855507&uri=CELEX:62013TJ0680>
- **Acórdão do Tribunal Geral (Secção dos recursos das decisões do Tribunal da Função Pública) de 18 de Setembro de 2018.** - José Barroso Truta e o. contra Tribunal de Justiça da União Europeia. [on-line] Processo T-702/16 P. [Consult. 08 Mar. 2018] Acessível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1560954591879&uri=CELEX:62016TJ0702>
- **Acórdão do Tribunal Geral (Terceira Secção) de 9 de Outubro de 2018.** - 1&1 Telecom GmbH contra Comissão Europeia. [on-line] Processo T-43/16. Coletânea digital (Coletânea de jurisprudência - geral) [Consult. 08 Mar. 2018] Acessível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1560954928763&uri=CELEX:62016TJ0043>

- **Acórdão do Tribunal Geral (Sétima Secção) de 18 de Outubro de 2018.** - ArcelorMittal Tubular Products Ostrava a.s. e o. contra Comissão Europeia. [on-line] Processo T-364/16. [Consult. 30 Mar. 2018] Acessível em:  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1560957155240&uri=CELEX:62016TJ0364>
- **Acórdão do Tribunal Geram (Nona Secção alargada) de 25 de Outubro de 2018.** - KF contra Centro de Satélites da União Europeia (SATCEN). [on-line] Processo T-286/15. Coletânea digital (Coletânea de jurisprudência - geral - «Informações sobre as decisões não publicadas») [Consult. 08 Mar. 2018] Acessível em:  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1560955608710&uri=CELEX:62015TJ0286>
- **Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 20 de Novembro de 2018.** - Comissão Europeia contra Conselho da União Europeia. [on-line] Processos apensos C-626/15 e C-659/16. Coletânea digital (Coletânea de jurisprudência - geral - «Informações sobre as decisões não publicadas») [Consult. 03 Mai. 2018] Acessível em:  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1560961191356&uri=CELEX:62015CJ0626>
- **Acórdão do Tribunal Geral (Nona Secção alargada) de 13 de Dezembro de 2018.** - Ville de Paris, Ville de Bruxelles e Ayuntamiento de Madrid contra Comissão Europeia. [on-line] Processos apensos T-339/16, T-352/16 e T-391/16. [Consult. 23 Abr. 2018] Acessível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1560958096138&uri=CELEX:62016TJ0339>
- **Acórdão do Tribunal Geral (Nona Secção alargada) de 14 de Fevereiro de 2019.** - RE contra Comissão Europeia. [on-line] Processo T-903/16. [Consult. 15 Mar. 2018] Acessível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1560957453670&uri=CELEX:62016TJ0903>

- **Acórdão do Tribunal Geral (Quarta Secção alargada) de 12 de Abril de 2019.** - Deutsche Lufthansa AG contra Comissão Europeia. [on-line] Processo T-492/15. [Consult. 04 Mai. 2018] Acessível em:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1560963262362&uri=CELEX:62015TJ0492>

### **Conclusões Advogados-Gerais:**

- **Conclusões do advogado-geral Y. Bot apresentadas em 14 de Março de 2013.** - ET Agrokonsulting-04-Velko Stoyanov contra Izpalnitelen direktor na Darzhaven fond «Zemedelie» — Razplashtatelna agentsia. [on-line] Processo C-93/12. Coletânea digital (Coletânea de jurisprudência - geral) [Consult. 02 Mar. 2018] Acessível em:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1560954160149&uri=CELEX:62012CC0093>

- **Conclusões da advogada-geral J. Kokott apresentadas em 31 de Maio de 2018.** - Comissão Europeia contra Conselho da União Europeia. [on-line] Processo C-244/17. Coletânea digital (Coletânea de jurisprudência - geral) [Consult. 03 Mai. 2018] Acessível em:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1560960745712&uri=CELEX:62017CC0244>

### **Despachos:**

- **Despacho do Tribunal Geral (Oitava Secção) de 19 de Novembro de 2018.** - Iccrea Banca SpA Istituto Centrale del Credito Cooperativo contra Comissão Europeia e Conselho Único de Resolução. [on-line] Processo T-494/17. Coletânea digital (Coletânea de jurisprudência - geral - «Informações sobre as decisões não publicadas») [Consult. 23 Abr. 2018] Acessível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1560959232366&uri=CELEX:62017TO0494\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1560959232366&uri=CELEX:62017TO0494(02))
- **Despacho do Tribunal Geral (Primeira Secção) de 14 de Fevereiro de 2019.** - Associazione Nazionale GranoSalus - Liberi Cerealicoltori & Consumatori (Associazione GranoSalus) contra Comissão Europeia. [on-line] Processo T-125/18.

[Consult. 15 Mar. 2018] Acessível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1560961974447&uri=CELEX:62018TO0125>