

## JusGov Research Paper Series Paper 2022 - 14

---

Maria de Fátima Pacheco

Revisitar a primazia do Direito da União Europeia no quadro das relações entre o Tribunal de Justiça da União Europeia e os Tribunais Constitucionais - algumas considerações sobre o acórdão n.º 422/2020 do Tribunal Constitucional Português

## About this Research Paper Series

---

The JusGov Research Paper Series (editor: Sofia Pinto Oliveira) provides full articles submitted for publication by our researchers and by visiting researchers as well as speakers at our centre. The content is the responsibility of individual authors. All papers can be accessed from the JusGov Research Paper Series site on Social Science Research Network (SSRN) online platform (<https://www.ssrn.com/index.cfm/en/jusgov-res/>) and from our official site (<https://www.jusgov.uminho.pt/pt-pt/publications/jusgov-research-paper-series/>).

## About this paper

---

O presente artigo é resultado da investigação realizada no âmbito do Módulo Jean Monnet *The European Union as a global player for Democracy and Fundamental Rights* pelo que é cofinanciado pela União Europeia. *The European Commission support for the production of this publication does not constitute an endorsement of the contents which reflects the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.*

---

---

# Revisitar a primazia do Direito da União Europeia no quadro das relações entre o Tribunal de Justiça da União Europeia e os Tribunais Constitucionais - algumas considerações sobre o acórdão n.º 422/2020 do Tribunal Constitucional Português

Revisiting the primacy of European Union Law in the context of relations between the Court of Justice of the European Union and the Constitutional Courts – some considerations on the judgment 422/2020 of the Portuguese Constitutional Court

*Maria de Fátima Pacheco<sup>1</sup>*

**Abstract:** Starting from the irrefutable fact that belonging to the European Union implies limitations on the sovereignty of its Member States, and that this circumstance gave rise to the creation of European clauses in the fundamental laws of the Member States, the present work reflects on whether the Portuguese constitutional jurisdiction, through the concrete review of constitutionality, it will be able to assess the compatibility of a rule of secondary law with the fundamental principles of the democratic rule of law. As this question may open a dispute over the hierarchical position of national constitutions in relation to the DUE, the Constitutional Court's ruling n. derived from the constitutional principle of equality (prohibition of discrimination), thus reiterating the acceptance of the principle of primacy in the absolute terms established by the Court of Justice in previous jurisprudence.

**Keywords:** Concrete inspection of constitutionality; fundamental principles of the democratic rule of law; primacy.

**Resumo:** Partindo do facto irrefutável de que a pertença à União Europeia implica limitações à soberania dos seus Estados-membros, e que tal circunstância deu origem à criação de cláusulas europeias nas leis fundamentais de cada um deles, o presente trabalho reflete sobre se a jurisdição constitucional portuguesa, por via da fiscalização concreta da constitucionalidade, poderá aferir da compatibilidade de uma norma de direito derivado relativamente aos princípios fundamentais do Estado de Direito democrático. Podendo tal questão abrir uma querela sobre a posição hierárquica das constituições nacionais face ao DUE, o Acórdão n.º 422/20, do Tribunal Constitucional, vem apaziguar a tensão aberta pelo Tribunal Constitucional Alemão, na mesma matéria, afirmando que não apreciaria a conformidade de um acto de direito derivado com o princípio constitucional da igualdade (proibição de discriminação), assim reiterando a aceitação do princípio do primado nos termos absolutos firmados pelo Tribunal de Justiça em jurisprudência anterior.

---

<sup>1</sup> Doutora em Direito da União Europeia pela Universidade Católica (escola de Direito do Porto), Professora Adjunta no ISCAP (Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto – Politécnico do Porto), Investigadora do JUSGOV (Universidade do Minho) e do CEI (ISCAP), Portugal. fatima\_pacheco@live.com.pt

**Palavras-chave:** Fiscalização concreta da constitucionalidade; princípios fundamentais do Estado de Direito democrático; Primado.

**Sumário:** 1. Enquadramento da questão; 2. O acórdão n.º 422/20, de 15 de Junho de 2020; 2.1. A origem do recurso para o Tribunal Constitucional; 2.2. A intervenção do Tribunal Constitucional – fundamentação: um percurso sobre as traves-mestras da União europeia; 2.3 A intervenção do Tribunal Constitucional – fundamentação: um percurso sobre o quadro relacional entre a jurisdição constitucional nacional e a jurisdição da União Europeia – uma postura constitucional de amizade; Considerações Finais

## **1. Enquadramento da questão**

Por força da criação da UE os sistemas jurídicos de cada um dos seus Estados-membros confrontaram-se com a existência de uma nova e autónoma ordem jurídica, neles integrada, com fontes de direito próprias, órgãos legislativos igualmente próprios e independentes, com objetivos específicos a concretizar, e, por consequência, com um sistema de fiscalização jurisdicional igualmente autónomo. Doravante, no espaço interno estadual passaram a coexistir dois ordenamentos jurídicos, duas identidades constitucionais - não hierárquicas - articuladas em função de separadas competências.

Não obstante, é um dado irrefutável que a pertença à União Europeia implica limitações à soberania dos seus Estados-membros. Eis a razão de ser das cláusulas europeias que todas as leis fundamentais tiveram por preocupação introduzir nos textos constitucionais, assim legitimando tais limitações que – à medida que os tratados evoluíam - se foram afirmando cada vez mais extensas.

Da mesma maneira, é um dado há muito adquirido que sempre que o aplicador de direito interno esteja perante um conflito entre a aplicação de uma norma de DUE ou de uma norma nacional a um caso concreto, deve

ele - se tal conflito não se resolver por via da interpretação conforme<sup>2</sup> - preferir ou dar prevalência à aplicação da primeira mesmo que a norma nacional a preterir seja de nível constitucional<sup>3</sup>.

É assim porque é da natureza do DUE que ele prime (em absoluto) sobre o direito interno, estando os Estados-membros obrigados a assegurar tal constatação e a absterem-se de tomar quaisquer medidas que possam pôr em causa a concretização dos objetivos dos tratados (princípio da cooperação leal).

De uma aparente evidência esta realidade tem levantado algumas controvérsias, que o nosso texto constitucional não esclarece de modo simples, podendo deixar o leitor em franca perturbação, atenta a complexidade do texto da norma de receção de Direito Internacional na república. Na verdade, se o trecho inicial do art. 8.º, n.º 4, nos permite concluir pela imunidade do DUE relativamente à fiscalização de constitucionalidade levada a cabo pelo tribunal constitucional, o seu segundo segmento não é tão esclarecedor.

Cabe, por isso, perguntar se a jurisdição constitucional – qual guardião dos *princípios fundamentais do Estado de Direito democrático* no nosso país – poderá aferir da compatibilidade de uma norma de direito derivado relativa-

<sup>2</sup> O princípio da interpretação conforme implica que os tribunais internos (e a administração) devem garantir, por via da interpretação, a plena eficácia das Diretivas, ou o dever de interpretarem todo o direito nacional à luz do direito da União. Este princípio foi deduzido dos tratados para impedir que os Estados se abrigassem na transposição errónea das Diretivas, como forma de se eximirem aos deveres que sobre eles impendiam, impondo-se, de igual forma, ao juiz por força do primado. Daquele modo tornava-se possível alcançar uma solução conforme à finalidade das Diretivas mediante a exclusão da aplicabilidade de direito interno contrário, posto que tal juízo de conformidade não servisse de fundamento a uma interpretação *contra legem*; ao agravamento da situação jurídica dos particulares; à violação do princípio da separação dos poderes; à violação dos princípios gerais de direito; ou ainda, ao agravamento da responsabilidade penal dos particulares que infringissem as suas disposições. O princípio decorre da lealdade, uma vez que impõe a todos os órgãos nacionais a tomada de medidas necessárias para assegurar o cumprimento das obrigações resultantes dos tratados, assumindo particular importância no âmbito das Diretivas, principalmente quando as suas disposições não usufruem de efeito direto (caso não sejam suficientemente precisas e incondicionais), ou caso se trate de um litígio exclusivamente entre particulares. Graças a este princípio permite-se obter um efeito indireto que supera a falta de efeito direto horizontal daqueles atos, garantindo a eficácia das Directivas incorretamente transpostas e não transpostas, independentemente de se tratar de relações verticais ou horizontais. Trata-se de um princípio hermenêutico, inerente ao sistema dos tratados, e de um efeito que se pretendia estrutural das normas da União sobre todo o ordenamento nacional, anterior ou posterior. Por sua via estão os órgãos jurisdicionais nacionais incumbidos de assegurar a efetividade do direito da União, realizando uma espécie de «transposição judicial» das Diretivas. Enquanto no efeito direto de uma Diretiva se verifica um efeito de substituição de uma norma de direito da União, na interpretação conforme permite-se uma reinterpretação de uma norma nacional, à luz da Diretiva, podendo conduzir a resultados pouco uniformizadores. A evolução da jurisprudência determinou que o princípio se afirmaria relativamente a todo o direito da União, inclusivamente quanto aos princípios gerais de direito. A obrigação da interpretação conforme decorre da conjunção do art. 4.º, n.º 3 TUE-L e do art. 288.º, 3.º TFUE. A sua consagração resulta do Ac. de 10/4/1984, *Von Colson e Kamann*, proc. 14/83, Rec. p. 1891 e Ac. de 13/11/1990, *Marleasing*, proc. C-106/89, Col. I, p. 4135; Ac. de 13/12/89 *Grimaldi*, proc. C-322/88, Col. 1989; Ac. de 16/6/2005, *Maria Pupino*, proc. C-105/03, Col. 2003; A. de 17/5/2004, *Adeneler*, proc. C-212/04, Col. 2006, p. I-6057 e Ac. de 12/2/2008, *Kempter*, proc. C-2/06. Col. 2008, p. I-411.

<sup>3</sup> Neste sentido, v. ac. de 15/7/1964, *Costa Enel*, proc. 6/64, onde o TJ afirmava que: «Diferentemente dos tratados internacionais ordinários, o Tratado CEE institui uma ordem jurídica própria integrada no sistema jurídico dos Estados membros desde a entrada em vigor do Tratado e que se impõe às jurisdições deles (...)». Para um pequeno comentário sobre o Ac., vd. EUROPA EDITORA, Seleção de Acórdãos Notáveis do Tribunal de Justiça (C.E.) Comentados, I vol., Lisboa: Europa Editora, 1993; SILVA, Miguel Moura, *Jurisprudência, Questões e Notas*, Tomo I – Direito Institucional e Ordem Jurídica Comunitária, 2002, p. 29; MARTINS, Patrícia Fragoso «Princípio do Primado do Direito da União», in *Princípios Fundamentais de Direito da União Europeia – uma abordagem jurisprudencial*, PAIS, Sofia Oliveira (coord.), 2011, pp. 37-56; e Ac. de 9/3/78, *Simmenthal*, proc. 106/77. Para uma análise da importância deste acórdão na afirmação do caráter inequívoco do primado, enquadrando as relações entre a ordem jurídica comunitária e as nacionais, com base na eficácia normativa das disposições comunitárias e no estatuto do juiz nacional, afirmando que o primado «encerra uma exigência de proeminência absoluta da norma comunitária que não se compadece com o escalão constitucional da norma nacional que com ela é incompatível», vd. DUARTE, Maria Luísa «O Tratado da União Europeia e a Garantia da Constituição», in *Estudos de Direito da União e das Comunidades Europeias*, vol. II, 2006, pp. 9-73.

mente àqueles princípios, tal como a letra do segundo segmento do n.º 4, do art. 8.º da CRP parece autorizar, pois dela não resulta quem é o último árbitro da constitucionalidade naquele tipo de situações<sup>4</sup>.

Sendo certo que a União não pode ultrapassar os limites das suas competências<sup>5</sup>, a questão levantada no parágrafo anterior não é de somenos: sendo o DUE aplicado pelos tribunais internos, e, em concreto, sendo os Regulamentos de aplicação direta na ordem jurídica dos Estados-membros (nos termos definidos pelo DUE), e, dado que os particulares os podem invocar perante as autoridades nacionais<sup>6</sup>, não custaria antever que - num qualquer dia - um particular acabasse por questionar a conformidade de tal norma de direito derivado<sup>7</sup> com um princípio constitucional da república. Como veremos, afinal, tal hipótese acabou por acontecer, obrigando o Tribunal Con-

<sup>4</sup> É importante referir que antes de tal questão se levantar em Portugal, também na Alemanha um grupo de cidadãos submeteu ao tribunal constitucional (“BverfG”) um conjunto de queixas constitucionais, propostas no Tribunal Constitucional Federal Alemão, que levantavam a hipótese de duas Decisões do Banco Central Europeu (BCE), sobre a operação de compra de ativos do sector público - *Public Sector Asset Purchase Programme* - PSCP (implementado pela Decisão 2015/774 do Banco Central Europeu, de 4 de Março de 2015, posteriormente alterado pela Decisão 2015/2101, de 5 de Novembro de 2015, pela Decisão 2015/2464 de 16 de Dezembro de 2015, pela Decisão 2016/702, de 18 de Abril de 2016 e pela Decisão 2017/100, de 11 de Janeiro de 2017) - violarem a constituição alemã, em especial, no que dizia respeito ao princípio da necessidade e proporcionalidade, alegando que o BCE ultrapassara as suas competências em política monetária, invadindo aspetos da política económica (art. 120.º e 121.º do TFUE) e fiscal dos Estados-membros. Tais queixas deram origem a um reenvio prejudicial, obrigatório (art. 267.º, 3.º parágrafo TFUE), que, por sua vez, deu causa a um acórdão no qual o TJUE considerou - de forma pouco amistosa - tais atos como válidos. Como é sabido, este acórdão era obrigatório para o Tribunal Constitucional Alemão. Porém, este tribunal considerou que a decisão do TJUE era ultra vires (extravassando os limites das suas competências), por violação do princípio da atribuição (art. 5.º, n.º 1, do TUE) e da legitimação democrática, e, com isso, declarou que o Estado alemão não se vincularia a tal acórdão e, por consequência, o Banco central alemão não poderia executar o PSCP. Desta maneira, o guardião da constitucionalidade na Alemanha fiscalizou a validade de atos de DUE, o que à luz do DUE não deveria acontecer. Por outro lado, aquele tribunal questionou a substância do próprio acórdão do TJUE, abrindo uma querela sobre a posição hierárquica das constituições nacionais face ao DUE, e a faculdade dos tribunais constitucionais poderem fiscalizar os atos de direito derivado. Com este acórdão ressuscitou-se a questão do alcance e limites do primado e da aplicação uniforme do DUE, abrindo-se um flanco para uma futura desagregação dos próprios fundamentos da integração, já que o seu conteúdo poderia vir a constituir um precedente para outros tribunais constitucionais. Atenta tal circunstância a Comissão Europeia lembrou que sempre poderia dirigir uma ação de incumprimento contra a Alemanha, como já o tinha feito contra a França (Ac. de 4/10/2018, *Comissão c. França (précompte immobilier)*, proc. C-416/17), e dirigir-lhe as necessárias sanções pecuniárias compulsórias (art. 260.º TFUE). Com efeito, o tribunal constitucional alemão parece ter esquecido o respeito pela cooperação leal (art. 4.º, n.º 3 TUE) implica que seja exclusivo ao TJUE a aplicação e interpretação do DUE, e que a autonomia desta ordem jurídica não pode ser posta em causa por parte de qualquer Estado da União, pressupostos que subjazem ao funcionamento do sistema judicial da União, para não referir que as questões da política monetária integram uma competência exclusiva da União (art. 3.º, n.º 3 TUE). Neste contexto, é de saudar que o nosso acórdão 422/2020, do Tribunal Constitucional, se tenha distanciado do acórdão do seu homólogo alemão.

<sup>5</sup> Neste sentido, v. GORJÃO-HENRIQUES, Miguel *Direito da União, História, Direito, Cidadania, Mercado Interno e Concorrência*, 8.ª ed., Almedina, Coimbra, 2017, p. 395; FRAGOSO, Patrícia, *O Princípio do primado do direito comunitário sobre as normas constitucionais dos Estados-membros*, Princípio, Cascais, 2005, p. 180; TELES, Miguel Galvão, *Constituições dos Estados e eficácia interna do direito da União e das comunidades europeias - em particular sobre o artigo 8.º, n.º 4, da Constituição Portuguesa*, in *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano no centenário do seu nascimento*, Vol. II, Coimbra Editora, Coimbra, 2006, p. 319.

<sup>6</sup> O princípio do efeito direto é, também, uma criação jurisprudencial do TJUE proclamado no ac. de 5/2/1963, *Van Gend en Loos*, proc. 26/62. Segundo o Tribunal, este ramo de direito constituía uma nova ordem jurídica de Direito Internacional, para a qual os Estados haviam transferido poderes de natureza soberana, e, devido a ter como destinatários, Estados e particulares, deveriam estes poder invocar tais normas no seu próprio ordenamento interno. Se inicialmente o Tribunal exigia que a invocabilidade da norma, por parte dos particulares, só poderia fazer-se relativamente a normas claras, precisas e completas que enunciasses uma obrigação incondicional, vem mais tarde a exigir apenas que as entidades de aplicação não dispusessem de qualquer margem de apreciação, bastando que a norma fosse clara, precisa e incondicional. Com efeito, tal como CASTILHOS, Daniela Serra; ALVES, Dora Resende; OLIVEIRA, Suzana Massako Hiram Loreto de claramente afirmam «(...) Decorre do princípio do efeito direto a possibilidade de os particulares invocarem contra os Estados-Membros destinatários, as normas de direito originário e derivado que estabelecem direitos ou impõem obrigações, desde que suficientemente claras e incondicionadas», in CASTILHOS, Daniela Serra; ALVES, Dora Resende; OLIVEIRA, Suzana Massako Hiram Loreto de. O efeito direto horizontal das diretivas e o tribunal de justiça da união europeia. *Cadernos de Direito Atual*, 15 (Número ordinário 2021), 233-253. [consult. 2 de março de 2022]. Disponível em <http://hdl.handle.net/11328/3604>. Sobre o tema, v. ainda PALMA, Maria João *Breves notas sobre a Invocação das normas das directivas comunitárias perante os tribunais nacionais*, 2.ª reimpressão, ACFDL, 2002.

<sup>7</sup> O direito derivado ou secundário da União é o direito produzido pelas instituições com competências legislativas da UE (atos legislativos, atos jurídicos delegados, atos jurídicos de execução e outros atos jurídicos), que se destina a concretizar, desenvolver e aplicar os objetivos apresentados pelo direito originário. Nos termos da tipologia enunciada no art. 288.º do TFUE, são eles: regulamentos, diretiva, decisões, recomendações e pareceres, sendo os últimos dois de conteúdo não vinculativo. Todos estes normativos necessitam de fundamentação, nos termos do art. 296.º TFUE, e são emanados no exercício das competências atributivas da União. Em contrapartida, o direito originário ou primário é o direito constituído pelos tratados institutivos da UE, incluindo os respetivos anexos e protocolos, e também por todos os outros que os modificaram e completaram.

stitucional a abandonar um discreto silêncio<sup>8</sup> e a “pronunciar-se” sobre se aquele inciso constitucional – introduzido em 2004 - poderia dar azo a um afastamento do primado absoluto do DUE.

Não fique por dizer que o respeito pelo princípio da autonomia do direito da União, em bom rigor, deve implicar que seja lá no Tribunal de Justiça da União Europeia - último guardião do DUE - que se aprecie a validade de tais normas diretamente aplicáveis, sendo que também apenas lá seja o sítio certo para se declarar a sua eventual invalidade, por via do mecanismo do reenvio a título prejudicial<sup>9</sup>. Ademais, não se tratando de um sistema federal, nunca tal tribunal poderá declarar uma norma interna inválida por contrária a tal ordem jurídica, mas, tão-só, assumi-la como inaplicável.

Ora, pensar em autonomia deve ser também pensar aplicação descentralizada e, inevitavelmente, em cooperação jurisdicional, e pensar em cooperação implica – por sua vez – abandonar as conceções hierárquicas kelsianas, inadequadas que são à compreensão da razão de ser da garantia da unidade e da uniformidade de aplicação do DUE. Neste contexto, deve ser salientado, que nos termos do n.º 3, do art. 6.º do TUE fazem parte do DUE *«enquanto princípios gerais, os direitos fundamentais tal como os garante a Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e tal como resultam das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros»* (o sublinhado é nosso).

Tal constatação, de *per si*, garante a congruência de valores das duas ordens jurídicas a que nos referimos (internormatividade), valores esses que orientam a atividade interpretativa do TJUE, pacificando assim a aceitação da primazia de aplicação do DUE, é certo. Por consequência, e no respeito pelo disposto no art. 7.º, n.º 5 e 6 da CRP, não deve o Tribunal Constitucional apreciar a compatibilidade de uma norma de DUE à luz de um princípio do Estado de direito democrático, sempre que tal princípio goze de um valor paramétrico equivalente ao que é assumido pela CRP<sup>10</sup>.

Porém, o segmento do art. 8.º, n.º 4 da nossa lei fundamental, *supra* transcrito, parece estabelecer um ínfimo contra limite à referida aplicação preferencial, e, por consequência, à competência exclusiva do TJUE<sup>11</sup> para aferir da validade de uma norma de direito derivado, se dela resultar uma violação dos princípios fundamentais do Estado de direito democrático, núcleo essencial identitário e irredutível da nossa Constituição. Apenas e só nesta hipótese, o que nos parece pouco provável acontecer, se poderá admitir um qualquer pedido de fiscalização concreta de con-

<sup>8</sup> O Tribunal Constitucional tinha já tomado posição sobre o primado no Ac. N.º 60/2006 (ponto 2.3), onde afirma que *«(...) a norma impugnada [tratava-se do n.º 6 do artigo 169.º do Código de Procedimento e de Processo Tributário] encontra a sua fundamentação na necessidade de, estando em causa execução fiscal de dívidas de recursos próprios comunitários, designadamente [...] direitos aduaneiros, acatar a regra, constitucionalmente aceite, da prevalência da regulamentação comunitária sobre o direito ordinário interno»*, e no Ac. N.º 2014/80, a propósito de uma lei de transposição de uma Directiva, onde assume o primado indiretamente enquanto parâmetro conformador da margem de liberdade do legislador nacional, e ainda no Ac. 43/17, e, mais recentemente o Ac. 268/2022, proc. 828/2019.

<sup>9</sup> Trata-se, como é sabido, do único mecanismo de cooperação judiciária entre o TJUE e os tribunais nacionais. Nas palavras de DAUSES, *op. cit.*, p. 33: *«o fundamento e a essência do processo de decisão a título prejudicial é a colaboração construtiva entre os órgãos jurisdicionais nacionais e o Tribunal de Justiça. Esta cooperação reside num diálogo aberto e intenso entre parceiros.»*, v. MANFRED DAUSES, “Alguns Aspectos do Processo Prejudicial previsto pelo Artigo 177.º do Tratado CEE”, *in* Revista do Ministério Público, ano 7/86, n.º 26, 1986, p. 33. Para uma abordagem global ao instituto, v. nosso trabalho PACHECO, Fátima *«O Reenvio Prejudicial enquanto instrumento de sensibilização dos juizes nacionais no quadro da protecção dos direitos fundamentais»*, *in* Cadernos de Direito Atual, es – Universidade de Santiago de Compostela, N.º 5 (2017).

<sup>10</sup> Defendendo esta posição, v. CANOTILHO, Mariana e PATRÃO, Afonso, *in* «A admissibilidade dos recursos de fiscalização concreta da constitucionalidade de normas de Regulamentos da União Europeia – Estudos em Homenagem ao Conselheiro Presidente Joaquim de Sousa Ribeiro», Vol. I – Direito Constitucional, 2019, Almedina, p. 22 e 37.

<sup>11</sup> Sobre o alcance das jurisdições constitucionais no contexto do diálogo com o TJUE, v. ac. do TJUE de 8/5/2015, *Taricco*, proc. C-105/14 e ac. de 5/12/2017, *M.A.S. e M.B. (Taricco II)*, proc. C-42/17.



stitucionalidade<sup>12</sup> pois aí a salvaguarda daqueles princípios poderia não ser suficientemente garantida pelo DUE, ou seja, garantida de um modo equivalente<sup>13</sup> àquela que é tutelada no plano constitucional interno.

Esta constatação faz com que de novo se possa colocar a questão que apresentamos inicialmente: poderá o Tribunal Constitucional aferir da constitucionalidade de uma norma constante de um Regulamento da UE (direito derivado), por via da fiscalização concreta, se tal reduto constitucional se apresentar por ele ameaçado, precisamente em nome da salvaguarda daqueles princípios fundamentais?

## 2. O acórdão n.º 422/20, de 15 de Junho de 2020

Pois a resposta do Tribunal Constitucional à questão que formulamos foi não. Um não fundamentado, extensivamente fundamentado, mas não. Com efeito, no âmbito do exercício da fiscalização concreta da constitucionalidade de normas (art. 277º CRP), o Tribunal Constitucional não tomou conhecimento do recurso «*cujo objecto normativo corresponde a uma norma de Direito (derivado) da União Europeia (...) por a concreta questão de constitucionalidade construída em torno da invocada violação do princípio da igualdade não evidenciar um mínimo de correspondência ao segmento final do artigo 8.º, n.º 4, da Constituição* (o sublinhado é nosso)<sup>14</sup>, reconhecendo – portanto – que o parâmetro ou fundamento de validade de tal norma era o DUE, e não o Direito Constitucional português. Senão vejamos:

### 2.1. A origem do recurso para o Tribunal Constitucional:

Um exportador de vinhos acionou o Instituto Financeiro da Agricultura e Pescas, I.P. (IFAP) e um banco, alegando que a garantia bancária que prestara (garantia do adiantamento), relativa a uma operação de exportação de vinhos para Angola, estaria extinta e seria abusiva, por parte da IFADP, pelo que pretendia a sua libertação. Tal operação estava prevista no quadro de um Regulamento da União (Regulamento 3665/87 da Comissão, de 27 de Novembro de 1989, e o art. 19.º, n.º 1, al. a), do Regulamento (CEE) n.º 2220/85) que estatuiu sobre restituições à exportação, atribuindo a um exportador para países terceiros um subsídio que correspondia à diferença entre o preço do produto no comércio internacional e o preço do mesmo produto no mercado comunitário (subsídio à exportação). A prestação da garantia seria um requisito da antecipação ao beneficiário de tal restituição ou subsídio, por causa de exportar a um preço mais baixo que o do mercado interno. Em primeira instância o exportador pediu ao IFADP o valor da garantia (exigida devido a irregularidades no processo de exportação) mas a ação foi julgada improcedente, razão pela qual recorreu ao Tribunal da Relação para determinar o momento a partir do qual a garantia prestada deveria considerar-se liberada, deixando de poder ser acionada.

As partes tinham já, em processo pendente, discutido questão análoga e estava ordenado um reenvio prejudicial para o TJUE para a interpretação dos mesmos diplomas (regras comuns de execução do regime de restituições à exportação para produtos agrícolas). No entanto, nova pergunta foi formulada a fim de se determinar o momento a partir do qual se considerava estabelecido o direito à concessão definitiva do montante adiantado, nos termos previstos no art. 19.º, n.º 1, alínea a) do Regulamento (CEE) n.º 3665/87 da Comissão Europeia, pois o exportador –

<sup>12</sup> A fiscalização da constitucionalidade é feita pela positiva e não pela negativa: fiscaliza-se a constitucionalidade e não a inconstitucionalidade. No direito português, temos vários tipos de inconstitucionalidade, quais sejam: por ação ou omissão; total ou parcial; material, formal ou orgânica; originária ou superveniente. Quanto às circunstâncias em que é suscitada, pode ser abstrata ou concreta; e, quanto ao processo pode ser em via principal ou incidental a propósito de um caso concreto. Os órgãos de fiscalização são o Tribunal Constitucional (TC) e os demais tribunais. O primeiro tem o exclusivo da fiscalização preventiva, da sucessiva abstrata, da fiscalização da inconstitucionalidade por omissão, e ainda do julgamento dos recursos dos outros tribunais em matéria constitucional. Os tribunais comuns decidem das questões de constitucionalidade levantadas nos casos que julgam, sendo as suas decisões recorríveis para o TC. Os efeitos da fiscalização, por sua vez, dependem do tipo de inconstitucionalidade: os acórdãos de julgamento (arts. 204.º e 280.º CRP) referem-se à fiscalização concreta, tratada no texto, difusa ou concentrada – determinando a desaplicação da norma ao caso concreto. Sobre a fiscalização da constitucionalidade em Portugal, v. com especial interesse SILVA LOPES, J. A., & ALVES, D. R. (2017). Sobre a fiscalização da constitucionalidade. Revista Jurídica Portuguesa, (21), 354–387. Obtido de <https://revistas.rcaap.pt/juridica/article/view/10632> e, ainda, SILVA, Maria Manuela Magalhães e ALVES, Dora Resende. Noções de Direito Constitucional e Ciência Política. 4.ª edição. Lisboa: Rei dos Livros, 2022. ISBN 978-989-5650-47-7. Noções de Direito Constitucional e Ciência Política | Rei dos Livros.

<sup>13</sup> Sobre o conceito de proteção equivalente recorde-se a jurisprudência *Solange* (enquanto), *Maastrich*, e o Regulamento *Bananas*, abordados infra no nosso texto.

<sup>14</sup> V. XLIV, ponto 1.2 do acórdão em análise (N.º 422/2020).



de acordo com o art. 4.º, n.º 1, daquele regulamento - tinha já apresentado os documentos necessários e tinha feito prova do desalfandegamento e introdução dos produtos no país importador.

Segundo o exportador o não pagamento definitivo da restituição após efetivação da exportação ofendia o princípio da igualdade, consagrado no art. 13.º da CRP, pois a decisão do tribunal *a quo* implicava «tratar de modo diferente e mais gravoso os exportadores que recorreram a restituições antecipadas, dos que seguiram o regime geral das restituições, perante o mesmo enquadramento legal». Com efeito, verificava-se um regime para os exportadores que solicitavam o pagamento do subsídio (restituição), a partir do momento em que os produtos eram exportados (cfr. artigo 4.º, n.º 1) do Regulamento n.º 87/3665, de 1987/11/27), e outro regime os exportadores que obtinham o pagamento antecipado do subsídio ou restituição, a partir do momento da aceitação da declaração de exportação (ainda antes da mesma exportação se ter efetivado), desde que constituíssem uma garantia de montante igual ao montante desse pagamento acrescido de %15 (cfr. artigo 22.º do mesmo Regulamento n.º 87/3665 de 1987/11/27).

O Tribunal da Relação não procedeu ao reenvio, mas suspendeu a instância até à decisão do TJUE, relativa às questões anteriores. O que aconteceu, tendo o TJUE declarado que «[o] artigo 19.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento (CEE) n.º 85/2220 da Comissão, de 22 de julho de 1985, que fixa as regras comuns de aplicação do regime de garantias para os produtos agrícolas, conforme [foi] alterado pelo Regulamento (CE) n.º 93/3403 da Comissão, de 10 de dezembro de 1993, deve ser interpretado no sentido de que a garantia prestada por um exportador para assegurar o reembolso do adiantamento da restituição à exportação recebido não se deve considerar extinta (o sublinhado é nosso), mesmo que se verifique que o exportador apresentou os documentos relativos à aceitação da declaração de exportação e à prova de que os produtos deixaram o território aduaneiro da União Europeia no prazo máximo de 60 dias a contar de tal aceitação, bem como à prova de que tais produtos foram desalfandegados no país terceiro importador, se os outros requisitos para a concessão da restituição, designadamente o requisito da qualidade sã, leal e comerciável dos produtos exportados, previsto no artigo 13.º do Regulamento (CEE) n.º 3665/87 da Comissão, de 27 de novembro de 1987, que estabelece regras comuns de execução do regime das restituições à exportação para os produtos agrícolas, conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1829/94 da Comissão, de 26 de julho de 1994, não estiverem preenchidos». Neste contexto, e em coerência, o Tribunal da Relação confirmou o julgamento em primeira instância, declarando que o tratamento em causa não era atentatório do princípio da igualdade, tal como consagrado no art. 13.º da CRP.

Inconformada, a Autora interpôs recurso de revista (art. 671.º CPC) para o Supremo Tribunal de Justiça que – igualmente - acabou por desatender a impugnação da recorrente nos seguintes termos « Não viola o princípio constitucional da igualdade a interpretação do artigo 19.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento (CEE) n.º 2220/85, no sentido de que a garantia prestada por um exportador para assegurar o reembolso do adiantamento da restituição à exportação recebido não se deve considerar extinta, mesmo que se verifique que o exportador apresentou os documentos relativos à aceitação da declaração de exportação e à prova de que os produtos deixaram o território aduaneiro da União Europeia no prazo máximo de 60 dias a contar de tal aceitação, bem como à prova de que tais produtos foram desalfandegados no país terceiro importador, se os outros requisitos para a concessão da restituição, designadamente o requisito da qualidade sã, leal e comerciável dos produtos exportados, previsto no artigo 13.º do Regulamento (CEE) n.º 3665/87 da Comissão, de 27 de novembro de 1987, não estiverem preenchidos, fixada pelo TJUE, em reenvio prejudicial e aplicada pelas instâncias nesses precisos termos». Ou seja, tratando-se de uma norma de direito derivado da UE o Supremo resolveu adotar a interpretação fixada pelo TJUE em prévio reenvio relativamente à mesma disposição, assente que estava na mesma questão substancial.

Posto isto, e invocando que o disposto no n.º 4, do art. 8.º da CRP que obriga ao respeito pelos princípios fundamentais do Estado de direito democrático; que a aceitação do primado não implica que ele não tenha limites; que as normas constitucionais gozam de prevalência absoluta sobre qualquer outra com elas conflituantes; e que o princípio da igualdade é um princípio fundamental do Estado de direito expressamente consagrado no texto constitucional; a Autora decidiu interpor recurso para o Tribunal Constitucional, nos seguintes termos: «(...) A norma cuja inconstitucionalidade se pretende submeter à apreciação do Tribunal Constitucional é o artigo 19.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento (CEE) n.º 85/2220, na interpretação aderida e aplicada nos presentes autos pelo Tribunal a quo. A Recorrente considera que tal interpretação viola o princípio constitucional da igualdade, previsto no artigo 13.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), traduzindo-se num tratamento inadmissivelmente discriminatório da Recorrente (...), afirmando que não existiria qualquer quadro limitativo da competência do Tribunal Constitucional para o conhecimento de tal recurso, fundado no ar. 280.º, n.º 1, al. b) da CRP.

## 2.2. A intervenção do Tribunal Constitucional – fundamentação: um percurso sobre as traves-mestras da União europeia

Tratava-se, portanto, na sua essencialidade, «de ver sindicada pelo Tribunal Constitucional uma norma de direito derivado da União, com o sentido interpretativo fixado pelo TJUE, em termos de conformidade (nessa especial feição) ao princípio constitucional da igualdade (proibição de discriminação) plasmado no artigo 13.º da CRP», à luz do trecho final do art. 8.º, n.º 4, da CRP, como já foi referido *supra*.

Ora, tal questão despoletou uma abordagem às relações entre a ordem jurídica da União e a nacional de uma forma especialmente fecunda, como veremos.

Não fique por dizer que o Tribunal Constitucional afirmou que a norma do Regulamento tinha adquirido o sentido de ato clarificado, devido a ter havido já pronúncia do TJUE em questão similar<sup>15</sup>, «identificando (a par da de ato claro/acte clair) um pressuposto da exceção à obrigação de reenvio impendente sobre os tribunais nacionais que julguem sem possibilidade de recurso (artigo 267.º, 3.º parágrafo, do TFUE), nos termos estabelecidos no Acórdão Cilfit, de 06/10/1982 (processo n.º 283/81, Srl Cilfit et Lanificio di Gavardo SpA c. Ministero della sanità), no respetivo ponto 13 [onde se lê: “[a] autoridade da interpretação feita pelo [TJUE] em virtude do artigo [267.º TFUE] pode privar a obrigação [de proceder ao reenvio] do elemento que corresponde à respetiva causa, esvaziando de conteúdo essa obrigação; é assim quando, nomeadamente, a questão colocada é materialmente idêntica a uma questão que já tenha sido objeto de uma decisão a título prejudicial num caso análogo [...]”, v., aplicando este entendimento do TJUE, no quadro da incidência da primeira parte do artigo 8.º, n.º 4, da CRP, o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 328/2018 (cfr. o respetivo item 2.6.1.)]». Não fique por dizer que esta teoria, limitando ou desviando a obrigatoriedade de suscitação dos reenvios prejudiciais<sup>16</sup>, aqui do próprio Tribunal Constitucional, pretendeu contribuir para a diminuição de reenvios desnecessários, ainda que lhe seja intrínseca uma certa dificuldade na concretização ou preenchimento do que seja “clareza” de um ato, já que é inerente a tal juízo conclusivo uma certa conceção pessoal e circunstancial de difícil apreciação objetiva.

Recordando e analisando exaustivamente o alcance do primado é, igualmente, de saudar a revisitação do conteúdo dos princípios mais identitários do DUE, em particular: o princípio do efeito direto e o princípio da primazia do DUE sobre o Direito dos Estados-membros<sup>17</sup>, ambos construções jurisprudenciais, relativamente às quais os tratados têm permanecido omissos, mas que permitiram «nas palavras de Sofia Oliveira Pais, “[...] o nascimento de uma ordem jurídica nova, distinta da dos Estados-membros, dotada de autonomia e características próprias”<sup>18</sup>. De facto, “[...] o caráter intencionalmente vago dos Tratados e a relativa rigidez das regras de revisão, ligados à natureza

<sup>15</sup> Conforme se pode deduzir do Ac. Da Costa: «Se o artigo 177.º [267.º TFUE], último parágrafo, obriga, sem exceção, os órgãos jurisdicionais nacionais (...) cujas decisões não sejam susceptíveis de recurso jurisdicional no direito interno a submeter ao Tribunal de Justiça qualquer questão de interpretação suscitada perante eles, pode, porém, acontecer que, por força da interpretação dada pelo Tribunal ao abrigo do artigo 177.º [art. 267.º TFUE], essa obrigação perca a sua razão de ser e fique destituída de conteúdo. Isto acontece, designadamente, quando a questão suscitada é materialmente idêntica a uma questão que foi já objeto de uma decisão a título prejudicial num processo análogo.» (o sublinhado é nosso), tornando-se, portanto, desnecessária para a boa decisão da causa, pois a dúvida do juiz já se encontra esclarecida em caso análogo.

<sup>16</sup> Na verdade, gozando os acórdãos do TJUE de eficácia *erga omnes*, a decisão do TJUE torna-se vinculativa para o Tribunal *a quo* (que suscitou a questão) e para todos os outros tribunais - inferiores e superiores - de todos os Estados que tenham de decidir questões semelhantes Ou seja, estes acórdãos não produzem efeitos apenas nos processos a que se referem, mas gozam de uma força de “precedente de facto” e do princípio da “autoridade da coisa interpretada” que justifica esta dispensa da obrigatoriedade do reenvio.

<sup>17</sup> Ac. de 5/2/1963, *Van Gend en Loos*, proc. n.º 26/62; Ac. de 15/7/1964, *Costa c. ENEL*, proc. 6/64; Ac. de 17/12/1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, proc. 11/70, onde estava em causa um pedido de decisão prejudicial a propósito da avaliação da conformidade de Regulamentos agrícolas com direitos fundamentais previstos na Constituição de Bona, em concreto, o respeito pelo princípio da proporcionalidade e da liberdade económica. Os Regulamentos implicavam a obtenção prévia de uma licença, que obrigava um exportador de cereais a depositar uma caução não reembolsável no caso de a exportação não se realizar nos termos do licenciamento. O Tribunal considerou que o regime de cauções não violava nenhum direito que devesse salvaguardar. Neste processo, seriam apreciados atos institucionais tendo em conta os direitos fundamentais enquanto parte integrante do conteúdo material dos princípios gerais de direito que o Tribunal dizia garantir, ressalvando-se que tal garantia se devia assegurar à luz do âmbito e objetivos da comunidade, e não do direito nacional. Aproveitando para sublinhar a jurisprudência *Costa Enel*, que consagrava o primado do direito comunitário e a limitação definitiva de soberania dos Estados-membros pelos tratados, o Tribunal salientou que o recurso às regras de direito nacional, enquanto referência de validade dos atos institucionais punha em causa a base jurídica do Direito Comunitário, pelo que a invocação de violações daqueles direitos, ainda que de fonte constitucional, não poderia afectar a validade ou a eficácia de uma norma ou de um acto comunitário, assim defendendo o primado absoluto.

<sup>18</sup> *Princípios Fundamentais de Direito da União Europeia. Uma abordagem jurisprudencial*, Sofia Oliveira Pais (coord.), reimpressão da 3.ª ed., Coimbra, 2018, p. 9.

intrinsecamente evolutiva do processo de integração europeia, levaram o Tribunal a interpretar, desenvolver e aprofundar os Tratados e, desse modo, contribuir de forma decisiva para a elaboração e sedimentação progressivas da Ordem Jurídica das Comunidades Europeias e, posteriormente, da União Europeia. Bom exemplo disso é o facto de princípios fundamentais do Direito da União Europeia serem de criação pretoriana” (Ana Maria Guerra Martins, *Manual de Direito da União Europeia*, Coimbra, 2012, pp. 485/486) (...)»<sup>19</sup>, originando um fecundo processo para a constitucionalização dos mesmos, bem como permitindo ao TJUE assumir o seu papel de tribunal supremo da União<sup>20</sup>.

Relembrando que a eficácia desta nova ordem jurídica – no seu “espaço existencial” - poderia ficar comprometida se uma lei nacional (mesmo de natureza constitucional)<sup>21</sup> contraditória prevalecesse sobre ela<sup>22</sup>, o Tribunal Constitucional recorda-nos que cabe apenas ao TJUE determinar o alcance do primado, através dos seus acórdãos, sublinhando a «*funcionalidade existencial do DUE*» que tão bem Pierre Pescatore soube exprimir,<sup>23</sup> reiterando a existência de uma nova ordem jurídica autónoma e própria criada pelos tratados.

De saudar, da mesma maneira, a forma pela qual o Tribunal Constitucional assume o primado quando afirma que não deve o mesmo ser identificado como algo de superior hierarquicamente, típico dos sistemas federais, mas sim como algo fundado numa preeminência ou primazia da norma da União, sempre que se verifique um concurso aparente de normas, «*válidas nos seus próprios termos para o seu domínio próprio*», sem com isso se permitir a sindicância dos atos legislativos dos Estados-membros, por parte do TJUE. Assim sendo, o guardião da constitucionalidade em Portugal não hesita afirmar que apenas tal prioridade aplicativa poderá garantir a efetividade e uniformidade desta nova ordem jurídica, porquanto «*[...] não [pressupõe] uma relação típica de infra e supraordenação entre normas [ , não valendo] como exigência de prevalência hierárquica [ : a] norma eurocomunitária prevalece sobre a norma interna não porque lhe seja superior, mas porque é materialmente competente para regular o litígio concreto. [...]*» (o sublinhado é nosso). *[A] relação entre o Direito da União Europeia e os Direitos dos Estados-membros constrói-se com base no princípio da competência atribuída* (o sublinhado é nosso) e por referência ao princípio da colaboração ou da complementaridade funcional entre ordenamentos autónomos” (Maria Luísa Duarte, *Direito Internacional Público e ordem jurídica global do século XXI, 2.ª reimpressão, Lisboa, 2019, p. 339*).»<sup>24</sup>, sem esquecer de sublinhar que a aplicação concreta desta construção inovadora no Direito Internacional incumbe aos tribunais nacionais.

Não se alcança, todavia, da mais valia que pretendeu obter a propósito do seu percurso sobre alguns dos processos de incumprimento previstos nos tratados (art.s 258.º a 260.º do TFUE e art. 7.º do TUE), embora se louve a apresentação da jurisprudência mais impactante proferida a propósito dos valores centrais da União<sup>25</sup>, registando-se

<sup>19</sup> Ponto 2.3.2. do Ac. N.º 422/2020.

<sup>20</sup> Neste sentido, v. TRIDIMAS, Takis, «The Court Of Justice Of The European Union», in *Oxford Principles Of European Union Law*, Vol. I (The European Union Legal Order), Robert Schütze, Takis Tridimas (eds.), Oxford University Press, Oxford, 2018, p. 582.

<sup>21</sup> FRAGOSO, Patrícia, *O Princípio do primado do direito comunitário sobre as normas constitucionais dos Estados-membros*, Principia, Cascais, 2005, p. 180; e «Acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de dezembro de 1970, Processo 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH/Einfuhr- und Vorratsstelle fur Getreide und Futtermittel*», in *Princípios Fundamentais de Direito da União Europeia – uma abordagem jurisprudencial*, SOFIA PAIS, Sofia (coordenação), Coimbra: Almedina, 56-37 ,2011.

<sup>22</sup> Invocando a decisão *Frontini* (Sentença n.º 183/1973, de 18/12/1973) que estabeleceu a doutrina dos contralimites, nos seguintes termos: *Pretendeu o Tribunal [Constitucional italiano] que, nas situações de conflito entre normas nacionais e as normas comunitárias, a norma mais recente prevaleceria sobre a mais antiga, independentemente da origem dessas normas. Significava isto que a Itália, e particularmente o Parlamento italiano, não estaria limitado pelas normas Comunitárias: poderia sempre aprovar uma lei contrária ao Direito Comunitário, que esta não deixaria de prevalecer na ordem interna italiana. O Tribunal foi ao ponto de afirmar que a Itália poderia até deixar de pertencer à Comunidade Europeia através de um simples ato do Parlamento nesse sentido. Claro que, escolhendo assim proceder, poderia ser responsabilizada ao nível internacional por violação do Tratado. Todavia, do ponto de vista constitucional, não estava proibida de o fazer. Obviamente que este entendimento era inaceitável para a Comunidade, posto que, se todos os Parlamentos nacionais (ou mesmo um só deles) dispusessem do poder de fazer descaso das normas comunitárias, o poder normativo da Comunidade seria esvaziado, tornando-se inútil.* (o sublinhado é nosso). Sobre o tema v. DUARTE, Maria Luísa e ALVES, Pedro Delgado, *União Europeia e Jurisprudência constitucional dos Estados Membros*, Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2006, pp. 197 e ss.

<sup>23</sup> Falando numa “reestruturação das soberanias, v. PESCATORE, Pierre, *Lordre juridique des communautés européennes*, ed. Bruylant, Bruxelles, 2006, p. 221.

<sup>24</sup> V. ponto 2.3.2.1. do Ac. N.º 422/2020 do Tribunal Constitucional.

<sup>25</sup> V. ponto 2.3.2.2., *in fine*

– contudo – a ausência de referência ao Ac. *Melloni*<sup>26</sup> e *Fransson*<sup>27</sup>, para ilustrar a extraordinária força expansiva do DUE face à concepção de um princípio da repartição de competências<sup>28</sup>, excessivamente rígido.

O Tribunal Constitucional, no acórdão em análise, recorda e sublinha a importância do Ac. *Handelsgesellschaft*<sup>29</sup> (no seguimento do ac. *Costa Enel*), onde o Tribunal salienta os princípios da autonomia e do primado absoluto do direito comunitário, asseverando que nem mesmo uma norma de direito constitucional poderia ser invocada como seu obstáculo. Nesse acórdão, reiterando que a validade dos atos institucionais não podia apreciar-se à luz das normas constitucionais, acrescentaria que os direitos fundamentais seriam protegidos passando a fazer parte integrante dos princípios gerais de direito, identificando as “tradições constitucionais comuns,” como fonte dos princípios gerais de direito cuja observância lhe cabia assegurar.

Ora, também aqui o Tribunal Constitucional, na sua fundamentação, evoca com rigor o impacto deste último acórdão na formulação do Ac. *Solange I*<sup>30</sup>, de 1974, onde «o *Bundesverfassungsgericht* – empregando uma formulação que se tornaria clássica na abordagem da relação da ordem jurídica comunitária com a ordem constitucional alemã – que, enquanto (*Solange*) a Comunidade Europeia não propiciasse um nível de proteção dos direitos fundamentais equivalente ao da Lei Fundamental, o Tribunal Constitucional não poderia aceitar uma projeção do princípio do primado nos termos absolutos afirmados pelo Tribunal de Justiça, já que daí resultaria uma alienação, sem credencial constitucional, de um elemento identitário essencial da Lei Fundamental de Bona, a proteção dos direitos fundamentais com o exato nível propiciado pelo controlo exercido na jurisdição constitucional alemã<sup>31</sup>». Por consequência deste acórdão, o tribunal constitucional alemão considerou-se competente para declarar uma disposição de direito comunitário inaplicável pelas autoridades administrativas ou pelos órgãos jurisdicionais da República Federal da Alemanha se ela ofendesse um direito fundamental garantido pela Lei Fundamental – e, em termos mais genéricos, quando ela afetasse «a estrutura fundamental da Constituição, que confere a esta a sua identidade». Invertendo a sua posição inicial, como é sabido, a decisão *Solange II*<sup>32</sup> vem afirmar que o TJUE já assegurava uma proteção suficiente e efetiva daqueles direitos aos seus titulares, equiparável à garantida pela Alemanha. Pelo que “enquanto” tal proteção se mostrasse equiparável ou “equivalente” à exigida pela lei fundamental o tribunal constitucional alemão renunciaria a fiscalizar os atos comunitários normativos que serviriam de base aos atos internos da sua execução, autolimitando o seu poder de controlo da constitucionalidade do direito comunitário derivado, não fiscalizando tal direito pelo parâmetro de

<sup>26</sup> Sublinhando que a eficácia de uma Decisão-Quadro não poderia ficar à mercê das regras nacionais invocadas por um Estado-membro Ac. de 26/2/2013, *Melloni*, proc. C-399/2011. Vale a pena transcrever o seu par. 58, onde o TJUE afirmaria que: «(...) essa interpretação do artigo 53.º da Carta viola o princípio do primado do direito da União, na medida em que permite a um Estado Membro obstar à aplicação de atos do direito da União plenamente conformes à Carta, se não respeitarem os direitos fundamentais garantidos pela Constituição desse Estado».

<sup>27</sup> Elaborando uma proposta clara sobre o que se deve entender por “aplicação do direito da União pelos Estados-membros”, v. com especial interesse as Conclusões de 12/6/2012, do Advogado-Geral CRUZ VILLALÓN, *Åklagaren c. Hans Åkerberg, Fransson*, proc. C-617/10.

<sup>28</sup> V. doutrina citada em PACHECO, Fátima, «Do âmbito de aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia: em que situações estão os Estados-membros vinculados às suas disposições?» Revista Jurídica Portuguesa, (30), 2021, p.89–129.

<sup>29</sup> No Ac. de 17/12/1970, *Handelsgesellschaft*, proc. 11/70, Col. I, p. 1125, estava em causa um pedido de decisão prejudicial a propósito da avaliação da conformidade de Regulamentos agrícolas com direitos fundamentais previstos na Constituição de Bona, em concreto, o respeito pelo princípio da proporcionalidade e da liberdade económica. Os Regulamentos implicavam a obtenção prévia de uma licença, que obrigava um exportador de cereais a depositar uma caução não reembolsável no caso de a exportação não se realizar nos termos do licenciamento. O Tribunal considerou que o regime de cauções não violava nenhum direito que devesse salvaguardar. Neste processo, seriam apreciados atos institucionais tendo em conta aqueles direitos enquanto parte integrante do conteúdo material dos princípios gerais de direito que o Tribunal dizia garantir, ressalvando-se que tal garantia se devia assegurar à luz do âmbito e objetivos da comunidade, e não do direito nacional. Aproveitando para sublinhar a jurisprudência *Costa Enel*, que consagrava o primado do direito comunitário e a limitação definitiva de soberania dos Estados-membros pelos tratados, o Tribunal salientou que o recurso às regras de direito nacional, enquanto referência de validade dos atos institucionais punha em causa a base jurídica do Direito Comunitário, pelo que a invocação de violações de direitos fundamentais de origem nacional, ainda que de fonte constitucional, não poderia afetar a validade ou a eficácia de uma norma ou de um ato comunitário, assim defendendo o primado absoluto de todo o direito da União sobre todo o direito nacional. Para um estudo sobre o Ac., vd. MARTINS, Patrícia Fragoso - «Acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de dezembro de 1970, Processo 11/70 Internationale Handelsgesellschaft mbH/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel», in Princípios Fundamentais de Direito da União Europeia – uma abordagem jurisprudencial, SOFIA PAIS (coord.), Coimbra: Almedina, 2011, pp. 87-72.

<sup>30</sup> Decisão do Segundo Senado do Tribunal Constitucional Federal Alemão, de 29/5/1974, «*Solange I*», 37 BverfGe 271.

<sup>31</sup> V. ponto 2.4 do Ac. N.º 422/2020, em análise.

<sup>32</sup> Decisão do Segundo Senado do Tribunal Constitucional Federal Alemão, de 22 de outubro de 1986, «*Solange II*», 73 BverfGe 339. Para uma abordagem pormenorizada neste domínio v. BROHMER, Jürgen; CLAUSPETER HILL (eds) 60 Years German Basic Law: The German Constitution and its Court, Berlin/Ampang; Konrad-Adenauer-Stiftung, 2010, p. 772 ss.



conformidade da sua lei fundamental. Nesta decisão - cuja questão principal era aferir da competência do tribunal alemão para apreciar a compatibilidade do direito comunitário derivado com a constituição - o BVG considerou que os poderes da Comunidade encontram o seu fundamento jurídico nas próprias constituições dos Estados de Direito democrático, e que o então art. 177.º TCE investia o Tribunal como “juiz legal,” na aceção constitucional alemã, evolução no sentido do primado absoluto a que o nosso Tribunal Constitucional – por força do acórdão em análise - parece aderir, e relativamente à qual o nosso texto constitucional parece também ter sofrido influência.

Recordando ainda o caso *Bananas*<sup>33</sup> (e, posteriormente o caso *Maastricht*<sup>34</sup>, *Lisboa*<sup>35</sup>) o Tribunal Constitucional não deixa de recordar que «[...] que o meio processual para proteção de direitos fundamentais [o recurso de queixa constitucional] podia, mas só podia, ser admitido se viesse acompanhado da alegação de que o Tribunal de Justiça europeu não estaria a assegurar o nível exigível de tutela dos direitos fundamentais” (Miguel Galvão Teles, “Constituições dos Estados e Eficácia Interna do Direito da União e das Comunidades Europeias – em Particular sobre o Artigo 8.º, n.º 4, da Constituição Portuguesa”, em *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano, no Centenário do seu Nascimento, vol. II, Lisboa, 2006, p. 301*), », pelo que reiterando a jurisprudência Solange II, alerta para a imensa importância do princípio da cooperação leal (art. 4.º, n.º 3 TUE), para obviar a situações potencialmente conflituosas, ainda que surgidas no âmbito de uma “coabitação” de um “espaço comum de variáveis geometrias”, onde coexistem duas ordens jurídicas em interação constante.

Proseguindo na sua exposição sobre o alcance do primado no que concerne à determinação das relações entre as ordens jurídicas nacional e da União, o Tribunal Constitucional refere ainda a importância da jurisprudência *Mecanarte*<sup>36</sup> que estabeleceu que «[u]m órgão jurisdicional nacional, ao qual tenha sido submetido um litígio relativo ao direito comunitário, e que verifique a inconstitucionalidade de uma disposição nacional (o sublinhado é nosso), não se encontra privado da faculdade ou dispensado da obrigação, previstas no artigo [267.º TFUE], de submeter ao Tribunal de Justiça questões relativas à interpretação ou à validade do direito comunitário pelo facto de esta verificação estar sujeita a recurso obrigatório para o Tribunal Constitucional. [...]», e a *Lucchini*<sup>37</sup> e *Taricco*<sup>38</sup> acórdãos fundamentais para ilustrar situações de impasse entre a ordem jurídica da União com jurisdições constitucionais nacionais, onde o TJUE revelou a preocupação de concordar com a existência de «*espaços intangíveis à projecção absoluta do primado*», tentando assim esbater polos de conflitualidade com aquelas jurisdições.

<sup>33</sup> Decisão do Segundo Senado do Tribunal Constitucional Federal, de 7/6/2000, onde o Tribunal Constitucional Alemão vem esclarecer que só face a uma diminuição do nível geral de proteção dos direitos fundamentais garantido pelo TJCE, justificaria a sua intervenção no controlo de conformidade de atos jurídicos comunitários, (Regulamentos), face aos direitos constantes do quadro constitucional alemão, assim partindo do critério de proteção equivalente, abstendo-se de controlar a sua constitucionalidade. Apenas a conclusão de que a proteção outorgada pelo TJUE resultaria comparativamente inferior ao nível oferecido internamente justificaria a sua intervenção.

<sup>34</sup> Decisão BVerfG 89, 155, traduzida in *Direito e Justiça*, 1994, Vol. VIII, Tomo 2, pp. 263 ss, revela o contributo da jurisprudência alemã no quadro das relações entre o Direito Constitucional e o direito da União, considerando infundados os respetivos recursos constitucionais e declarando a compatibilidade do TUE com a constituição alemã, assim permitindo a ratificação do Tratado de Maastricht, é certo, ainda que se tenha permitido apreciar a constitucionalidade da lei de aprovação nacional (fonte de validade dos tratados europeus na ordem jurídica alemã) do Tratado da União Europeia. De referir que o Tribunal Constitucional Alemão se declarou competente para verificar se a União e os seus órgãos dão ou não cumprimento aos limites fixados nos na lei de aprovação, ou seja se praticam actos *ultra vires*, aproveitando para censurar o déficit democrático do sistema da União, a operar pela via dos parlamentos nacionais, chamando a atenção para a circunstância de serem eles próprios – por via do funcionamento do princípio da subsidiariedade – a limitar a extensão de competências da UE. Sobre este acórdão v. com muito interesse DUARTE, Maria Luísa e ALVES, Pedro Delgado, União Europeia e jurisprudência constitucional dos Estados-membros. Lisboa: AAFDL, 2006.

<sup>35</sup> Decisão BvE 2/08 de 30 de Junho de 2009, cuja propositura tinha suspenso a ratificação do Tratado de Lisboa e onde o Tribunal Constitucional Alemão volta a afirmar os limites da “identidade constitucional” e a possibilidade do controlo nacional dos actos *ultra vires*, e onde, igualmente, aproveita para caracterizar a UE como uma associação de Estados soberanos, que exerce a autoridade pública por força dos tratados e relativamente à qual os cidadãos são os sujeitos de legitimação democrática, ficando vedado à União a sua própria determinação de competências. Para um percurso rápido sobre a jurisprudência do Tribunal Constitucional Alemão v. BATISTA, Elizangela Divina Dias, «difícil relação do Tribunal Constitucional Federal Alemão com o Tribunal de Justiça da União Europeia», in *A Protecção multinível dos Direitos Humanos – estudos sobre diálogo judicial*, MARTINS, Ana Maria Guerra (coord) AADDL, 2019, p.154.

<sup>36</sup> Ac. de 27/6/91, *Mecanarte c. Chefe do Serviço da Conferência Final da Alfândega do Porto*, proc. n.º C-348/89.

<sup>37</sup> Ac de 18/07/2007, *Lucchini*, proc. n.º C-119/05.

<sup>38</sup> Reiterando a obrigação, para o juiz nacional, de não aplicar disposição de direito interno que viole as obrigações impostas aos Estados Membros pelo direito da União, v. Ac. de 8/9/2015, Ivo *Taricco*, proc.C-105/2014

### 2.3 A intervenção do Tribunal Constitucional – fundamentação: um percurso sobre o quadro relacional entre a jurisdição constitucional nacional e a jurisdição da União Europeia – uma postura constitucional de amizade

A existência de uma pluralidade de fontes constitucionais, pode dar origem a conflitos potenciais entre várias ordens constitucionais, conflitos esses cuja resolução assenta, num modelo não-hierárquico, é certo. Ora, se o art. 8.º, n.º 4 da CRP – conjuntamente e em complementaridade com o compromisso ilustrado pelo seu art. 7.º, n.º 5 e 6 – permitem receber implicitamente a essência do primado<sup>39</sup> no seu «sentido funcional», relativamente ao direito infraconstitucional, o seu inciso final «(...) com respeito pelos princípios fundamentais do Estado de Direito Democrático» – parece consubstanciar uma limitação, um verdadeiro contra limite à sua restrição, que permite esbater tal primazia no que toca a um último reduto da soberania, como já foi afirmado.

Com efeito, o Tribunal Constitucional refere a existência de uma espécie de «consentimento informado», aderindo à visão de uma União Europeia como uma união de Estados, para a qual se transferiram parte dos direitos de soberania, cujo fundamento não pode deixar de ser «a decisão dos Estados-membros de convencionarem o exercício, em comum, em cooperação ou pelas instituições da União de competências de que são titulares soberanos.», não deixando de frisar que a União apenas dispõe dos poderes necessários para atingir os objectivos que foram estabelecidos pelos próprios Estados-membros nos tratados.

Ora, é um dado que o Tribunal Constitucional afirma que «a mensagem normativa contida no artigo 8.º, n.º 4, da CRP, de exclusão de um controlo regular da constitucionalidade do DUE aplicável em território português, valem as asserções seguintes, invariavelmente sublinhadas pela nossa Doutrina: “[...] o Direito da UE não pode ser declarado inconstitucional nem desaplicado por alegada inconstitucionalidade ou por qualquer tipo de desconformidade com normas de direito interno (leis orgânicas, etc.). Nem o Tribunal Constitucional nem os demais tribunais podem julgar sobre a conformidade das suas normas com a Constituição ou outro instrumento de direito interno. Sob esse ponto de vista, a primazia do direito da UE traduz-se na sua imunidade face ao sistema constitucional de fiscalização da constitucionalidade e da «legalidade reforçada». A norma do art. 8.º-4 implica, portanto, uma derrogação das normas constitucionais de garantia da Constituição em relação ao direito comunitário, não valendo para este a norma do art. 277.º-1 da CRP (o sublinhado é nosso), segundo a qual «são inconstitucionais as normas que infringjam o disposto na Constituição ou nos princípios nela consignados». [...]» (J. J. Gomes Canotilho, Vital Moreira, CRP. Constituição da República Portuguesa Anotada, Vol. I, cit., p. 270).».

Porém, no que se refere aos limites constitucionais, o Tribunal traça uma fronteira, reclamando um espaço próprio onde afirma incidir sobre si a competência das competências em matérias jurídico-constitucionais, em nome da defesa da «identidade constitucional da República» ou do «núcleo identitário nacional», aí não cabendo ao TJUE assegurar um controlo «funcionalmente equivalente».

Nesse exercício o nosso guardião da constitucionalidade acaba por estabelecer um critério comparativo e operacional de valores paramétricos para lhe permitir uma «afecção diferenciada» da sua competência de controlo, afirmando que «sempre que esteja em causa a apreciação de uma norma de DUE à luz de um princípio (fundamental) do Estado de Direito democrático que, no âmbito do DUE, goze de um valor paramétrico funcionalmente equivalente ao que lhe é reconhecido na Constituição portuguesa, o Tribunal Constitucional não aprecia a compatibilidade daquela com esta última, devendo proferir uma decisão de abstenção do conhecimento (o sublinhado é nosso)». Pensamos, aliás, que reside aqui a originalidade deste acórdão do Tribunal Constitucional ao referir-se à existência de uma espécie de filtro que lhe permite estabelecer a sua jurisdição autónoma do DUE.

Após tal exercício o Tribunal Constitucional conclui pela inexistência de violação do princípio da igualdade, por valerem como equivalentes os arts. 18.º e 19.º do TFUE e 20.º e 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e porque, nos termos do art. 51.º daquele catálogo de direitos fundamentais, tal situação se situar no campo de aplicação do DUE<sup>40</sup>, não se verificando qualquer discriminação arbitrária. Mais acrescenta que «corresponderia a um tratamento diferente – admitindo que há realmente tratamento diferente dos dois grupos de exportadores apoiados – que pudéssemos qualificar, por ausência de uma base de justificação objetiva, como arbitrário. Isso, aliás, há

<sup>39</sup> Para uma visão das várias revisões constitucionais suscitadas pela evolução dos tratados, v. PACHECO, Fátima, e AMORIM, José de Campos – Manual de Direito Internacional – do direito clássico ao contemporâneo, Almedina, 2020.

<sup>40</sup> Sobre o tema v. PACHECO, Fátima «Do âmbito de aplicação...» op. cit, vasta jurisprudência e doutrina lá referida, em especial o Ac. do TJUE de 26/02/2013, Åkerberg Fransson, proc. C-617/10.

que pressupor ter sido intuído – desde logo pela natureza evidente da situação – na fixação do sentido do artigo 19.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento (CEE) n.º 2220/85, pelo TJUE, no Acórdão A. Lda. c. Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas IP, de 11/12/2014, ora visado pela recorrente».

O Tribunal Constitucional considerou-se dispensado de reenviar para o TJUE a questão para esclarecimento do sentido ou para pronúncia sobre a validade do artigo 19.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento (CEE) n.º 2220/85, «na interpretação que (já) lhe foi fixada pelo referido órgão jurisdicional, quanto ao princípio da igualdade: seria descabido, que este Tribunal questionasse o TJUE sobre a incidência desse princípio na interpretação subjacente ao Acórdão A., quando isso é evidente e significaria solicitar a “interpretação” da interpretação já efetuada», abrindo-se na jurisprudência CILFIT (supra referida).

Porém, e com o devido respeito, talvez o Tribunal Constitucional devesse ter centrado na jurisprudência *Foto-Frost*<sup>41</sup>, que fixa a obrigatoriedade de suscitar a questão prejudicial relativamente a todos os tribunais nacionais, no que concerne à apreciação de validade (não interpretação) dos atos da União, pois o que estava em causa era aferir da validade de uma norma de um Regulamento contestada à luz da Constituição portuguesa.

Segundo o Tribunal Constitucional o argumento aduzido pela recorrente não bastava para preencher o inciso final do n.º 4 do Artigo 8.º da CRP, acusando-o de «notória inconsistência», por referência à identidade constitucional da República. Por essa razão, viria esclarecer que o princípio da igualdade, tal como está tutelado pela ordem jurídica da União, reflete um valor paramétrico materialmente equivalente (ideia de interpenetração dos valores fundamentais) ao que é reconhecido na lei fundamental portuguesa. Pelo que sendo tal princípio funcionalmente assegurado pelo TJUE, deveria o Tribunal Constitucional abster-se de apreciar a compatibilidade da norma com a Constituição portuguesa. O que aconteceu.

#### 2.4. A intervenção do Tribunal Constitucional – Decisão

«Em face do exposto, decide o Tribunal Constitucional não tomar conhecimento do recurso interposto por A1, Lda.».

### 3. Considerações finais

Vejamos, pois, quais as considerações finais que podemos retirar da nossa reflexão:

1 - Com a institucionalização da UE os sistemas jurídicos de cada um dos seus Estados-membros confrontam-se com a existência de uma nova e autónoma ordem jurídica, neles integrada, com fontes de direito próprias, órgãos legislativos igualmente próprios e independentes, com objetivos específicos a concretizar, e, por consequência, com um sistema de fiscalização jurisdicional igualmente autónoma. No espaço interno estadual passaram, portanto, a coexistir dois ordenamentos jurídicos e duas identidades constitucionais.

2 - Neste contexto, sempre que o aplicador de direito interno estivesse perante um conflito entre a aplicação de uma norma de DUE ou de uma norma nacional a um caso concreto, deveria - não se resolvendo tal conflito por via da interpretação conforme - dar prevalência à aplicação da primeira mesmo que a norma nacional a preterir fosse de nível constitucional. E, como afirmamos, assim era – e assim o deve ser - porque é da natureza do DUE que ele prevaleça sobre o direito interno, estando os Estados-membros obrigados a assegurarem isso mesmo e a absterem-se de tomar quaisquer medidas que possam pôr em causa a concretização dos objetivos dos tratados.

3 - Perante tal realidade as leis fundamentais tiveram por preocupação introduzir nos seus textos, cláusulas europeias que cuidassem da receção e legitimação do funcionamento de tal ordem jurídica, tão específica.

<sup>41</sup> O ac. do TJUE de 22.10.87, *Foto-frost c. Hauptzollamt Lübeck-Ost*, proc. 314/85, Col. 1987, reafirmado pelo ac. *Zuckerfabrik e Nailsea*, veio estabelecer uma segunda exceção à faculdade de reenvio, esclarecendo qual o “âmbito da obrigação de suscitação” da questão de apreciação de validade. Apesar do art. 267.º do TFUE não distinguir, para efeitos da obrigatoriedade de reenvio, uma questão de interpretação de uma questão de validade, quando os órgãos jurisdicionais nacionais (de qualquer instância) tiverem sérias dúvidas sobre a validade de uma norma europeia aplicável no caso concreto e se tenderem para a sua invalidade, aí são obrigados a reenviar! Já se considerarem o ato como válido estão os mesmos libertos de tal obrigação! Nas palavras do Tribunal «confrontado com uma questão de apreciação de validade de um acto comunitário, o juiz nacional (...) pode resolvê-la ele próprio, dispensando-se de a submeter ao TJ, se considerar que deve julgar válido o acto impugnado; mas, (...) é obrigado a proceder ao reenvio (o sublinhado é nosso) sempre que, em seu entender, a resolução da questão possa implicar a declaração da invalidade do acto em causa» (n.ºs 14 e 15).



4 - Ora, atenta a forma como a CRP trata de tal problema (arts. 8.º e 7.º, n.º 5 e 6) o nosso trabalho consistiu num exercício de reflexão sobre se a jurisdição constitucional – qual guardião dos princípios fundamentais do Estado de Direito democrático no nosso país – poderia aferir da compatibilidade de uma norma de direito derivado relativamente àqueles princípios, pois do texto da nossa lei fundamental claramente não resulta quem é o último árbitro da constitucionalidade naquele tipo de situações.

5 - Não fique por dizer que não só em Portugal se experimenta este tipo de perplexidades, uma vez que o guardião da constitucionalidade na Alemanha, em acórdão recente, tinha fiscalizado a validade de atos de DUE e a própria substância de um acórdão interpretativo do TJUE, fiscalização essa que à luz dos princípios que regem o relacionamento do DUE com o direito interno, não deveria ter acontecido.

6 - Ora, num clima em que a Europa experimenta graves crises políticas e humanitárias, e anunciando-se árduos tempos de mudança de paradigmas, ultimados pelas consequências da invasão russa contra a Ucrânia, a nova querela sobre a posição hierárquica das constituições nacionais face ao DUE, poderia debilitar os fundamentos da integração europeia. Com efeito, o acórdão alemão ressuscitou a questão do alcance e limites do primado e da aplicação uniforme do DUE e do próprio funcionamento do sistema judicial da União, querela a que a Comissão Europeia não foi indiferente ameaçando a Alemanha com ação de incumprimento.

7 - Foi neste contexto que a análise do acórdão N.º 422/2020, do Tribunal Constitucional, se revelou de uma imensa necessidade, bem como foi neste contexto que verificamos – agradados - que o seu conteúdo não andou a par do seu homólogo alemão. Recordando a autonomia e especificidade da ordem jurídica da União, bem como a congruência de valores das duas ordens jurídicas a que nos referimos, o acórdão do tribunal constitucional português - suscitado por um recorrente que solicitava a apreciação da conformidade constitucional do DUE, no quadro do art. 8.º, n.º 4 da CRP - veio pacificar a aceitação da primazia de aplicação do DUE.

8 - Por consequência, após uma densa exposição sobre as traves-mestras do DUE, cuja fundamentação se analisa ao longo do nosso texto, e, no respeito pelo disposto nos arts. 8.º, n.º 4 e 7.º, n.º 5 e 6 da CRP, o Tribunal Constitucional acabou por afirmar que não deveria apreciar a compatibilidade de uma norma de DUE - art. 19.º, n.º 1, al. a), do Regulamento (CEE) N.º 2220/85 da Comissão, de 22 de Junho de 1985 - à luz de um princípio do Estado de direito democrático português, previsto na CRP, sempre que tal princípio gozasse de um valor paramétrico funcionalmente equivalente ao que é por ela assumido.

9 - Deste modo, ainda que nos distanciemos de alguma fundamentação a propósito do “ato claro” apresentada pelo nosso guardião da constitucionalidade,

10 - Não queremos deixar de subscrever e concordar com a sua decisão de abstenção de apreciação da compatibilidade daquela norma com a CRP, o que implica que se sublinhe que deve ser lá, no Tribunal de Justiça da União Europeia, último guardião do DUE, que se aprecie a validade de tais normas diretamente aplicáveis nos Estados-membros.

## Referências Bibliográficas

BATISTA, Elizangela Divina Dias, « A difícil relação do Tribunal Constitucional Federal Alemão com o Tribunal de Justiça da União Europeia », in *A Protecção multinível dos Direitos Humanos – estudos sobre diálogo judicial*, in MARTINS, Ana Maria Guerra (coord) AADDL, 2019, p.154.

BROHMER, Jurgen, in CLAUSPETER HILL (eds) *60 Years German Basic Law: The German Constitution and its Court*, Berlim/Ampang; Konrad-Adenauer-Stiftung, 2010, p. 772 ss.

CANOTILHO, Mariana e PATRÃO, Afonso, in «A admissibilidade dos recursos de fiscalização concreta da constitucionalidade de normas de Regulamentos da União Europeia – Estudos em Homenagem ao Conselheiro Presidente Joaquim de Sousa Ribeiro», Vol. I – Direito Constitucional, 2019, Almedina, p. 22 e 37

CASTILHOS, Daniela Serra; ALVES, Dora Resende; OLIVEIRA, Suzana Massako Hiram Loreto de. O efeito direto horizontal das diretivas e o tribunal de justiça da união europeia. *Cadernos de Dereito Actual*, 15 (Número ordinário 2021), 233-253. [consult. 2 de março de 2022]. Disponível em <http://hdl.handle.net/11328/3604>

DUARTE, Maria Luísa e ALVES, Pedro Delgado, União Europeia e Jurisprudência constitucional dos Estados Membros, Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2006., pp. 197 e ss.

DUARTE, Maria Luísa «O Tratado da União Europeia e a Garantia da Constituição», in Estudos de Direito da União e das Comunidades Europeias, vol. II, 2006, pp. 9-73.

GORJÃO-HENRIQUES, Miguel Direito da União, História, Direito, Cidadania, Mercado Interno e Concorrência, 8.ª ed., Almedina, Coimbra, 2017, p. 395;

FRAGOSO, Patrícia, *O Princípio do primado do direito comunitário sobre as normas constitucionais dos Estados-membros*, Principia, Cascais, 2005, p. 180;

MANFRED DAUSES, “Alguns Aspectos do Processo Prejudicial previsto pelo Artigo 177.º do Tratado CEE”, Revista do Ministério Público, ano 7/86, n.º 26, 1986.

MARTINS, Patrícia Fragoso - «Acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de dezembro de 1970, Processo 11/70 Internationale Handelsgesellschaft mbH/Einfuhr-und Vorratsstelle fur Getreide und Futtermittel», in Princípios Fundamentais de Direito da União Europeia – uma abordagem jurisprudencial, SOFIA PAIS (coord.), Coimbra: Almedina, 2011, pp. 87-72.

PACHECO, FÁTIMA “O Reenvio Prejudicial enquanto instrumento de sensibilização dos juízes nacionais no quadro da protecção dos direitos fundamentais”, in Cadernos de Direito Atual, es – Universidade de Santiago de Compostela, N.º 5 (2017), Número extraordinário sobre Derecho Actual. pp. 349-363

PACHECO, Fátima e SOARES, Agostinho, “Entre o reconhecimento mútuo e os direitos fundamentais: as respostas recentes do Tribunal de Justiça da União europeia quanto à inexecução facultativa do Mandado de Detenção Europeu- Um novo e atribulado caminho na cooperação internacional?”, in Revista Julgar, n.º 39

PACHECO, Fátima e ALVES, Dora Resende. The new paths of fundamental rights in the XXI century: globalization and knowledge in a digital age - a proposal In Constitutional Knowledge and Its Impact on Citizenship Exercise in a Networked Society. Ana Melro and Lidia Oliveira (org.). IGI Global, 2019. |

PACHECO, Fátima, «Do âmbito de aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia: em que situações estão os Estados-membros vinculados às suas disposições?» Revista Jurídica Portuguesa, (30), 2021, p.89-129.

PACHECO, Fátima e Amorim, José de Campos – Manual de Direito Internacional – do direito clássico ao contemporâneo, Almedina, 2020.

PALMA, Maria João Breves notas sobre a Invocação das normas das directivas comunitárias perante os tribunais nacionais, 2.ª reimpressão, ACFDL, 2002.

PAIS, Sofia Oliveira. (coord) *Princípios Fundamentais de Direito da União Europeia. Uma abordagem jurisprudencial*, reimpressão da 3.ª ed., Coimbra, 2018, p. 9

PESCATORE, Pierre, *L'ordre juridique des communautés européennes*, ed. Bruylant, Bruxelas, 2006, p. 221

SILVA, Miguel Moura, Jurisprudência, Questões e Notas, Tomo I – Direito Institucional e Ordem Jurídica Comunitária, 2002, p. 29.

SILVA LOPES, J. A., & ALVES, D. R. (2017). Sobre a fiscalização da constitucionalidade. Revista Jurídica Portuguesa, (21), 354-387. Obtido de <https://revistas.rcaap.pt/juridica/article/view/10632>

SILVA, Maria Manuela Magalhães e ALVES, Dora Resende. Noções de Direito Constitucional e Ciência Política. 4.ª edição. Lisboa: Rei dos Livros, 2022. ISBN 978-989-5650-47-7. Noções de Direito Constitucional e Ciência Política | Rei dos Livros.

TELES, Miguel Galvão, Constituições dos Estados e eficácia interna do direito da União e das comunidades europeias – em particular sobre o artigo 8.º, n.º 4, da Constituição Portuguesa”, in *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano no centenário do seu nascimento*, Vol. II, Coimbra Editora, Coimbra, 2006, p. 319.

TRIDIMAS, Takis, «The Court Of Justice Of The European Union», in *Oxford Principles Of European Union Law*, Vol. I (The European Union Legal Order), Robert Schütze, Takis Tridimas (eds.), Oxford University Press, Oxford, 2018, p. 582

Taylor A. (2003). *Animals & Ethics: An Overview of the Philosophical Debate*. Peterborough, Ontario: Broadview Press.

Torrent R. and Lavopa F. (2010), “Strengthening Enforcement of Core Labour Rights: Can a New Investment Agreement Model Help Multinational Corporations Be More Socially Responsible?”, in *Corporate Social Responsibility in Latin America: A Collection of Research Papers from The UNCTAD Virtual Institute Network* 101, 105.

Werhane P. (2015), *Business and Human Rights Journal*, pp. 5–20 © Cambridge University Press doi:10.1017/bhj.2015.1 <https://www.cambridge.org/core/terms>. <https://doi.org/10.1017/bhj.2015.1> Downloaded from <https://www.cambridge.org/core>. IP address: 94.132.112.225