O PRINCÍPIO DO PRIMADO DO DIREITO DA UNIÃO SOBRE O DIREITO NACIONAL E AS SUAS IMPLICAÇÕES PARA OS ÓRGÃOS JURISDICIONAIS NACIONAIS

Carla Farinhas

Resumo: embora nenhuma disposição dos Tratados relativos à União Europeia e ao seu funcionamento consagre expressamente o princípio do primado do direito da União sobre o direito nacional, o princípio foi enunciado pelo Tribunal de Justiça nos anos sessenta, no seu acórdão *Costa*, e assume-se, desde então, como um princípio fundamental da ordem jurídica da União. Em virtude do princípio do primado, que se destina a reger as relações entre o direito da União e o direito dos Estados-Membros, o direito da União deve prevalecer sobre o direito nacional conflituante, incluindo sobre as normas constitucionais. Assim, poder-se-ia pensar que os tribunais nacionais estão, em regra, obrigados a interpretar o direito nacional em conformidade com o direito da União e, quando tal se revele impraticável, a afastar a aplicação das normas nacionais conflituantes, independentemente da questão de saber se as normas relevantes do direito da União preenchem ou não os requisitos para terem efeito directo, um outro princípio fundamental da ordem jurídica direito União. Ora, no que toca especificamente ao dever de não aplicar o direito nacional conflituante no caso concreto, o juiz da União parece hesitar quanto às implicações da inexistência de efeito directo.

Palavras-chave: conflito de leis; direito da União Europeia; efeito directo; interpretação; primado; tribunais nacionais.

1. INTRODUÇÃO*

O Tribunal de Justiça da União Europeia (Tribunal de Justiça) cedo desenvolveu, no seu acórdão de 15 de Julho de 1964, *Costa* 6/64 (EU:C:1964:66), os fundamentos do denominado princípio do primado do direito da União sobre o direito nacional. Na ausência de qualquer disposição no Tratado da Comunidade Económica Europeia (Tratado CEE), então em vigor, que consagrasse o princípio, as considerações do Tribunal de Justiça centraram-se na autonomia da nova ordem jurídica instituída pelos Estados-

* A autora é referendária do Tribunal de Justiça da União Europeia desde 2013, no gabinete do Juiz José Luís da Cruz Vilaça, Presidente da quinta secção. A análise contida neste texto é estrictamente pessoal e não vincula, de modo algum, a instituição a que a autora pertence. A autora escreve de acordo com a antiga ortografia.

-Membros com a adopção do Tratado CEE, bem como na necessidade em garantir a plena eficácia e a aplicação uniforme das suas normas.

Actualmente, o princípio do primado ainda não se encontra expressamente firmado nos Tratados relativos à União Europeia e ao seu funcionamento. O artigo I-6.º do fracassado «Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa», assinado a 29 de Outubro de 2004, previa que «[a] Constituição e o direito adoptado pelas instituições da União, no exercício das competências que lhe são atribuídas, primam sobre o direito dos Estados--Membros». Porém, esta disposição, de teor ambíguo e potencialmente controverso[1], acabou por não ser inserida no texto do **Tratado de Lisboa, de 13 de Dezembro de 2007. A Conferência Intergovernamental optou por anexar ao Tratado de Lisboa uma «Declaração** sobre o primado do direito comunitário»**, de onde resulta que, «**em conformidade com a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça da União Europeia, os Tratados e o direito adoptado pela União com base nos Tratados primam sobre o direito dos Estados-Membros, nas condições estabelecidas pela referida jurisprudência». Esta Declaração faz também referência ao «Parecer do Serviço Jurídico do Conselho», de acordo com o qual, «[d]ecorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça que o primado do direito comunitário é um princípio fundamental desse mesmo direito. Segundo o Tribunal, este princípio é inerente à natureza específica da Comunidade Europeia. [...] O facto de o princípio do primado não ser inscrito no futuro Tratado em nada prejudica a existência do princípio nem a actual jurisprudência do Tribunal de Justiça». Reconhece-se de modo genérico, por esta via, o princípio do primado do direito da União sobre o direito nacional.

O princípio do primado traduz-se, mais concretamente, na exigência em fazer prevalecer as normas do direito da União numa situação em que se constata que a aplicação das normas que emanam do direito nacional entra em conflito com o teor das primeiras[2]. O Tribunal de Justiça tem vindo, ao longo dos anos, a reiterar a importância deste princípio e a clarificar as suas ramificações em diferentes contextos. Todavia, um conjunto relevante de questões permanece ainda por esclarecer inteiramente[3]; em particular, a relação entre o primado e um outro princípio basilar consagrado pela jurisprudência, a saber, o do efeito directo do direito da União[4].

---

1 Craig, Paul e de Búrca, Gráinne, 'EU Law, Text, Cases and Materials', Sixth Edition, Oxford University Press, 2015, p. 274.

2 Neste sentido, acórdão de 13 de Fevereiro de 1969, *Wilhelm e o.*, 14/68, EU:C:1969:4; Lenaerts, Koen e Van Nuffel, Piet, 'European Union Law', Third Edition, Sweet & Maxwell, 2011, p.756.

3 Sobre a relação entre o princípio do primado e o princípio da autonomia processual dos Estados-Membros, veja-se o processo pendente C-378/17, *Minister for Justice and Equality, The Commissioner of the Garda Síochána/Workplace Relations Commission*.

4 Ver, a este respeito, nomeadamente, Lenaerts, Koen e Corthaut, Tim, 'Of birds and hedges: the role of the primacy in invoking norms of EU law' (2006) 31 *European Law Review*, n.º 3, pp.287-315; Dougan, Michael*, 'When worlds collide*! Competing visions of the relationship between direct effect and supremacy' (2007) 44 *Common Market Law Review*, n.º 4, pp. 931-963.

O presente artigo procura traçar, sem qualquer pretensão de exaustividade, um panorama geral do princípio do primado do direito da União sobre o direito interno dos Estados-Membros, tal como desenvolvido pelo Tribunal de Justiça desde a sua consagração inicial nos anos 60, e das suas principais implicações para os tribunais nacionais.

2. O PRINCÍPIO DO PRIMADO DO DIREITO DA UNIÃO

2.1. Origens do princípio do primado

As fundações da doutrina da primazia do direito da União remontam ao acórdão do Tribunal de Justiça, de 15 de Julho de 1964, *Costa* 6/64 (EU:C:1964:66), proferido no contexto de um processo de reenvio prejudicial relativo à interpretação de várias disposições do Tratado CEE, com as quais se encontrava potencialmente em conflito a legislação italiana que procedia à nacionalização dos sectores da produção e da distribuição de energia eléctrica[5].

Começou por salientar-se, neste acórdão, que o Tratado CEE tinha instituído uma ordem jurídica própria, integrada no ordenamento jurídico dos Estados-Membros desde a sua entrada em vigor, a qual se impunha aos seus órgãos jurisdicionais. Ao criarem uma Comunidade de duração ilimitada, dotada de instituições próprias, de personalidade, de capacidade jurídica, de capacidade de representação internacional e, em particular, de poderes reais resultantes de uma limitação de competências ou de uma transferência de atribuições, os Estados-Membros tinham limitado, ainda que em domínios restritos, os seus direitos soberanos e criado um corpo de normas aplicável aos seus nacionais e a si próprios. O Tribunal de Justiça sublinhou, em seguida, que a integração no sistema jurídico de cada Estado-Membro de disposições de fonte comunitária, bem como os termos e o espírito do Tratado, impossibilitavam que os Estados-Membros pudessem fazer prevalecer, sobre uma ordem jurídica que eles aceitaram numa base de reciprocidade, uma medida adoptada unilateralmente. Com efeito, aceitar que a sua eficácia pudesse variar entre os Estados-Membros em função do direito nacional colocaria em causa os objectivos do Tratado e provocaria uma discriminação proibida por este último. Além disso, se as obrigações assumidas pudessem ser colocadas em causa por actos normativos dos signatários, estas obrigações não seriam incondicionais, mas tão-somente eventuais. Neste contexto, concluiu-se que «ao

---

[5] Embora no acórdão de 5 de Fevereiro de 1963, *van Gend & Loos*, 26/62, EU:C:1963:1, o Tribunal de Justiça já tivesse salientado que a «Comunidade constitui uma nova ordem jurídica de direito internacional, a favor da qual os Estados limitaram, ainda que em domínios restritos, os seus direitos soberanos, e cujos sujeitos não são só os Estados-Membros mas também os seus nacionais». Contudo, neste acórdão o Tribunal de Justiça focou-se essencialmente na questão do efeito directo do direito da União.

direito emergente do Tratado, emanado de uma fonte autónoma, em virtude da sua natureza originária específica, não pode ser oposto em juízo um texto interno, qualquer que seja, sem que perca a sua natureza comunitária e sem que sejam postos em causa os fundamentos jurídicos da própria Comunidade», e que «[a] transferência efectuada pelos Estados, da sua ordem jurídica interna em benefício da ordem jurídica comunitária, dos direitos e obrigações correspondentes às disposições do Tratado, implica, pois, uma limitação definitiva dos seus direitos soberanos, sobre a qual não pode prevalecer um acto unilateral ulterior incompatível com o conceito de Comunidade».

É notório que a preocupação em assegurar que o direito da União fosse aplicado na sua plenitude de modo efectivo e uniforme no conjunto do território dos Estados-Membros assumiu um papel central na fundamentação do Tribunal de Justiça que conduziu à consagração da primazia do direito da União sobre o direito nacional.

2.2. Âmbito do princípio do primado

No processo *Costa* estavam em causa disposições do Tratado CEE. A jurisprudência subsequente veio firmar, com base em considerações idênticas, a primazia sobre o direito nacional de várias outras disposições do direito, primário ou secundário, da União com carácter obrigatório[6]-[7].

Ao mesmo tempo que se estabelecia que o conjunto das fontes de direito da União prevalecia sobre o direito nacional[8], a jurisprudência consagrava que o princípio do primado visava qualquer disposição de direito interno cuja aplicação pudesse entrar em conflito com o direito da União, incluindo normas de natureza constitucional, embora não sem alguma relutância inicial por parte dos tribunais nacionais. No acórdão de 17 de Dezembro de 1970, *Internationale Handelsgesellschaft* (11/70, EU:C:1970:114), na sequência de dúvidas suscitadas pelo Verwaltungsgericht (tribunal administrativo) Frankfurt am Main quanto à compatibilidade de certos regulamentos da CEE, em matéria de política agrícola comum, com certos princípios estruturantes do direito constitucional alemão[9], salientou-se que «a invocação de violações, quer aos direitos fundamentais, tais como estes são enunciados na Constituição de um Estado-Membro, quer aos princípios da estrutura constitucional nacional, não pode afectar a validade de um acto da Comunidade ou o seu efeito no terri-

---

6 Ver, por exemplo, acórdãos de 17 de Dezembro de 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70, EU:C:1970:114 e, de 21 de Maio de 1987, *Albako Margarinefabrik*, 249/85, EU:C:1987:245.

7 Embora resulte do acórdão de 13 de Dezembro de 1989, *Grimaldi*, C-322/88, EU:C:1989:646, que as recomendações, desprovidas de carácter obrigatório, devem ser tidas em consideração pelos órgãos jurisdicionais nacionais.

8 Simon, Denys, 'Le Système juridique communautaire', 3ème édition, PUF, 2001, p. 410.

9 Mais precisamente, os princípios de liberdade de acção e de disposição, de liberdade económica e de proporcionalidade.

tório desse Estado». Contudo, o Tribunal de Justiça prosseguiu sublinhando a necessidade «de analisar se não terá sido violada qualquer garantia análoga, inerente ao direito comunitário». Com efeito, importantes princípios comuns às tradições constitucionais dos Estados-Membros, em particular o respeito dos direitos fundamentais[10], fazem parte integrante da ordem jurídica da União cuja observância é assegurada pelo Tribunal de Justiça. A verdade é que, ainda que a Constituição de um Estado-Membro garanta um nível de protecção dos direitos fundamentais mais elevado do que o que decorre da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, o princípio do primado do direito da União deve ser respeitado[11].

Numa outra vertente, no acórdão de 9 de Março de 1978, *Simmenthal* (106/77, EU:C:1978:49), esclareceu-se que o direito da União prevalecia sobre o direito nacional independentemente da questão de saber se as disposições nacionais foram adoptadas anteriormente ou posteriormente às disposições da União com as quais aquelas entram em conflito, uma vez que o princípio do primado impede a «formação válida de novos actos legislativos nacionais, na medida em que sejam incompatíveis com normas do direito comunitário».

2.3. Órgãos e vias de tutela jurisdicionais visados[12]

Resulta também do acórdão proferido no processo *Simmenthal* que, mesmo quando a questão da constitucionalidade de normas do direito nacional é da exclusiva competência de um tribunal constitucional, todos os tribunais nacionais devem poder aplicar imediatamente o direito da União numa situação de conflito. Por isso, não lhes pode ser exigido, em virtude de qualquer disposição da ordem jurídica nacional ou de qualquer prática, legislativa, administrativa ou judicial, que solicitem ou aguardem a eliminação prévia da norma de direito nacional conflituante. Tais disposições ou práticas, ao diminuírem a plena eficácia do direito da União, são incompatíveis com as exigências inerentes à própria natureza do direito da União[13].

---

10 Nos termos do artigo 6.º do Tratado da União Europeia, a 'Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia', de 7 de Dezembro de 2000, tem o mesmo valor jurídico que os Tratados. O âmbito de aplicação da Carta encontra-se definido no seu artigo 51.º. O Tribunal de Justiça já se pronunciou em várias ocasiões, no contexto de processos de reenvio prejudicial, sobre as condições de aplicação da Carta aos Estados-Membros. Ver, por, exemplo, acórdãos de 26 de Fevereiro de 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105; de 6 de Março de 2014, *Siragusa*, C-206/13, EU:C:2014:126; de 10 de Julho de 2014, *Julián Hernández e o.*, C-198/13, EU:C:2014:2055; de 13 de Junho de 2017, *Florescu e o.*, C-258/14, EU:C:2017:448.

11 Acórdão de 26 de Fevereiro de 2013, *Melloni*, C-399/11, EU:C:2013:107.

12 O princípio do primado impõe-se em relação a todos os órgãos do Estado, incluindo às autoridades administrativas (veja-se a este respeito, por exemplo, acórdãos de 9 de Setembro de 2003, CIF, C-198/01, EU:C:2003:430 e, de 14 de Setembro de 2017, *The Trustees of the BT Pension Scheme*, C-628/15, EU:C:2017:687).

13 Ver, por exemplo, acórdão de 26 de Fevereiro de 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105.

No acórdão de 19 de Junho de 1990, *Factortame e o.* (C-213/89, EU:C:1990:257) foi-se ainda mais longe, ao considerar que a *plena eficácia do direito da União seria afectada na hipótese de uma norma de direito nacional impedir o juiz de decretar providências cautelares no contexto de um litígio regulado pelo direito da União. De modo genérico, decorre da jurisprudência que* compete aos Estados-Membros assegurar no seu território a aplicação e o respeito do direito da União, de forma que aqueles devem prever um sistema de vias de recurso e de processos que permita assegurar aos interessados o respeito do seu direito a uma tutela jurisdicional efectiva nos domínios abrangidos pelo direito da União[14].

2.4. Obrigação de interpretar o direito nacional em conformidade com o direito da União

Perante uma contradição potencial entre o direito nacional e o direito da União, torna-se necessário aferir, antes de mais, se é possível evitar o conflito aparente mediante uma interpretação das disposições nacionais em linha com as disposições da União.

A jurisprudência alicerçou a obrigação de interpretação conforme, por um lado, no artigo 4.º, parágrafo 3, do Tratado da União Europeia (TUE), que estabelece o princípio da cooperação leal[15]. Em virtude deste princípio, a União e os Estados-Membros devem respeitar-se e assistir-se mutuamente no cumprimento das missões decorrentes dos Tratados. Assim, os órgãos jurisdicionais nacionais devem interpretar o direito nacional, tanto quanto possível, à luz das exigências que decorrem do direito da União. Por outro lado, o Tribunal de Justiça sublinhou que a obrigação de interpretação conforme do direito nacional é inerente ao sistema do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), na medida em que permite ao juiz nacional assegurar, no âmbito das suas competências, a plena eficácia do direito da União nos litígios que lhe são submetidos[16].

Neste contexto, o dever de interpretação conforme surge como um corolário do princípio do primado do direito da União[17], constituindo, por norma, no quadro do diálogo instituído entre o Tribunal de Justiça e os tribunais

---

14 Ver, neste sentido, por exemplo, acórdão de 3 de Outubro de 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e o./Parlamento e Conselho*, C-583/11 P, EU:C:2013:625.

15 Ver, por exemplo, acórdãos de 10 de Abril de 1984, *von Colson e Kamann*, 14/83, EU:C:1984:153 e, de 13 de Novembro de 1990, *Marleasing*, C-106/89, EU:C:1990:395.

16 Ver, por exemplo, acórdão de 5 de Outubro de 2004, *Pfeiffer e o.*, C-397/01 a C-403/01, EU:C:2004:584.

17 Neste sentido, Lenaerts, Koen e Corthaut, Tim, 'Of birds and hedges: the role of the primacy in invoking norms of EU law' (2006) 31 *European Law Review*, n.º 3, pp.287-315; Simon, Denys., 'La panacée de l'interprétation conforme: injection homéopathique ou thérapie palliative?', in De Rome à Lisbonne: les juridictions de l'Union européenne à la croisée des chemins, Mélanges en l'honneur de Paolo Mengozzi, Bruylant, Bruxelles, 2013, pp. 279-298.

nacionais, o instrumento privilegiado para assegurar a observância efectiva do direito da União na ordem jurídica dos Estados-Membros.

É o carácter vinculativo das normas do direito da União, incluindo os direitos fundamentais e os princípios gerais, que acarreta para os órgãos jurisdicionais nacionais a obrigação de interpretar o direito nacional em conformidade com aquelas. Esta obrigação não depende, por isso, do efeito directo das normas do direito da União em causa, de que se falará mais adiante[18]. Deste modo, a obrigação de interpretação conforme reveste uma importância particular no que toca às normas da União que não gozam de efeito directo, tais como as disposições das directivas, no âmbito de litígios que envolvem exclusivamente particulares[19], e as disposições das decisões-quadro, adoptadas com fundamento no antigo terceiro pilar da União[20], contribuindo para reforçar a eficácia destes actos. Em contrapartida, a possibilidade de os particulares que beneficiam de um direito subjectivo decorrente do direito da União pedirem uma indemnização quando os seus direitos sejam lesados por uma violação do direito da União imputável a um Estado-Membro não afasta a obrigação que incumbe aos órgãos jurisdicionais nacionais de privilegiar uma interpretação do direito nacional conforme ao direito da União[21].

A jurisprudência do Tribunal de Justiça incentiva o juiz nacional a aplicar o princípio da interpretação conforme de forma bastante 'arrojada', conferindo-lhe um grande alcance. Assim, de forma a garantir uma solução conforme com o resultado prescrito pelo direito da União, os órgãos jurisdicionais nacionais devem tomar em consideração o direito nacional na sua globalidade, e não apenas, por exemplo, as disposições especificamente destinadas à transposição de uma directiva, e recorrer a todos os métodos de interpretação reconhecidos pelo direito nacional[22]. Os órgãos jurisdicionais nacionais estão mesmo obrigados a afastar-se, se necessário, de uma jurisprudência assente, caso esta se baseie numa interpretação do direito interno incompatível com o direito da União[23]. E isto ainda que as decisões emanem de um tribunal superior. O Tribunal de Justiça já sublinhou a este respeito que «o órgão

---

18 Ver, por exemplo, acórdãos de 16 de Junho de 2005, *Pupino*, C-105/03, EU:C:2005:386; de 4 de Julho de 2006, *Adeneler e o.*, C-212/04, EU:C:2006:443; de 5 de Setembro de 2012, *Lopes Da Silva Jorge*, C-42/11, EU:C:2012:517.

19 Denominado 'efeito directo horizontal'. Ver, por exemplo, acórdãos de 26 de Fevereiro de 1986, *Marshall*, 152/84, EU:C:1986:84 e, de 14 de Julho de 1994, *Faccini Dori*, C-91/92, EU:C:1994:292, de onde resulta que uma directiva não pode, por si só, criar obrigações para um particular e não pode, portanto, ser invocada, enquanto tal, contra ele, uma vez que uma directiva, nos termos do (actualmente) artigo 288.º, terceiro parágrafo, TFUE, vincula apenas os Estados-Membros destinatários.

20 Ver, por exemplo, acórdão de 29 de Junho de 2017, *Popławski*, C-579/15, EU:C:2017:503. O artigo 34.º, n.º 2, alínea b), TUE, na sua versão anterior ao Tratado de Lisboa, previa que as decisões-quadro não tinham efeito directo.

21 Ver, por exemplo, acórdão de 19 de Abril de 2016, *DI*, C-441/14, EU:C:2016:278.

22 Ver, por exemplo, acórdão de 5 de Outubro de 2004, *Pfeiffer e o.*, C-397/01 a C-403/01, EU:C:2004:584.

23 Ver, por exemplo, acórdão de 13 de Julho de 2000, *Centrosteel*, C-456/98, EU:C:2000:402.

jurisdicional de reenvio não pode validamente considerar que lhe é impossível interpretar a disposição nacional em causa em conformidade com o direito da União unicamente pelo facto de tal disposição ter sido interpretada, pelo Varhoven kasatsionen sad (Supremo Tribunal de Cassação), num sentido que não é compatível com este direito»[24].

Contudo, a obrigação de interpretação conforme do direito nacional conhece certos limites, sobretudo em matéria penal. A obrigação de o juiz nacional se referir ao conteúdo de uma norma de direito da União quando interpreta e aplica as regras do direito nacional está designadamente limitada pelos princípios gerais de direito, em especial, os princípios da segurança jurídica e da não retroactividade[25]. Estes princípios opõem-se a que a referida obrigação possa ter como resultado determinar ou agravar, com base no direito da União, e independentemente de uma lei interna, a responsabilidade penal de quem actua em violação das suas disposições[26].

No que toca especificamente às directivas, a obrigação para os tribunais nacionais de interpretar o direito interno em conformidade com uma directiva só existe após o termo do respectivo prazo de transposição. Porém, nos termos do artigo 4.º, parágrafo 3, TUE e do artigo 288.º TFUE, durante o prazo de transposição, os Estados-Membros destinatários não devem adoptar disposições susceptíveis de comprometer seriamente o objectivo prosseguido pela directiva. Por isso, durante esse período, também os tribunais nacionais devem abster-se de interpretar o direito interno de modo susceptível de comprometer seriamente o resultado prescrito por uma directiva[27].

A exigência de interpretar as normas relevantes do direito nacional à luz do direito da União não pode conduzir a que sejam impostas aos particulares obrigações previstas numa directiva, por si só, independentemente de disposições adoptadas pelos Estados-Membros com vista à sua transposição[28]. Aceita-se, no entanto, que o dever de interpretação conforme possa originar certas repercussões desfavoráveis para os particulares, que não existiriam caso o direito interno fosse aplicado sem ter em consideração a directiva.

Veja-se a este propósito, por exemplo, a situação subjacente ao acórdão de 13 de Julho de 2000, *Centrosteel* (C-456/98, EU:C:2000:402). A Centrosteel tinha exercido, entre 1989 e 1991, a actividade de agente comercial, nos

---

24 Acórdão de 8 de Novembro de 2016, *Ognyanov*, C-554/14, EU:C:2016:835. Veja-se também o acórdão de 19 de Abril de 2016, *DI*, C-441/14, EU:C:2016:278.

25 O princípio da legalidade e da proporcionalidade dos delitos e das penas encontra-se consagrado na 'Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia'.

26 Ver, por exemplo, acórdãos de 7 de Janeiro de 2004, *X*, C-60/02, EU:C:2004:10 e de 8 de Novembro de 2016, *Ognyanov*, C-554/14, EU:C:2016:835.

27 Ver, por exemplo, acórdão de 4 de Julho de 2006, *Adeneler e o.*, C-212/04, EU:C:2006:443.

28 Ver, por exemplo, acórdãos de 26 de Setembro de 1996, *Arcaro*, C-168/95, EU:C:1996:363 e de 5 de Julho de 2007, *Kofoed*, C-321/05, EU:C:2007:408. Sem prejuízo dos casos em que uma directiva se limita a densificar obrigações que resultam dos Tratados (ver, por exemplo, acórdão de 26 de Junho de 2001, *Brunnhofer*, C-381/99, EU:C:2001:358) ou de princípios gerais do direito da União (ver, por exemplo, acórdão de 19 de Abril de 2016, *DI*, C-441/14, EU:C:2016:278).

termos de um contrato de agência celebrado entre ela e a Adipol. Após a rescisão do contrato, a Centrosteel reclamou o pagamento de uma certa quantia a título de comissões. A Adipol recusou o pagamento e alegou perante os tribunais que o contrato de agência era nulo por falta de inscrição da Centrosteel no registo dos agentes e dos representantes comerciais. Resultava do pedido de decisão prejudicial que os tribunais italianos tinham sistematicamente considerado que um contrato de agência celebrado por uma pessoa não inscrita no referido registo era nulo e que essa pessoa não podia exigir judicialmente as comissões e indemnizações relativas à actividade que tinha exercido. O órgão jurisdicional de reenvio sublinhava que o Tribunal de Justiça tinha considerado, no seu acórdão de 30 de Abril de 1998, *Bellone* (C-215/97, EU:C:1998:189), que a Directiva 86/653/CEE do Conselho, de 18 de Dezembro de 1986, relativa à coordenação do direito dos Estados-Membros sobre os agentes comerciais, se opunha a uma legislação nacional que subordinava a validade do contrato de agência à inscrição do agente comercial num registo previsto com essa finalidade. Todavia, por força da jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, as directivas não produziam efeitos directos nas relações entre particulares. Assim, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a aplicação da lei italiana que determinava a nulidade do contrato de agência celebrado entre a Centrosteel e a Adipol só poderia ser afastada, no caso concreto, em virtude de disposições do direito primário da União, em especial as relativas à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços, as quais, ao contrário das disposições das directivas, eram directa e imediatamente aplicáveis nas ordens jurídicas nacionais. Ora, na sua resposta ao órgão jurisdicional de reenvio, o Tribunal de Justiça começou por observar que, na ausência de transposição adequada para o direito nacional, uma directiva não podia, por si só, criar obrigações para os particulares. No entanto, os tribunais nacionais estavam obrigados a interpretar o direito nacional, quer se tratasse de disposições anteriores ou posteriores à directiva, tanto quanto possível, à luz do texto e da finalidade da directiva para atingir o resultado por ela prosseguido e cumprir desta forma o disposto no (actualmente) artigo 288.º, terceiro parágrafo, TFUE. O Tribunal de Justiça concluiu que, «[a]ssim, compete ao juiz *a quo*, a quem é submetido um litígio que é abrangido pelo âmbito de aplicação da directiva e que tem a sua origem em factos posteriores ao termo do prazo de transposição desta última, quando aplica as disposições do direito nacional ou uma jurisprudência interna assente, como parece ser o caso no processo principal, interpretá-las de modo que possam ter uma aplicação em conformidade com os objectivos da directiva. A este respeito [...] parece que a Corte suprema di cassazione, após o acórdão *Bellone*, já referido, alterou a sua jurisprudência no sentido de que o não cumprimento da obrigação de inscrição no registo dos agentes e dos representantes comerciais [...] já não dá origem, no direito italiano, à nulidade do contrato de agência». É patente que, não fora a obrigação de interpretar o direito nacional em conformidade com o direito da União, o contrato de agência em causa teria sido declarado nulo pelos tribunais italianos, e a Adipol não estaria sujeita

a qualquer obrigação de pagamento à Centrosteel. No entanto, em bom rigor, neste caso a obrigação pecuniária resulta directamente do contrato celebrado entre partes e não *ex novo* da directiva[29].

Em qualquer hipótese, a exigência de interpretação conforme não impõe aos órgãos jurisdicionais nacionais uma interpretação *contra legem* do direito interno[30].

Importa ainda recordar que, de acordo com uma jurisprudência constante, o Tribunal de Justiça não é competente para interpretar o direito interno de um Estado-Membro. Cabe, por isso, ao juiz nacional aferir, em exclusivo e em última análise, se o seu direito é ou não susceptível de ser interpretado em conformidade com o direito da União[31]. Dito isto, resulta também da jurisprudência que o Tribunal de Justiça, chamado a dar ao juiz nacional uma resposta útil no âmbito de um pedido de decisão prejudicial, é competente para lhe dar indicações, tiradas dos autos do processo principal e das observações escritas e orais que lhe foram submetidas, de forma a permitir ao órgão jurisdicional nacional resolver o litígio. Com base nesta jurisprudência, o Tribunal de Justiça tem por vezes guiado de perto o juiz nacional na sua tarefa interpretativa, designadamente quando este último manifesta sérias dúvidas quanto à possibilidade de o direito interno ser interpretado em consonância com o direito da União[32].

2.5. Obrigação de não aplicar o direito nacional incompatível com o direito da União

Caso os órgãos jurisdicionais nacionais cheguem à conclusão de que uma interpretação do direito nacional em conformidade com o direito da União é inviável, a aplicação das normas nacionais conflituantes deverá ser por eles afastada.

No acórdão de 9 de Março de 1978*, Simmenthal* (106/77, EU:C:1978:49), o Tribunal de Justiça salientou, a este respeito, que «por força do princípio do primado do direito comunitário, as disposições do Tratado e os actos das instituições directamente aplicáveis têm por efeito, nas suas relações com o direito interno dos Estados-Membros, [...] tornar inaplicável, de pleno direito, desde o momento da sua entrada em vigor, qualquer norma de direito interno que lhes seja contrária». Além disso, «qualquer juiz nacional tem o dever de, no âmbito das suas competências, aplicar integralmente o direito comunitário e proteger os direitos que este confere aos particulares». Em consequência,

---

29 Veja-se, em contrapartida, o acórdão de 5 de Outubro de 2004, *Pfeiffer e o.*, C-397/01 a C-403/01, EU:C:2004:584.

30 Ver, por exemplo, acórdão de 8 de Novembro de 2016, *Ognyanov*, C-554/14, EU:C:2016:835.

31 Ver, por exemplo, acórdão de 29 de Junho de 2017, *Popławski*, C-579/15, EU:C:2017:503.

32 Ver, por exemplo, acórdãos de 5 de Outubro de 2004, *Pfeiffer e o.*, C-397/01 a C-403/01, EU:C:2004:584 e, de 29 de Junho de 2017, *Popławski*, C-579/15, EU:C:2017:503.

«o juiz nacional responsável, no âmbito das suas competências, pela aplicação de disposições de direito comunitário, tem a obrigação de assegurar o pleno efeito de tais normas, decidindo, por autoridade própria, se necessário for, da não aplicação de qualquer norma de direito interno que as contrarie, ainda que tal norma seja posterior, sem que tenha de solicitar ou esperar a prévia eliminação da referida norma por via legislativa ou por qualquer outro processo constitucional». Esta jurisprudência, aplicável em relação às diversas fontes do direito da União, tem sido reiterada até aos nossos dias[33].

O postulado é extensível às decisões dos tribunais nacionais. Nos litígios subjacentes ao acórdão de 21 de Dezembro de 2016, *Gutiérrez Naranjo e o.*, (C-154/15, C-307/15 e C-308/15, EU:C:2016:980), o Tribunal Supremo, de Espanha, após ter declarado o carácter abusivo das cláusulas que previam uma taxa mínima abaixo da qual a taxa de juro variável não podia diminuir (cláusulas 'suelo'), constantes das condições gerais dos contratos de mútuo hipotecário celebrados com os consumidores, em virtude da sua falta de transparência, e declarado a nulidade dessas cláusulas, decidiu limitar a retroatividade dos efeitos da declaração de nulidade. Consequentemente, só as quantias indevidamente pagas com fundamento nessas cláusulas posteriormente à data da prolação do acórdão deviam ser restituídas aos consumidores. O Juzgado de lo Mercantil n.º 1 de Granada e a Audiencia Provincial de Alicante questionaram o Tribunal de Justiça sobre a compatibilidade dessa limitação com a Directiva 93/13/CEE do Conselho, de 5 de Abril de 1993, relativa às cláusulas abusivas nos contratos celebrados com os consumidores. O Tribunal de Justiça concluiu que «a limitação no tempo dos efeitos jurídicos decorrentes da declaração de nulidade das cláusulas 'suelo' [...] equivale a privar, de maneira geral, qualquer consumidor que tenha concluído, antes dessa data, um contrato de mútuo hipotecário que inclua tal cláusula do direito de obter a restituição integral das quantias que pagou indevidamente ao estabelecimento bancário», e que esta «protecção revela-se, assim, incompleta e insuficiente e não constitui um meio adequado nem eficaz para fazer cessar a utilização desse tipo de cláusula, contrariamente ao que prevê [a] directiva». Neste contexto, o Tribunal de Justiça salientou que «os órgãos jurisdicionais de reenvio estão vinculados pela interpretação do direito da União dada pelo Tribunal de Justiça [e] devem, exercendo a sua própria autoridade, abster-se de aplicar a limitação dos efeitos no tempo a que o Tribunal Supremo [...] procedeu [...] uma vez que esta não se afigura compatível com [o direito da União]».

O dever para os órgãos jurisdicionais nacionais de 'paralisar' a aplicação do direito nacional conflituante não é, também ele, absoluto. Assim, designadamente, o direito da União não obriga um órgão jurisdicional nacional a afastar a aplicação de regras processuais internas que conferem autoridade

---

[33] Ver, por exemplo, acórdão de 14 de Setembro de 2017, *The Trustees of the BT Pension Scheme*, C-628/15, EU:C:2017:687.

de caso julgado a uma decisão, mesmo que isso permitisse sanar uma violação de uma disposição do direito da União[34]. Além disso, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a fixação de prazos razoáveis de recurso e de prescrição, por razões de segurança jurídica, é compatível com o direito da União[35]. Contudo, um órgão jurisdicional nacional não se pode basear no princípio geral da protecção da confiança legítima para continuar a aplicar uma regra de direito nacional contrária ao direito da União num litígio entre particulares[36].

Tal como no quadro da interpretação do direito nacional em linha com o direito da União, cautelas particulares impõem-se em matéria penal. O acórdão de 5 de Dezembro de 2017, *M.A.S. e M.B.* (C-42/17, EU:C:2017:936), é especialmente ilustrativo a este respeito. Num acórdão anterior — de 8 de Setembro de 2015, *Taricco e o.* (C-105/14, EU:C:2015:555) — o Tribunal de Justiça tinha considerado que as disposições do Código Penal italiano que estabeleciam um limite absoluto à prorrogação do prazo de prescrição no âmbito de processos penais relativos a fraudes graves em matéria de IVA eram susceptíveis de violar as obrigações impostas aos Estados-Membros por força do artigo 325.º, n.ºs 1 e 2, TFUE, na hipótese de impedirem a aplicação de sanções efectivas e dissuasoras num número considerável de casos de fraude grave lesiva dos interesses financeiros da União ou de preverem prazos de prescrição mais curtos para estes casos do que para os casos de fraude lesiva dos interesses financeiros do Estado-Membro[37]. De modo a garantir o pleno efeito do artigo 325.º, n.ºs 1 e 2, TFUE, o órgão jurisdicional nacional competente deveria, nesse caso, afastar a aplicação das disposições nacionais em causa. Posteriormente, a Corte costituzionale remeteu ao Tribunal de Justiça uma série de questões prejudiciais relativas à interpretação do artigo 325.º TFUE. No seu pedido de decisão prejudicial, a Corte costituzionale chamou a atenção para a natureza substantiva das regras de prescrição na ordem jurídica italiana, o que implicava que essas regras deviam ser razoavelmente previsíveis na data do cometimento da infracção, e que não podiam ser alteradas *in pejus* retroactivamente. Além disso, a regulamentação penal italiana devia assentar numa base legal suficientemente precisa para poder enquadrar e orientar a apreciação do juiz nacional. O Tribunal de Justiça reiterou, em linha com o acórdão proferido no processo *Taricco e o.*, que, no âmbito de um processo penal referente a infracções ao regime do IVA, os órgãos jurisdicionais nacionais devem abster-se, por norma, de aplicar disposições nacionais em matéria de prescrição que coloquem em causa a aplicação efectiva de sanções penais dissuasoras num número considerável

---

34 Idem.

35 Ver, por exemplo, acórdãos de 15 de Abril de 2010, *Barth*, C-542/08, EU:C:2010:193 e, de 21 de Dezembro de 2016, *Gutiérrez Naranjo e o.*, C-154/15, C-307/15 e C-308/15, EU:C:2016:980.

36 Acórdão de 19 de Abril de 2016, *DI*, C-441/14, EU:C:2016:278.

37 Em aplicação dos princípios da efectividade e da equivalência.

de casos de fraude grave lesiva dos interesses financeiros da União ou que prevejam prazos de prescrição mais longos para os casos de fraude lesiva dos interesses financeiros do Estado-Membro em causa. Contudo, o Tribunal de Justiça esclareceu que esta obrigação deve ceder na hipótese de o afastamento do direito nacional implicar a violação dos direitos fundamentais das pessoas acusadas de terem cometido uma infracção penal, em particular, os decorrentes do princípio da legalidade dos crimes e das penas.

2.6. Relação entre os princípios do primado e do efeito directo

A exacta articulação entre os princípios do primado e do efeito directo permanece por clarificar cabalmente, em particular no que toca à questão de saber se a obrigação que incumbe aos órgãos jurisdicionais nacionais de fazer prevalecer o direito da União sobre o direito interno, afastando a aplicação das normas nacionais conflituantes, pressupõe o efeito directo das normas relevantes do direito da União.

2.6.1. O princípio do efeito directo

À semelhança do que sucedeu em relação ao reconhecimento da primazia do direito da União, a doutrina do efeito directo do direito da União foi consagrada pelo Tribunal de Justiça, no célebre acórdão de 5 de Fevereiro de 1963, *van Gend & Loo*s, 26/62 (EU:C:1963:1), sem que nenhuma disposição do Tratado CEE se referisse a esta noção. É claro desde este acórdão que o direito da União confere directamente direitos aos particulares.

No seu pedido de decisão prejudicial, a Tariefcommissie suscitava a questão de saber se o artigo 12.º do Tratado CEE, que estabelecia a proibição, entre os Estados-Membros, de direitos aduaneiros de importação e de exportação e de quaisquer encargos de efeito equivalente, produzia efeitos imediatos no direito interno, no sentido de os nacionais dos Estados-Membros poderem, com base nesta disposição, fazer valer direitos que o juiz nacional devesse tutelar. O Tribunal de Justiça salientou que «o objectivo do Tratado CEE, que consiste em instituir um mercado comum cujo funcionamento diz directamente respeito aos nacionais da Comunidade, implica que este Tratado seja mais do que um acordo meramente gerador de obrigações recíprocas entre os Estados contratantes», e que «o direito comunitário, independente da legislação dos Estados-Membros, tal como impõe obrigações aos particulares, também lhes atribui direitos que entram na sua esfera jurídica». Além disso, «[t]ais direitos nascem não só quando é feita uma atribuição expressa pelo Tratado, mas também como contrapartida de obrigações impostas pelo Tratado de forma bem definida, quer aos particulares quer aos Estados-Membros quer às instituições comunitárias». Em relação às condições que uma disposição deve reunir para ter efeito directo, o Tribunal de Justiça notou

que artigo 12.º do Tratado CEE «contém uma proibição clara e incondicional, concretizada numa obrigação não de acção, mas de abstenção de acção. Além do mais, esta obrigação não é objecto de qualquer reserva por parte dos Estados no sentido de sujeitarem a sua execução a um acto positivo de direito interno. A proibição contida no artigo 12.º é, pela sua natureza, perfeitamente susceptível de produzir efeitos directos nas relações jurídicas entre os Estados-Membros e os seus sujeitos. A eficácia do artigo 12.º não necessita de intervenção legislativa dos Estados».

Estas condições foram gradualmente clarificadas pela jurisprudência posterior[38], por exemplo, no que diz respeito à relevância da margem de apreciação deixada aos Estados-Membros e ao grau de clareza das normas exigível[39]. De uma forma genérica, é possível afirmar que uma disposição do direito da União destinada a conferir direitos aos particulares tem efeito directo caso seja incondicional e suficientemente precisa[40]. Nesta hipótese, considera-se que a disposição se encontra plenamente integrada no ordenamento jurídico nacional e que os órgãos jurisdicionais nacionais estão obrigados a aplicá-la no litígio que são chamados a dirimir[41]. A exigência de incondicionalidade está relacionada com a identificação de uma obrigação que não é acompanhada de condições nem subordinada, na sua execução ou nos seus efeitos, à intervenção de qualquer acto das instituições da União ou dos Estados-Membros[42]. Por sua vez, uma disposição do direito da União é suficientemente precisa para ser invocada por um particular e aplicada pelo juiz nacional quando prevê uma obrigação em termos inequívocos[43].

A aplicação imediata do direito da União no plano interno, independentemente de qualquer disposição nacional de intermediação, poderia suscitar dúvidas no que toca às directivas, na medida em que, nos termos do (actu-

---

38 Alguns autores sublinham o crescente relaxamento das condições inicialmente estabelecidas pelo Tribunal de Justiça. Ver, por exemplo, Craig, Paul e de Búrca, Gráinne, 'EU Law, Text, Cases and Materials', Sixth Edition, Oxford University Press, 2015, p. 190; Simon, Denys, 'Le Système juridique communautaire', 3ème édition, PUF, 2001, p. 389; Prechal, Sacha, 'Does direct effect still matter' (2000) 37 *Common Market Law Review*, pp. 1047-1069.

39 Ver, por exemplo, acórdãos de 16 de Junho de 1966, *Lütticke*, 57/65, EU:C:1966:34; de 19 de Dezembro de 1968, *Salgoil*, 13/68, EU:C:1968:54; de 21 de Junho de 1974, *Reyners*, 2/74, EU:C:1974:68; de 8 de Abril de 1976, *Defrenne*, 43/75, EU:C:1976:56; de 1 de Fevereiro de 1977, V*erbond van Nederlandse Ondernemingen*, 51/76, EU:C:1977:12; de 24 de Outubro de 1996, *Kraaijeveld e o.*, C-72/95, EU:C:1996:404.

40 Ver, por exemplo, acórdãos de 17 de Setembro de 1996, *Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio e o.*, C-246/94 a C-249/94, EU:C:1996:329; de 1 de Julho de 2010, *Gassmayr*, C-194/08, EU:C:2010:386; de 30 de Janeiro de 2018, *X e Visser*, C-360/15 e C-31/16, EU:C:2018:44.

41 A este respeito, José Luís da Cruz Vilaça e Nuno Piçarra referem que «the impact of the Treaty on individuals goes beyond the boundaries of classical international law and may be compared with what happens with a constitution to which the courts have 'direct access', irrespective of any intervention of the legislature», (Cruz Vilaça, José Luís da, 'Constitutionalising' a Community Legal Order, in EU Law and Integration, Twenty Years of Judicial Application of EU Law, Hart Publishing, 2014, p. 19).

42 Ver, por exemplo, acórdão de 1 de Julho de 2010, *Gassmayr*, C-194/08, EU:C:2010:386.

43 Idem.

almente) artigo 288.º, terceiro parágrafo, TFUE, «[a] directiva vincula o Estado-Membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios». Assim, por definição, o carácter efectivo de uma directiva depende da intervenção de um acto de direito interno[44]. A possibilidade de uma directiva ter efeito directo foi reconhecida no acórdão de 4 de Dezembro de 1974, *Van Duyn*, 41/74 (EU:C:1974:133). O Tribunal de Justiça frisou que seria incompatível com o efeito obrigatório reconhecido às directivas excluir, por princípio, que as obrigações por elas impostas pudessem ser invocadas pelos interessados. Com efeito, «[n]omeadamente nos casos em que as autoridades comunitárias impuseram aos Estados-Membros, mediante directivas, a obrigação de adoptarem uma determinada conduta, o efeito útil de tais actos ver-se-ia diminuído se os particulares fossem impedidos de os invocar perante os órgãos jurisdicionais nacionais e se estes não pudessem tê-los em consideração como elementos do direito comunitário». Com vista a justificar a aptidão das directivas para terem efeito directo, o Tribunal de Justiça colocou ainda a tónica, no seu acórdão de 5 de Abril de 1979, *Ratti*, 148/78 (EU:C:1979:110), no comportamento dos Estados-Membros, ao sublinhar que os Estados-Membros que não adoptaram, dentro do prazo previsto, as medidas de transposição necessárias para assegurar a correcta transposição de uma directiva, não podem prevalecer-se do seu próprio incumprimento das obrigações que a directiva comporta nas relações com os particulares[45]. Daqui resulta que o eventual efeito directo das directivas pode ser invocado apenas no sentido ascendente[46].

Em contrapartida, constitui jurisprudência assente que, atenta a sua natureza específica, uma directiva não pode, por si só, criar obrigações para um particular e não pode, portanto, ser invocada, enquanto tal, contra ele. Como se referiu, designadamente, no acórdão de 14 de Julho de 1994, *Faccini Dori* (C-91/92, EU:C:1994:292) «a jurisprudência sobre a possibilidade de invocação de directivas contra entidades estatais assenta no [seu] carácter obrigatório [...] que só existe para 'o Estado-Membro destinatário'. Esta jurisprudência tem por objectivo evitar que 'um Estado possa tirar proveito da sua inobservância do direito comunitário.' [...] Com efeito, seria inaceitável que o Estado a que o legislador comunitário impôs a adopção de determinadas regras destinadas a reger as suas relações ou as das entidades estatais com os particulares, e a conferir a estes o benefício de certos direitos, possa invocar a inexecução dos seus deveres para privar os particulares do bene-

---

44 Neste sentido, conclusões do advogado-geral P. Léger no processo *Linster*, C-287/98, EU:C:2000:3.

45 Ver também, por exemplo, acórdãos de 19 de Janeiro de 1982, *Becker*, 8/81, EU:C:1982:7; de 22 de Fevereiro de 1990, *Busseni*, C-221/88, EU:C:1990:84; de 28 de Novembro de 2013, *MDDP*, C-319/12, EU:C:2013:778.

46 Neste sentido, Simon, Denys, 'Le Système juridique communautaire', 3ème édition, PUF, 2001, pp. 396-397.

fício de tais direitos. Assim, o Tribunal de Justiça reconheceu a oponibilidade ao Estado (ou a entidades públicas) de certas disposições das directivas [...]. Alargar esta jurisprudência ao domínio das relações entre particulares equivaleria a reconhecer à Comunidade o poder de criar, com efeito imediato, deveres na esfera jurídica dos particulares quando ela só tem essa competência nas áreas em que lhe é atribuído o poder de adoptar regulamentos». Deste modo, mesmo uma disposição clara, precisa e incondicional de uma directiva que tem por objectivo conferir direitos ou impor obrigações aos particulares não pode ser directamente aplicada no âmbito de um litígio que envolva exclusivamente particulares[47].

2.6.2. A primazia do direito da União independentemente do seu efeito directo

Nas suas conclusões de 15 de Fevereiro de 2017 no processo *Popławski* (C-579/15, EU:C:2017:116), o advogado-geral Y. Bot sustentou que os motivos pelos quais se declarou, no acórdão de 15 de Julho de 1964, Costa 6/64 (EU:C:1964:66), que os Estados-Membros, após terem livremente consentido numa transferência das suas competências para a União, não podiam opor a um acto da União vinculativo um texto da sua ordem jurídica interna, seja que texto for, eram transponíveis para uma decisão-quadro, apesar de a decisão em causa não ter efeito directo. Segundo ele, a inexistência de efeito directo não significava que o juiz nacional não tivesse a obrigação de afastar as disposições do seu direito interno incompatíveis com o direito da União, uma vez que esta obrigação decorria directamente da prevalência do direito da União sobre as disposições nacionais que impedem a sua plena eficácia. Assim, por força do princípio do primado, a decisão-quadro devia prevalecer sobre qualquer disposição de direito interno contrária, o que implicava que, na eventualidade de uma interpretação conforme se revelar impossível, e não obstante a decisão-quadro não ter efeito directo, o órgão jurisdicional nacional não podia aplicar as disposições nacionais incompatíveis com a decisão-quadro.

No acórdão proferido no processo *Popławski,* o Tribunal de Justiça não considerou necessário abordar esta questão, uma vez que lhe pareceu possível interpretar o direito nacional de maneira conforme com o direito da União[48]. O certo é que alguma jurisprudência indicia que o princípio do primado é susceptível de produzir certos efeitos nos sistemas jurídicos nacionais independentemente das exigências associadas ao efeito directo. Além da obriga-

---

47 Ver, por exemplo, acórdãos de 5 de Outubro de 2004, *Pfeiffer e o.*, C-397/01 a C-403/01, EU:C:2004:584, de 19 de Abril de 2016, *DI*, C-441/14, EU:C:2016:278, e de 10 de Outubro de 2017, *Farrell*, C-413/15, EU:C:2017:745.

48 Acórdão de 29 de Junho de 2017, *Popławski*, C-579/15, EU:C:2017:503.

ção de interpretação conforme, que, como salientamos atrás, pode ser vista como um corolário da primazia do direito da União, vários acórdãos evidenciam a possibilidade de os particulares invocarem perante os tribunais nacionais normas do direito da União desprovidas de efeito directo com vista a impedir a aplicação do direito interno conflituante[49]. Com efeito, apesar da 'intimidade' entre o primado e o efeito directo, resultante de certas formulações utilizadas pela jurisprudência[50], as questões de saber se há um conflito entre o direito da União e o direito nacional, por um lado, ou se uma disposição do direito da União tem efeito directo, por outro lado, apresentam-se, do ponto de vista prático e conceptual, como autónomas[51].

O Tribunal de Justiça admitiu, nomeadamente, a possibilidade de as disposições de uma directiva serem invocadas no contexto de litígios exclusivamente entre particulares com vista a remover a aplicação do direito nacional inconsistente com as obrigações decorrentes dessa directiva, dando origem a consequências desfavoráveis para uma das partes no litígio. O acórdão de 30 de Abril de 1996, *CIA Security International* (C-194/94, EU:C:1996:172) é paradigmático a este respeito. A CIA Security intentou no tribunal de commerce de Liège acções destinadas a condenar os concorrentes Signalson e Securitel a cessarem comportamentos alegadamente desleais e contrários à lei belga relativa às práticas comerciais. A CIA acusava a Signalson e a Securitel de a terem difamado, nomeadamente, ao afirmarem que um sistema de alarme por ela comercializado não preenchia os requisitos previstos na legislação belga uma vez que não se encontrava homologado. A CIA sustentava que as regras belgas relativas à homologação dos sistemas de alarme eram inválidas, uma vez que não tinham sido notificadas à Comissão Europeia, como se impunha em virtude da Directiva 83/189/CEE do Conselho, de 28 de Março de 1983, relativa a um procedimento de informação no domínio das normas e regulamentações técnicas. O Tribunal de Justiça sublinhou que «os artigos 8.º e 9.º da Directiva 83/189 estabelecem para os Estados-Membros uma obrigação precisa de notificarem à Comissão os projectos de regras técnicas antes da sua adopção». Quanto às consequências jurídicas decorrentes da violação pelos Estados-Membros da sua obrigação de notificação, mais concretamente, no que toca à questão de saber «se a Directiva 83/189 deve ser interpretada no sentido de que a violação da obrigação de notificação, pelo facto de constituir um vício processual na adopção das regras técnicas em causa, acarreta a inaplicabilidade dessas regras técnicas, com a consequência de não poderem ser opostas aos particulares»,

---

49 Ver, por exemplo, acórdãos de 1 de Fevereiro de 1977, *Verbond van Nederlandse Ondernemingen*, 51/76, EU:C:1977:12; de 11 de Agosto de 1995, *Comissão/Alemanha*, C-431/92, EU:C:1995:260; de 28 de Março de 1996, *Ruiz Bernáldez*, C-129/94, EU:C:1996:143; de 18 de Dezembro de 1997, *Inter-Environnement Wallonie*, C-129/96, EU:C:1997:628.

50 Simon, Denys, 'Le Système juridique communautaire', 3ème édition, PUF, 2001, p. 410.

51 Idem. Ver, no mesmo sentido, Craig, Paul e de Búrca, Gráinne, 'EU Law, Text, Cases and Materials', Sixth Edition, Oxford University Press, 2015, p. 277.

o Tribunal de Justiça concluiu que «os artigos 8.º e 9.º da Directiva 83/189 devem ser interpretados no sentido de que os particulares podem invocá-los perante o juiz nacional, ao qual compete recusar a aplicação de uma regra técnica nacional que não tenha sido notificada em conformidade com a directiva». Ora, os argumentos que a Signalson e a Securitel apresentavam em sua defesa, que repousavam nas regras técnicas em questão, deixaram desta forma de ter fundamentação. No seu acórdão de 26 de Setembro de 2000, *Unilever* (C-443/98, EU:C:2000:496), o Tribunal de Justiça, referindo-se à jurisprudência *Faccini Dori*, frisou que «a Directiva 83/189 não define de modo algum o conteúdo material da norma jurídica com base na qual o juiz nacional deve resolver o litígio que lhe foi submetido. Não cria direitos nem obrigações para os particulares»[52].

Estas considerações do Tribunal de Justiça tendem a suportar a relevância da diferenciação entre a *invocabilité d'exclusion* e a *invocabilité de substitution* das normas da União. Com efeito, alguns comentadores gizam uma distinção entre as situações em que, por força do primado, a tomada em consideração do direito da União resulta no afastamento do direito nacional conflituante (*invocabilité d'exclusion* ou mínima), e as situações em que, além disso, a invocação do direito da União é susceptível de conduzir a que a aplicação do direito nacional seja substituída, no caso concreto, pela aplicação do direito da União (*invocabilité de substitution* ou reforçada). Apenas este segundo cenário pressuporia o efeito directo das normas relevantes da União[53]. De um ponto de vista pragmático, a distinção é significativa. Se há casos em que o litígio poderá ser resolvido de forma idêntica quer o juiz se limite a rejeitar a aplicação do direito nacional conflituante, quer o juiz aplique directamente o direito da União, noutros casos a solução pode diferir fundamentalmente, por exemplo, quando o reconhecimento de um certo direito aos particulares não possa deixar de passar pela aplicação imediata das normas da União ao litígio em apreço[54].

---

52 Em contrapartida, no acórdão de 27 de Fevereiro de 2014, *OSA*, C-351/12, EU:C:2014:110, o Tribunal de Justiça salientou que, na medida em que uma directiva não podia, por si mesma, criar obrigações para um particular, nem podia, por conseguinte, ser invocada, enquanto tal, contra ele, a disposição da directiva em causa neste processo não podia ser invocada num litígio entre particulares para afastar a regulamentação de um Estado-Membro contrária a essa disposição. O processo pendente C-122/17, *Smith*, poderá oferecer ao Tribunal de Justiça uma oportunidade para introduzir alguns esclarecimentos adicionais a este respeito.

53 Simon, Denys, 'Le Système juridique communautaire', 3ème édition, PUF, 2001, p. 445. Ver, também, designadamente, conclusões do advogado-geral A. Saggio nos processos apensos *Océano Grupo Editorial e Salvat Editores*, C-240/98 a C-244/98, EU:C:1999:620; conclusões do advogado-geral P. Léger no processo *Linster*, C-287/98, EU:C:2000:3. Contudo, o Tribunal de Justiça nunca subscreveu explicitamente esta tese.

54 Lenaerts, Koen e Corthaut, Tim, 'Of birds and hedges: the role of the primacy in invoking norms of EU law' (2006) 31 *European Law Review*, n.º 3, pp.287-315.

3. CONCLUSÃO

Ainda que nenhuma disposição dos Tratados relativos à União Europeia e ao seu funcionamento o consagre expressamente, o importante princípio do primado foi enunciado e plenamente integrado na ordem jurídica da União por via jurisprudencial, na sequência do acórdão do Tribunal de Justiça, de 15 de Julho de 1964, *Costa* 6/64 (EU:C:1964:66). Enquanto instrumento destinado a reger as relações entre o direito da União e o direito dos Estados-Membros, o princípio do primado implica que, numa situação de conflito, qualquer norma do direito primário ou secundário da União com carácter vinculativo deve prevalecer sobre o conjunto das normas do direito nacional, incluindo as normas constitucionais. Assim, poder-se-ia pensar que os tribunais nacionais estão, em regra, obrigados a privilegiar uma leitura do direito nacional compatível com as exigências que decorrem do direito da União e, em última análise, a rejeitar a aplicação das normas conflituantes do direito nacional, independentemente das condições das quais depende o efeito directo das normas relevantes do direito da União. Contudo, no que diz especificamente respeito ao dever de afastar a aplicação do direito nacional conflituante no caso concreto, o juiz da União parece hesitar quanto às implicações da inexistência de efeito directo.