



AS FONTES E O ÂMBITO DE APLICAÇÃO DO DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA

A União Europeia tem personalidade jurídica e como tal a sua ordem jurídica própria, que é distinta do direito internacional. Além disso, o direito da UE tem um efeito direto ou indireto nas legislações dos Estados-Membros e torna-se parte integrante do sistema jurídico de cada Estado-Membro. A União Europeia é em si mesma uma fonte de direito. A ordem jurídica divide-se habitualmente em direito primário (os Tratados e os princípios jurídicos gerais), direito derivado (baseado nos Tratados) e direito complementar.

AS FONTES DO DIREITO DA UNIÃO E A SUA HIERARQUIA

- Tratado da União Europeia (TUE); Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE); e os respetivos protocolos (existem 37 protocolos, 2 anexos e 65 declarações, anexados aos tratados com o objetivo de introduzir pormenores, sem que sejam integrados no corpo do texto jurídico) (ver ficha [1.1.5.](#));
- Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (ver ficha [4.1.2.](#));
- O Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica (Euratom) continua em vigor enquanto tratado distinto.
- Acordos internacionais (ver ficha [5.2.1.](#));
- Princípios gerais do direito da União;
- Legislação secundária.

Os Tratados, bem como os princípios gerais, ocupam a primeira posição na hierarquia das normas (direito primário); com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em 1 de dezembro de 2009, foi reconhecido valor idêntico à Carta dos Direitos Fundamentais. Os acordos internacionais celebrados pela União Europeia estão-lhes subordinados. Segue-se, a um nível inferior, o direito derivado, cuja validade depende da compatibilidade com os atos e os acordos hierarquicamente superiores.

OBJETIVOS

Criação de uma ordem jurídica da União que permita a realização dos objetivos fixados nos Tratados.



FONTES DO DIREITO DA UE

A. Direito primário da União Europeia (ver fichas [1.1.1.](#), [1.1.2.](#), [1.1.3.](#), [1.1.4.](#), [1.1.5.](#) e [4.1.2.](#))

B. Direito derivado da União Europeia

1. Aspectos gerais

Os atos jurídicos da União, enumerados no artigo 288.º do TFUE, são os seguintes: regulamentos, diretivas, decisões, recomendações e pareceres. As instituições da União apenas podem adotar estes atos jurídicos se uma disposição dos Tratados lhes conferir poder para tal. O princípio da atribuição, que rege a delimitação de competências da União, está expressamente consagrado no artigo 5.º, n.º 1, do TUE. O TFUE define o âmbito das competências da União, classificando-as em três categorias: competências exclusivas (artigo 3.º), competências partilhadas (artigo 4.º) e competências de apoio (artigo 6.º), segundo as quais a UE adota medidas destinadas a apoiar ou complementar as políticas dos Estados-Membros. Os domínios que se enquadram nos três tipos de competências são claramente enunciados nos artigos 3.º, 4.º e 6.º do TFUE. Na ausência dos poderes de ação necessários para a realização de um dos objetivos definidos pelos Tratados, as instituições podem recorrer ao previsto no artigo 352.º do TFUE e, assim, adotar «disposições adequadas».

As instituições adotam apenas os instrumentos jurídicos enumerados no artigo 288.º do TFUE. A única exceção é a que diz respeito às políticas externa, de segurança e de defesa comuns, que continuam a estar sujeitas ao método intergovernamental. Neste domínio, as estratégias comuns, as ações comuns e as posições comuns são substituídas pelas «orientações gerais» e pelas «decisões que definam» as ações e as posições a tomar pela União, assim como as regras de execução destas decisões (artigo 25.º do TUE).

Existe igualmente uma série de modos de ação, como as recomendações, as comunicações e os atos relativos à organização e ao funcionamento das instituições (incluindo os acordos interinstitucionais), cuja designação, estrutura e efeitos jurídicos decorrem das diferentes disposições dos Tratados ou das regras adotadas em aplicação dessas disposições.

2. Hierarquia das normas do direito derivado da UE

Os artigos 289.º, 290.º e 291.º do TFUE estabelecem uma hierarquia das normas de direito derivado, nomeadamente entre atos legislativos, atos delegados e atos de execução. São definidos como atos legislativos todos os atos jurídicos adotados através de um processo legislativo, ordinário ou especial. Em contrapartida, os atos delegados são atos não legislativos de âmbito geral que completam ou alteram certos elementos não essenciais do ato legislativo. O poder de adoção de tais atos pode ser delegado na Comissão pelo legislador (Parlamento e Conselho). O ato legislativo define os objetivos, o conteúdo, o âmbito de aplicação e o período de vigência da delegação de poderes e, se for caso disso, os processos de urgência. Além disso, o legislador estabelece as condições a que a delegação fica sujeita, que podem consistir,



por um lado, no direito de revogação da delegação e, por outro, no direito de formular objeções.

Os atos de execução são geralmente adotados pela Comissão, a qual está habilitada para o efeito nos casos em que os atos juridicamente vinculativos requeiram condições uniformes de execução. O Conselho tem competência em matéria de atos de execução somente em casos especiais devidamente justificados e nos domínios da política externa e de segurança comum. Caso o ato de base seja adotado de acordo com o processo legislativo ordinário, o Parlamento Europeu ou o Conselho podem, em qualquer momento, comunicar à Comissão que consideram que um projeto de ato de execução excede os poderes de execução previstos no ato de base. Neste caso, a Comissão deve rever o projeto de ato em questão.

3. Os diversos instrumentos jurídicos no domínio do direito derivado da UE

a. Regulamentos

Os regulamentos têm caráter geral, são obrigatórios em todos os seus elementos e diretamente aplicáveis. Devem ser integralmente respeitados por todas as entidades às quais são aplicáveis (particulares, Estados-Membros, instituições da União). São diretamente aplicáveis por todos os Estados-Membros desde a sua entrada em vigor (na data por eles estabelecida ou, à falta dela, no vigésimo dia que se segue à sua publicação no Jornal Oficial da União Europeia) sem que devam ser objeto de um ato nacional de transposição.

Os regulamentos visam garantir a aplicação uniforme do direito da União em todos os Estados-Membros. Simultaneamente, tornam não aplicáveis quaisquer normas nacionais que sejam incompatíveis com as disposições materiais neles contidas.

b. Diretivas

As diretivas vinculam os Estados-Membros destinatários (um, vários ou o conjunto dos mesmos) quanto ao resultado a alcançar, mas deixam às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios. O legislador nacional deve adotar um ato de transposição ou uma «medida nacional de execução» para o direito interno, que adapte o direito nacional aos objetivos fixados nas diretivas. O cidadão só adquire direitos e obrigações depois de adotado o ato de transposição. Os Estados-Membros dispõem, para a transposição, de uma margem de manobra que lhes permite ter em conta as especificidades nacionais. A transposição deve ser efetuada dentro do prazo fixado nas diretivas. Ao transpor as diretivas, os Estados-Membros têm de assegurar o efeito útil do direito da UE, segundo o princípio de cooperação leal consagrado no artigo 4.º, n.º 3, do TUE.

Em princípio, as diretivas não são diretamente aplicáveis, mas o Tribunal de Justiça da União Europeia decidiu que determinadas disposições podiam, a título excecional, produzir efeitos diretos num Estado-Membro mesmo que este não tenha adotado um ato de transposição, sempre que: a) a transposição para o direito interno não tenha sido efetuada ou o tenha sido incorretamente; b) as disposições das diretivas sejam imperativas e suficientemente claras e precisas; as disposições das diretivas confirmam direitos aos particulares.



Sempre que estiverem reunidas estas condições, os particulares podem invocar as disposições em causa junto das autoridades públicas. Mesmo que o disposto nas diretivas em questão não confira direitos aos particulares e que, em consequência, apenas estejam reunidas a primeira e segunda condições, as autoridades dos Estados-Membros têm de ter em conta as disposições das diretivas não transpostas. A supracitada jurisprudência apoia-se sobretudo nos argumentos do efeito útil, da repressão dos comportamentos contrários ao Tratado e da proteção jurisdicional. Em contrapartida, um particular não pode invocar contra outro particular (efeito dito «horizontal») o efeito direto de uma diretiva não transposta (vide processo Faccini Dori, C-91/92, Coletânea da Jurisprudência, p. I-3325 et seq., ponto 25).

Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça (vide processo Francovich, processos apensos C-6/90 e C-9/90), um particular tem o direito de exigir a reparação de um dano sofrido num Estado-Membro que não respeite o direito da União. Sempre que se tratar de uma diretiva não transposta ou insuficientemente transposta, é possível interpor recurso desde que: a) a diretiva vise conferir direitos aos particulares; b) o conteúdo dos direitos possa ser identificado com base nas disposições da diretiva; c) exista um nexo de causalidade entre o não respeito da obrigação de transposição da diretiva que incumbe ao Estado-Membro e o prejuízo sofrido pelo lesado. Não é, pois, necessário demonstrar que o Estado-Membro cometeu uma infração para que exista responsabilidade.

c. Decisões, recomendações e pareceres

As decisões são obrigatórias em todos os seus elementos. Quando designam destinatários (Estados-Membros, pessoas singulares ou pessoas coletivas), só são obrigatórias para estes. As decisões destinam-se a regular questões concretas, que dizem respeito a esses destinatários específicos. Um particular só pode invocar direitos concedidos por uma decisão dirigida a um Estado-Membro se este tiver adotado um ato de transposição. As decisões podem ser diretamente aplicáveis nas mesmas condições que as diretivas.

As recomendações e os pareceres não criam quaisquer direitos ou obrigações para os destinatários, mas podem fornecer indicações sobre a interpretação e o conteúdo do direito da União.

4. Disposições relativas às competências, aos processos, à aplicação e à execução dos atos jurídicos

a. Competência legislativa, direito de iniciativa e processos legislativos: (ver fichas [1.3.2.](#), [1.3.6.](#), [1.3.8.](#) e [1.2.3.](#))

O Parlamento, o Conselho e a Comissão participam na adoção de legislação da UE em graus diversos, consoante cada base jurídica. O Parlamento pode solicitar à Comissão que apresente propostas legislativas a si próprio e ao Conselho.

b. Aplicação da legislação da União

Por força do seu direito primário, a UE apenas dispõe de poderes de execução limitados, uma vez que a aplicação do direito da União cabe, em geral, aos Estados-Membros. Por outro lado, segundo o artigo 291.º, n.º 1, do TFUE, os «Estados-Membros tomam todas as medidas de direito interno necessárias à execução dos



atos juridicamente vinculativos da União». Sempre que sejam necessárias condições uniformes de execução dos atos juridicamente vinculativos da União, a Comissão exerce as suas competências de execução (artigo 291.º, n.º 2, do TFUE).

c. Escolha do tipo de ato jurídico

Em muitos casos, os Tratados impõem o tipo de ato exigido. No entanto, muitas disposições não estipulam o tipo específico de ato a adotar. Nestes casos, o artigo 296.º, primeiro parágrafo, do TFUE estabelece que as instituições escolhem o tipo de ato a adotar caso a caso, «no respeito dos processos aplicáveis e do princípio da proporcionalidade».

C. Princípios gerais do direito da União e direitos fundamentais

Os Tratados fazem escassas referências aos princípios gerais do direito da União. Estes princípios têm sido essencialmente desenvolvidos pela jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (segurança jurídica, equilíbrio institucional, confiança legítima, etc.). Além disso, a jurisprudência do Tribunal também está na origem do reconhecimento dos direitos fundamentais enquanto princípios gerais do direito da União. Estes princípios estão agora consagrados no artigo 6.º, n.º 3, do TUE, que faz referência aos direitos fundamentais, tal como são garantidos na Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e tal como resultam das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros, bem como da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (ver ficha [4.1.2.](#)).

D. Acordos internacionais celebrados pela União Europeia

A União pode celebrar, no âmbito das suas competências, acordos com países terceiros ou organizações internacionais (artigo 216.º, n.º 1, do TFUE), que vinculam a própria União e os Estados-Membros. Estes acordos vinculam a União e os Estados-Membros e fazem parte integrante do direito da União (artigo 2016.º, n.º 2, do TFUE).

O PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

Nos termos do artigo 14.º, n.º 1, do TUE: «O Parlamento Europeu exerce, juntamente com o Conselho, a função legislativa [através do processo legislativo ordinário] e a função orçamental [através do processo legislativo especial nos termos do artigo 314.º TFUE]». O Parlamento Europeu está empenhado em simplificar o processo legislativo, melhorar a qualidade da redação dos textos legislativos e aplicar sanções mais eficazes aos Estados-Membros que não respeitem o direito da União. O programa de trabalho e legislativo anual da Comissão apresenta as principais prioridades políticas da Comissão e identifica medidas concretas, de carácter legislativo ou não legislativo, que traduzem essas prioridades em termos operacionais. O Parlamento desempenha um papel efetivo na criação de novas leis, dado que analisa o programa de trabalho anual da Comissão e indica que legislação gostaria de ver introduzida.

Tendo adquirido personalidade jurídica, a União pode agora celebrar acordos internacionais (artigo 218.º do TFUE). Todos os acordos celebrados no domínio da política comercial comum e em todos os domínios cujas políticas sejam abrangidas pelo processo legislativo ordinário requerem a aprovação do Parlamento Europeu (artigo 218.º, n.º 6, alínea a), do TFUE). O Parlamento já mostrou que não hesitará



em utilizar o seu veto se tiver sérias dúvidas. A título de exemplo, em 2012 rejeitou o [Acordo Comercial Anticontrafação](#) (ACTA).

Udo Bux
05/2019

