

## NOTA PRÉVIA

A presente publicação, intitulada *Introdução ao Contencioso da União Europeia – Lições*, tem por objetivo, tal como as edições que a precederam, disponibilizar aos alunos da unidade curricular de *Contencioso da União Europeia* do 1.º Ciclo de Estudos (unidade curricular optativa do 4.º ano) e, ainda, da unidade curricular de *Contencioso da União Europeia* do 2.º Ciclo de Estudos (unidade curricular optativa do mestrado em Direito e Prática Jurídica, especialidade de Ciências Jurídico-Forenses) um texto de lições atualizado à luz da orientação metodológica que temos vindo a adotar, desde o ano letivo de 2011/2012 em que pela primeira vez nos foi confiada a sua regência, no ensino de uma daquelas unidades curriculares.

A orientação metodológica adotada orientou-se por cinco vertentes principais: o estudo do contencioso da União Europeia à luz da reconfiguração da União Europeia decorrente do Tratado de Lisboa; o estudo do contencioso da União Europeia no quadro mais vasto da participação da União Europeia em sistemas de resolução de diferendos de carácter internacional, universais e (num futuro próximo) também regional europeu; o estudo do contencioso da União Europeia e sua efetivação na perspetiva da Ordem Jurídica portuguesa e do papel dos tribunais nacionais; e, também, a concentração do trabalho desenvolvido nas aulas práticas na exercitação prática do contencioso da União Europeia, em especial, através da simulação de procedimentos relativos aos principais meios contenciosos (processo das questões prejudiciais, recurso de anulação e queixa por incumprimento no quadro da ação por incumprimento) inspirados no *case law* do Tribunal de Justiça da União Europeia relacionado com a Ordem Jurídica Portuguesa; e, ainda, a promoção da realização de trabalhos individuais de investiga-

ção, em substituição da prova de frequência, sobre temas específicos abrangidos no contencioso da União Europeia.

Continua a justificar-se, pois, a publicação das presentes Lições de Introdução ao Contencioso da União Europeia, agora atualizadas, enquanto elemento auxiliar do estudo da unidade curricular em causa – que temos regido ao nível da licenciatura desde 2011/2012.

A segunda edição visou atualizar as Lições anteriormente publicadas por forma a contemplar um conjunto de alterações relevantes entretanto ocorridas – quer ao nível dos textos que disciplinam o Contencioso da União Europeia, quer ao nível da integração do contencioso da União no âmbito mais vasto da justiça transnacional regional – e, ainda, a evolução jurisprudencial mais significativa quanto aos meios contenciosos objeto de estudo, incluindo a que respeita ao Estado português e aos tribunais nacionais.

Ao nível dos textos que disciplinam o Contencioso da União Europeia, destacaram-se então as alterações introduzidas nos Tratados institutivos e respetivos Protocolos – respetivamente, por força da adesão de um novo Estado membro e por força da alteração do Protocolo n.º 3 relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia pelo Regulamento (UE, Euratom) 2015/2422 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Dezembro de 2015, em matéria de reforma do Tribunal Geral –, e nos Regulamentos de Processo dos Tribunais que integram o Tribunal de Justiça da União Europeia.

Ao nível da integração do contencioso da União no âmbito mais vasto da justiça transnacional regional, afigurou-se então incontornável a consideração do Parecer 2/13 do Tribunal de Justiça, de 18 de dezembro de 2014, sobre a adesão da União Europeia à Convenção Europeia dos Direitos do Homem, e do futuro do relacionamento entre o Contencioso da União Europeia e o sistema jurisdicional de proteção instituído pela Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais.

A terceira edição visou atualizar a anterior por forma a contemplar alterações entretanto ocorridas ao nível dos textos que disciplinam o Contencioso da União Europeia e da jurisprudência, em matéria de incumprimento de valores da União e sua relação com aquele e,

ainda, ao nível da relação entre aquele e as ordens jurídicas nacionais, a ordem jurídica portuguesa em particular e a justiça internacional regional; bem como visou contemplar ainda uma lição final sobre o Contencioso da União Europeia e o *Brexit* – tendo em conta a fase então em curso das negociações e o Projeto de Tratado sobre a saída do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte da União Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atómica de 14 de novembro de 2018 com data prevista de entrada em vigor em 30 de março de 2019 e, assim, a existência de um período de transição com início nesta data e termo em 31 de dezembro de 2020.

A presente nova edição, tal como as anteriores, visa contemplar as alterações entretanto ocorridas ao nível dos textos que disciplinam o Contencioso da União Europeia, em especial o Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, bem como os principais desenvolvimentos jurisprudenciais quanto aos diversos meios contenciosos – bem como atualizar a jurisprudência pertinente dos tribunais nacionais, em particular do Tribunal Constitucional.

Ademais versa, especificamente, sobre a alteração do método de cálculo das sanções de quantia fixa e progressiva propostas pela Comissão no quadro das ações por incumprimento; a evolução jurisprudencial do Tribunal de Justiça em matéria de controlo da Política Externa e de Segurança Comum; os desenvolvimentos em matéria de incumprimento qualificado e controlo da observância dos valores da União, em especial do Estado de direito, na sua relação com a independência dos órgãos jurisdicionais nacionais e a tutela jurisdicional efetiva; o novo regime do recurso de revisão e de responsabilidade e indemnização por erro judiciário, também relacionado com o direito da União; as questões em debate no quadro da (re)negociação em curso da adesão da União à Convenção Europeia dos Direitos do Homem; e, por último, uma atualização tendo em conta a entrada em vigor do Acordo de Saída do Reino Unido da União Europeia.

Tratando-se de uma unidade curricular integrada quer no último ano do plano de estudos do 1.º ciclo (licenciatura), quer no plano de estudos do 2.º ciclo (mestrado em Direito e Prática Jurídica), em ambos os casos a título optativo, o estudo da matéria do contencioso

da União Europeia convoca, em especial, a aquisição prévia de conhecimentos básicos de Direito da União Europeia – que tem lugar no 2.º ano do 1.º ciclo de estudos.

Espera-se que o texto atualizado das presentes Lições, tal como o texto das edições anteriores, destinadas, em primeiro lugar aos alunos da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, mas igualmente aos alunos de contencioso da União Europeia de outras Faculdades de Direito, possa também ser útil a todos aqueles, discentes ou profissionais que exerçam profissões jurídicas, que se interessem pelo estudo do contencioso da União Europeia.

Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa  
Lisboa, fevereiro de 2022

MARIA JOSÉ RANGEL DE MESQUITA

## ÍNDICE

NOTA PRÉVIA	7
ABREVIATURAS E SIGLAS	11
LIÇÃO 1 – O CONTENCIOSO DA UNIÃO EUROPEIA À LUZ DO TRATADO DE LISBOA	15
1.1. Noção e objeto do contencioso da União Europeia	15
1.2. A reconfiguração da União Europeia decorrente do Tratado de Lisboa e a sua repercussão sobre o contencioso da União Europeia	19
1.2.1. A substituição e sucessão da União Europeia à Comunidade Europeia e a personalidade jurídica una da União Europeia	21
1.2.2. A eliminação da estrutura de pilares	22
1.2.3. As alterações em matéria de atribuições e de domínios materiais nelas abrangidos	23
1.2.4. As alterações institucionais	24
1.2.5. A unificação do sistema de fontes de Direito derivado da União Europeia	27
1.2.6. A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia enquanto Direito originário	29
1.2.7. A adesão da União Europeia à Convenção Europeia dos Direitos do Homem	30
LIÇÃO 2 – AS BASES JURÍDICAS DO CONTENCIOSO DA UNIÃO EUROPEIA	33
2.1. O Direito originário: o Tratado da União Europeia, o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e o Protocolo relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia	35

2.2. O Direito derivado: os Regulamentos de Processo do Tribunal de Justiça da União Europeia	43
2.2.1. O Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça	43
2.2.2. O Regulamento de Processo do Tribunal Geral	45
2.3. Outros atos	47
2.4. A proposta de alteração do Protocolo (N.º 3) relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia	51

LIÇÃO 3 – O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA APÓS O TRATADO DE LISBOA E A REFORMA DE 2015/2016: CARACTERIZAÇÃO GERAL

3.1. Jurisdição e competência	60
3.2. O Tribunal de Justiça: composição, estatuto, organização e funcionamento	65
3.2.1. Composição e estatuto	65
3.2.2. Organização e funcionamento	68
3.3. O Tribunal Geral: composição, estatuto, organização e funcionamento	69
3.3.1. Composição e estatuto	69
3.3.2. Organização e funcionamento	72
3.4. Os tribunais especializados – o Tribunal da Função Pública da União Europeia: da criação à cessação de atividade (nota histórica)	73

LIÇÃO 4 – A COMPETÊNCIA *RATIONE MATERIAE* DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA E OS DOMÍNIOS MATERIAIS ABRANGIDOS NAS ATRIBUIÇÕES DA UNIÃO

4.1. Enquadramento	77
4.2. As disposições relevantes	81
4.3. A competência <i>ratione materiae</i> do Tribunal de Justiça da União Europeia: domínios materiais e evolução à luz do Tratado de Lisboa	86
4.3.1. Incumprimento qualificado dos valores da União Europeia	86
4.3.2. Política Externa e de Segurança Comum	87
4.3.2.1. A regra e as exceções: a exclusão da competência <i>ratione materiae</i> do Tribunal de Justiça da União Europeia no domínio da Política Externa e de Segurança Comum e os casos limitados de atribuição de competência	87

4.3.2.2. A competência para controlar a observância do artigo 40.º do Tratado da União Europeia	97
4.3.2.3. A competência de fiscalização da legalidade das decisões que estabeleçam medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas	106
4.3.2.4. A competência consultiva do Tribunal de Justiça da União Europeia no domínio da Política Externa e de Segurança Comum	113
4.3.2.5. Evolução jurisprudencial	122
4.3.3. Espaço de liberdade, segurança e justiça	127
4.3.4. Cooperações reforçadas	129
4.3.5. Direitos fundamentais	130
4.3.6. Outros	132
4.3.7. A evolução verificada: síntese conclusiva e perspetivas futuras em matéria de controlo da observância dos valores da União Europeia	134
4.3.7.1. Política Externa e de Segurança Comum ( <i>ex-segundo pilar</i> )	135
4.3.7.2. Cooperação Policial e Judiciária em Matéria Penal ( <i>ex-terceiro pilar</i> )	135
4.3.7.3. Cooperações reforçadas	136
4.3.7.4. Direitos fundamentais	136
4.3.7.5. Processo por incumprimento qualificado dos valores fundamentais da União Europeia	137
4.3.7.6. Processo por incumprimento qualificado e perspetivas futuras em matéria de controlo da observância dos valores da União Europeia	139
4.3.7.7. Acção externa da União Europeia	159
LIÇÃO 5 – OS MEIOS CONTENCIOSOS NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA	163
5.1. Enunciado e caracterização geral	163
5.2. Aspetos gerais	166
5.3. O regime dos meios contenciosos principais e incidentais: traços fundamentais	168
5.3.1. O processo das questões prejudiciais	168
5.3.2. A fiscalização da legalidade	181
5.3.2.1. O recurso de anulação	182

5.3.2.2. O processo por omissão	192
5.3.2.3. A exceção de ilegalidade	197
5.3.3. A plena jurisdição	199
5.3.3.1. O processo por incumprimento	199
5.3.3.2. A ação de responsabilidade civil extracontratual da União Europeia	246
5.3.3.3. Responsabilidade civil extracontratual da União Europeia e responsabilidade civil extracontratual dos Estados membros	250
5.3.4. O contencioso das sanções	263
5.3.5. As providências cautelares	264
5.3.5.1. As providências cautelares decretadas pelo Tribunal de Justiça da União Europeia	264
5.3.5.2. As providências cautelares decretadas por tribunais nacionais	269
5.4. Regimes diferenciados dos meios contenciosos principais	271
LIÇÃO 6 – A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS ENTRE OS TRIBUNAIS DA UNIÃO EUROPEIA	281
6.1. Os critérios relevantes	281
6.2. Hierarquia e recursos entre os Tribunais da União Europeia	287
LIÇÃO 7 – O PROCESSO NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA	291
7.1. Aspectos gerais: fase escrita e fase oral	291
7.2. Tramitações processuais diferenciadas	293
7.2.1. Tramitação prejudicial acelerada e tramitação prejudicial urgente	293
7.2.2. Tramitação acelerada das ações e recursos diretos	295
7.3. Os acórdãos e a sua execução	296
LIÇÃO 8 – A RELAÇÃO ENTRE O CONTENCIOSO DA UNIÃO EUROPEIA E AS ORDENS JURÍDICAS NACIONAIS	299
8.1. Aspectos gerais	299
8.2. Contencioso da União Europeia e tribunais constitucionais nacionais	304
8.2.1. Questões prejudiciais colocadas por tribunais constitucionais	304
8.2.2. “Diálogo” entre o Tribunal de Justiça da União Europeia e os tribunais constitucionais	310

8.2.3. O Tribunal Constitucional e o artigo 8.º, n.º 4, da Constituição	335
8.3. Contencioso da União Europeia e «órgãos jurisdicionais comuns aos Estados membros»	338

LIÇÃO 9 – O CONTENCIOSO DA UNIÃO EUROPEIA E A ORDEM JURÍDICA PORTUGUESA	341
9.1. O papel do juiz nacional e a colocação de questões prejudiciais	342
9.2. Ação por incumprimento e responsabilidade	352
9.3. A relevância das decisões do Tribunal de Justiça da União Europeia na Ordem Jurídica interna e o recurso de revisão	367

LIÇÃO 10 – O CONTENCIOSO DA UNIÃO EUROPEIA E A JUSTIÇA INTERNACIONAL UNIVERSAL E REGIONAL	381
10.1. Justiça Internacional universal: breve excursão	383
10.2. Justiça internacional regional: a adesão da União Europeia à Convenção Europeia dos Direitos do Homem e o Parecer 2/13 do Tribunal de Justiça da União Europeia	384
10.2.1. Da entrada em vigor do Tratado de Lisboa ao presente	385
10.2.2. O contencioso da União Europeia e o sistema de garantia da Convenção Europeia dos Direitos do Homem: questões suscitadas pela adesão à luz do Projeto revisto de Acordo de adesão da União Europeia à Convenção Europeia dos Direitos do Homem	398
10.2.2.1. Aspetos gerais	399
10.2.2.2. O mecanismo de codemanda e a hierarquia entre o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem e o Tribunal de Justiça da União Europeia	413
10.2.2.3. O âmbito da jurisdição do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem e a competência <i>ratione materiae</i> do Tribunal de Justiça da União Europeia	421
10.2.2.4. Dualidade de catálogos de direitos fundamentais	432
10.2.2.5. Legitimidade passiva e legitimidade ativa	433
10.2.2.6. Exaustão dos meios internos	436
10.2.2.7. Reparação razoável e ação de responsabilidade civil extracontratual da União Europeia	437
10.2.2.8. Exclusividade da jurisdição do Tribunal de Justiça da União Europeia e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem	438

10.2.2.9. (In)suficiência do sistema de proteção jurisdicional dos direitos fundamentais da União Europeia	439
10.2.3. A União Europeia e o Protocolo N.º 16 à Convenção Europeia dos Direitos do Homem	451
10.2.4. O Parecer 2/13 do Tribunal de Justiça da União Europeia e o futuro da adesão da União Europeia à Convenção Europeia dos Direitos do Homem	455
10.2.4.1. O Parecer 2/13: traços essenciais	455
10.2.4.2. O Parecer 2/13 e o processo de adesão da União Europeia à Convenção Europeia dos Direitos do Homem	466
10.2.5. As questões pendentes de solução na (re)negociação da adesão da União Europeia à Convenção Europeia dos Direitos do Homem	468
10.2.5.1. Mecanismos de codemanda e intervenção prévia do Tribunal de Justiça da União Europeia: sobreposição de jurisdição <i>ratione materiae</i> e hierarquia entre tribunais	469
10.2.5.2. Questões prejudiciais e pedidos de parecer: modos possíveis de articulação	471
10.2.5.3. Reconhecimento mútuo e princípio da confiança mútua	473
10.2.5.4. O controlo dos atos da União Europeia no domínio da Política Externa e de Segurança Comum excluídos da jurisdição do Tribunal de Justiça da União Europeia	475
LIÇÃO 11 – O CONTENCIOSO DA UNIÃO EUROPEIA E O BREXIT	477
11.1 Contencioso da União Europeia e período de transição	480
11.2. Contencioso da União Europeia e outros aspetos previstos no Acordo	481
11.2.1. Disposições da Parte Terceira do Acordo	482
11.2.2. Disposições da Parte Sexta do Acordo	484