



# Ficha temática

## **ÂMBITO DE APLICAÇÃO DA CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA**

O âmbito de aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia está definido no seu artigo 51.º, nos termos do qual:

«1. As disposições [da] Carta têm por destinatários as instituições, órgãos e organismos da União, na observância do princípio da subsidiariedade, bem como os Estados-Membros, apenas quando apliquem o direito da União. Assim sendo, devem respeitar os direitos, observar os princípios e promover a sua aplicação, de acordo com as respetivas competências e observando os limites das competências conferidas à União pelos Tratados.

2. A [...] Carta não torna o âmbito de aplicação do direito da União extensivo a competências que não sejam as da União, não cria quaisquer novas atribuições ou competências para a União, nem modifica as atribuições e competências definidas pelos Tratados.»

O Tribunal de Justiça procedeu a uma fiscalização dos atos de direito da União à luz dos direitos fundamentais na sua jurisprudência sobre a validade de determinados atos de direito derivado<sup>1</sup>, tendo precisado que atos como as diretivas do direito da União devem necessariamente ser interpretados à luz dos direitos fundamentais<sup>2</sup>.

No que respeita aos Estados-Membros, o Tribunal de Justiça pronunciou-se, no âmbito de numerosos pedidos de decisão prejudicial, sobre o conceito de «aplicação do direito da União», facultando, nomeadamente, uma lista de elementos que podem ser tomados em consideração para determinar se uma legislação nacional é abrangida por este conceito.

<sup>1</sup> V. nomeadamente Acórdão do Tribunal de Justiça de 8 abril de 2014 no processo Digital Rights Ireland e Seitlinger e o. (C-293/12, EU:C:2014:238, n.º 69).

<sup>2</sup> V., nomeadamente, Acórdão do Tribunal de Justiça de 13 de maio de 2014 no processo Google Spain e Google (C-131/12, EU:C:2014:317, n.os 68 e segs.).

## I. A aplicação da Carta às instituições, órgãos e organismos da União

### *Acórdão de 20 de setembro de 2016 (Grande Secção), Ledra Advertising/Comissão e BCE (C-8/15 P a C-10/15 P, EU:C:2016:701)*

A República de Chipre, cuja moeda é o euro, tinha solicitado a assistência financeira do Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE)<sup>3</sup>, na sequência das dificuldades sentidas por alguns bancos estabelecidos nesse Estado-Membro no início de 2012. Esta assistência devia ser prestada no âmbito de um programa de ajustamento macroeconómico que devia concretizar-se num Memorando de Entendimento negociado nomeadamente pela Comissão em nome do MEE. Esse protocolo foi assinado em 26 de abril de 2013 entre a República de Chipre e o MEE. Os recorrentes nos processos principais, titulares de depósitos junto de certos bancos estabelecidos em Chipre, interpuseram no Tribunal Geral recursos que visavam, por um lado, a anulação de determinados números do referido Protocolo e, por outro, a reparação do prejuízo que consideravam ter sofrido. Em seu entender, este prejuízo resultava simultaneamente da inclusão dos pontos controvertidos no Memorando de Entendimento e da violação, pela Comissão, do seu dever de assegurar que o protocolo respeitava o direito da União, em particular, o artigo 17.º, n.º 1, da Carta (direito de propriedade). Na medida em que o Tribunal Geral julgou os seus recursos parcialmente inadmissíveis e lhes negou parcialmente provimento, os recorrentes interpuseram recurso no Tribunal de Justiça.

No que diz respeito à questão de saber se a Carta era aplicável no caso em apreço, o Tribunal de Justiça sublinhou que, ainda que os Estados-Membros não apliquem o direito da União no âmbito do Tratado que cria o MEE, pelo que a Carta não se lhes dirige nesse âmbito, em contrapartida, a Carta dirige-se às instituições da UE, incluindo quando atuam fora do quadro jurídico da União.

O Tribunal de Justiça acrescentou que, no contexto da adoção de um Memorando de Entendimento como o de 26 de abril de 2013, a Comissão está obrigada, tanto ao abrigo do artigo 17.º, n.º 1, TUE, que lhe confere a missão geral de controlar a aplicação do direito da União, como do artigo 13.º, n.ºs 3 e 4, do Tratado que cria o MEE, que lhe exige que providencie pela compatibilidade com o direito da União dos memorandos de entendimento celebrados pelo MEE, a garantir que tal memorando é compatível com os direitos fundamentais garantidos pela Carta. O Tribunal de Justiça concluiu por conseguinte que, no caso em apreço, lhe cabia apreciar se, nos casos dos recursos em matéria de responsabilidade extracontratual, a Comissão contribuiu para uma violação suficientemente caracterizada do direito de propriedade dos recorrentes, na aceção do artigo 17.º, n.º 1, da Carta, no quadro da adoção do Protocolo de Memorando de 26 de abril de 2013 (n.ºs 67, 68)<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> O Tratado que cria o Mecanismo Europeu de Estabilidade entre o Reino da Bélgica, a República Federal da Alemanha, a República da Estónia, a Irlanda, a República Helénica, o Reino de Espanha, a República Francesa, a República Italiana, a República de Chipre, o Grão-Ducado do Luxemburgo, Malta, o Reino dos Países Baixos, a República da Áustria, a República Portuguesa, a República da Eslovénia, a República Eslovaca e a República da Finlândia, foi celebrado em Bruxelas (Bélgica), em 2 de fevereiro de 2012. Este Tratado entrou em vigor em 27 de setembro de 2012.

<sup>4</sup> Este acórdão foi apresentado no Relatório Anual 2016, p. 69.

## II. A aplicação da Carta aos Estados-Membros: o conceito de «aplicação do direito da União»

### 1. Princípios aplicáveis

*Acórdão de 26 de fevereiro de 2013 (Grande Secção), Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105)*

O litígio no processo principal opunha o Åklagaren (Ministério Público sueco) a Å. Fransson, a respeito dos processos instaurados contra este último por fraude fiscal agravada. Com efeito, Å. Fransson era acusado de, nas suas declarações fiscais relativas aos exercícios fiscais de 2004 e 2005, ter fornecido informações inexatas que provocaram uma perda de receitas à Fazenda Pública relacionadas com a cobrança do imposto sobre o rendimento e do imposto sobre o valor acrescentado (IVA). Å. Fransson era também acusado de não ter declarado contribuições patronais respeitantes aos períodos de referência de outubro de 2004 e outubro de 2005, o que provocou perdas de receitas aos organismos sociais.

A administração fiscal aplicou várias sanções a Å. Fransson relativamente a ambos os exercícios fiscais em causa, concretamente, sanções a título dos rendimentos da sua atividade económica, a título de IVA, e a título de quotizações patronais. A essas sanções acresciam juros, não tendo as mesmas sido objeto de recurso contencioso administrativo. A decisão de aplicação dessas sanções tinha fundamento nas mesmas informações falsas que constituíam a infração objeto da acusação do Ministério Público.

O juiz de reenvio interrogou-se a respeito da questão de saber se a ação intentada contra Å. Fransson devia ser julgada improcedente com o fundamento de que, no âmbito de outro processo, este já tinha sido punido pelos mesmos factos, o que poderia ser considerado contrário à proibição de ser punido mais de uma vez enunciada no artigo 4.º do Protocolo n.º 7 à Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e no artigo 50.º da Carta. Submeteu nomeadamente ao Tribunal de Justiça a questão de saber se o princípio *ne bis in idem*, enunciado no artigo 50.º da Carta, se opõe a que corram termos processos-crime por fraude fiscal contra um arguido quando este já foi objeto de uma sanção fiscal pelos mesmos factos, constitutivos de falsa declaração.

Analisando a questão da sua competência, o Tribunal de Justiça recordou antes de mais que o âmbito de aplicação da Carta, no que respeita à ação dos Estados-Membros, está definido no artigo 51.º, n.º 1, da mesma, nos termos do qual as disposições da Carta têm por destinatários os Estados-Membros apenas quando estes apliquem o direito da União. A este respeito, o Tribunal de Justiça afirmou que os direitos fundamentais garantidos pela ordem jurídica da União são aplicáveis em todas as situações reguladas pelo direito da União, mas não fora dessas situações. O Tribunal de Justiça sublinhou que, por esta razão, não pode apreciar, à luz da Carta, uma legislação nacional que não seja abrangida pelo âmbito do direito da União. Em contrapartida, quando tal legislação se enquadrar no âmbito de aplicação desse direito, o Tribunal de Justiça, chamado a pronunciar-se sobre uma questão prejudicial, deve fornecer todos os elementos de interpretação necessários à apreciação, pelo órgão jurisdicional nacional, da conformidade desta legislação com os direitos fundamentais, cujo respeito assegura (n.ºs 17-23)<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Este acórdão foi apresentado no Relatório Anual 2013, p. 16.

No presente caso, o Tribunal salientou que as sanções fiscais e o processo-crime dos quais Å. Fransson foi ou é objeto estão parcialmente relacionados com incumprimentos das suas obrigações de declaração em matéria de IVA. Considerou, por um lado, que decorre dos artigos 2.º, 250.º, n.º 1, e 273.º da referida Diretiva 2006/112/CE e do artigo 4.º, n.º 3, TUE, que cada Estado-Membro tem a obrigação de tomar todas as medidas legislativas e administrativas necessárias para garantir a cobrança da totalidade do IVA devido no seu território e de lutar contra a fraude. Por outro lado, declarou que o artigo 325.º TFUE obriga os Estados-Membros a combater as atividades ilícitas lesivas dos interesses financeiros da União através de medidas dissuasoras e efetivas, tendo indicado a este respeito, que os recursos próprios da União compreendem, nomeadamente, nos termos do artigo 2.º, n.º 1, da Decisão 2007/436/CE, as receitas provenientes da aplicação de uma taxa uniforme à matéria coletável harmonizada do IVA, determinada segundo as regras da União. O Tribunal concluiu que as sanções fiscais e os processos-crime por fraude fiscal, como aqueles de que o arguido em causa no processo principal foi ou é objeto com fundamento na inexatidão das informações fornecidas em matéria de IVA, constituem uma aplicação dos artigos 2.º, 250.º, n.º 1, e 273.º da Diretiva 2006/112 e do artigo 325.º TFUE e, portanto, do direito da União, na aceção do artigo 51.º, n.º 1, da Carta. Assim, o Tribunal declarou-se competente para responder às questões prejudiciais submetidas e para fornecer todos os elementos de interpretação necessários à apreciação pelo órgão jurisdicional de reenvio da conformidade da legislação nacional com o princípio *ne bis in idem* enunciado no artigo 50.º da Carta (n.ºs 24-27, 31).

***Acórdão de 10 de julho de 2014, Julian Hernández e o. (C-198/13, EU:C:2014:2055)***

O pedido de decisão prejudicial foi submetido no âmbito de um litígio que, numa situação de insolvência, opunha sete trabalhadores aos seus empregadores e ao Estado espanhol, a respeito do pagamento de salários devidos a esses trabalhadores na sequência do seu despedimento, que tinha sido declarado nulo pelo juiz nacional.

Em conformidade com a legislação espanhola aplicável ao caso concreto, o empregador podia pedir ao Estado espanhol o pagamento dos salários vencidos durante a ação de impugnação de um despedimento a contar do 60.º dia útil seguinte à data da propositura da ação. Se o empregador não pagar estes salários e se encontrar em situação de insolvência provisória, o trabalhador em causa pode, por efeito de uma sub-rogação legal, exigir diretamente o pagamento dos referidos salários a este Estado-Membro.

Assim, o órgão jurisdicional de reenvio perguntava se esta legislação se inseria no âmbito de aplicação da Diretiva 2008/94/CE<sup>6</sup> e se o artigo 20.º da Carta (igualdade perante a lei) se opunha a essa legislação, na medida em que esta apenas se aplicava em casos de despedimento ilícito, com exceção dos casos de despedimentos nulos.

O Tribunal começou por recordar que o simples facto de uma medida nacional dizer respeito a um domínio em que a União é competente não é suscetível de integrar a referida medida no âmbito de aplicação do direito da União e, assim, implicar a aplicabilidade da Carta. Em seguida, declarou que, para determinar se uma medida nacional está abrangida pelo domínio de aplicação do direito da União na aceção do artigo 51.º, n.º 1, da Carta, importa verificar, entre outros elementos, se a legislação nacional em causa tem por objetivo aplicar uma disposição do direito da União, qual o carácter dessa legislação e se a mesma prossegue outros objetivos que não os abrangidos pelo direito da União, ainda que o possa afetar indiretamente, bem como se existe uma legislação de direito da União específica na matéria ou suscetível de o afetar (n.ºs 36, 37).

<sup>6</sup> Diretiva 2008/94/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de outubro de 2008, relativa à proteção dos trabalhadores assalariados em caso de insolvência do empregador (JO L 283 de 28.10.2008, p. 36).

No caso em apreço, a Comissão analisou, designadamente, o critério da prossecução, pela medida nacional em questão, de um objetivo abrangido pela diretiva em causa. A este respeito, o Tribunal declarou que resulta de tais características da legislação em causa no processo principal que a mesma prossegue um objetivo que não é o de garantir uma proteção mínima aos trabalhadores assalariados em caso de insolvência do empregador, prosseguido pela Diretiva 2008/94/CE, concretamente, assegurar a indemnização, por parte do Estado espanhol, das consequências danosas resultantes de processos judiciais que tenham duração superior a 60 dias úteis. Por outro lado, o Tribunal observou que a mera circunstância de a legislação em causa no processo principal dizer respeito a um domínio em que a União dispõe de competências, nos termos do artigo 153.º, n.º 2, TFUE, não implica a aplicabilidade da Carta. Assim, de todos os elementos analisados, o Tribunal de Justiça concluiu que não se pode considerar que a legislação em causa aplique o direito da União, na aceção do artigo 51.º, n.º 1, da Carta, e que, por isso, a mesma não pode ser apreciada à luz das garantias da Carta e, nomeadamente, do seu artigo 20.º (n.ºs 38-41, 46, 48, 49 e disp.)<sup>7</sup>.

## 2. Elementos que permitem apreciar a existência de uma medida nacional de «aplicação do direito da União»

### 2.1. O direito da União impõe aos Estados-Membros uma ou várias obrigações específicas ou a situação nacional é abrangida por uma regulamentação específica ao direito da União

#### *Acórdão de 6 de março de 2014, Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126)*

O recorrente, proprietário de um imóvel situado numa zona de paisagem protegida, tinha realizado obras não previamente autorizadas que aumentavam o volume desse bem. Na medida em que esta categoria de obras não podia ser objeto de regularização retroativa, a Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo (Direção do património cultural e ambiental de Palermo, Itália) proferiu uma decisão de injunção que ordenava a reposição do local no estado em que se encontrava, mediante a demolição de todas as obras abusivamente efetuadas.

Chamado a conhecer de um recurso desta decisão de injunção, o órgão jurisdicional de reenvio interrogava-se, nomeadamente, a respeito da questão de saber se a regulamentação nacional em causa, na medida em que exclui, com base numa presunção, uma categoria de obras de qualquer apreciação da sua compatibilidade com a proteção da paisagem, sancionando-as com a demolição, representava uma violação injustificada e desproporcionada do direito de propriedade garantido pelo artigo 17.º da Carta.

Pronunciando-se a respeito da sua competência para responder à questão prejudicial, o Tribunal de Justiça afirmou que o conceito de «aplicação do direito da União», referido no artigo 51.º da Carta, impõe um certo grau de conexão, que ultrapassa a mera proximidade das matérias em causa ou a incidência indireta de uma matéria na outra. Acrescentou que, para determinar se uma regulamentação nacional pertence ao domínio de aplicação do direito da União na aceção do artigo 51.º da Carta, importa verificar, entre outros elementos, se a mesma tem por objetivo aplicar uma disposição do direito da União, qual o caráter dessa regulamentação e se a mesma prossegue objetivos diferentes dos abrangidos pelo direito da União, ainda que seja suscetível de afetar indiretamente este último, bem como se existe uma regulamentação do direito da União específica na matéria ou suscetível de a afetar (n.ºs 24, 25).

<sup>7</sup> Este acórdão foi apresentado no Relatório Anual 2014, p. 14.

No caso em apreço, para concluir no sentido da sua incompetência, o Tribunal aplicou vários elementos que identificou do seguinte modo. Declarou que as disposições do direito da União invocadas pelo órgão jurisdicional de reenvio não impõem uma obrigação aos Estados-Membros relativamente à situação em causa no processo principal. Além disso, salientou que os objetivos da regulamentação da União e da regulamentação nacional em causa não são os mesmos. Por último, para concluir no sentido da sua incompetência para responder à questão submetida pelo Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Itália), observou que as disposições da regulamentação nacional em causa não constituíam uma aplicação de normas do direito da União (n.ºs 26-33 e disp.).

***Acórdão de 21 de dezembro de 2011 (Grande Secção), N.S. e o. (C-411/10, EU:C:2011:865)***

O litígio no processo principal dizia respeito a vários nacionais de países terceiros que tinham apresentado um pedido de asilo no Reino Unido ou na Irlanda, tendo antes transitado pela Grécia. Opunham-se à sua transferência para a Grécia, Estado-Membro responsável pela análise dos seus pedidos de asilo, em aplicação do Regulamento (CE) n.º 343/2003<sup>8</sup> («Regulamento Dublin II»). Com efeito, consideravam que essa transferência violava os seus direitos fundamentais ou que os procedimentos e as condições para os requerentes de asilo na Grécia eram inadequados, de modo que o Estado-Membro em cujo território se encontravam atualmente era obrigado a fazer uso da faculdade, concedida pelo artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento Dublin II, de aceitar a responsabilidade de analisar e de tomar uma decisão sobre os seus pedidos de asilo.

Este processo colocava, nomeadamente, duas questões sobre o âmbito de aplicação da Carta.

Assim, num primeiro momento, o Tribunal pronunciou-se a respeito da questão de saber se, com fundamento no artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento Dublin II, a decisão adotada por um Estado-Membro de analisar ou não um pedido de asilo pelo qual não é responsável à luz dos critérios enunciados no Capítulo III deste regulamento, é abrangida pelo âmbito de aplicação do direito da União, para efeitos do artigo 6.º TUE e/ou do artigo 51.º da Carta. A este respeito, o Tribunal salientou que o artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento Dublin II reconhece aos Estados-Membros um poder de apreciação que é parte integrante do sistema europeu comum de asilo previsto no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e que foi elaborado pelo legislador da União. Este poder de apreciação deve ser exercido no respeito das outras disposições do referido regulamento. Além disso, o Estado-Membro que toma a decisão de analisar ele próprio um pedido de asilo passa a ser o Estado-Membro responsável na aceção do Regulamento Dublin II e deve, sendo caso disso, informar o ou os outros Estados-Membros aos quais o pedido de asilo diz respeito. Por conseguinte, no entender do Tribunal, deve considerar-se que um Estado-Membro que exerce o poder de apreciação conferido pelo artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento Dublin II aplica o direito da União na aceção do artigo 51.º, n.º 1, da Carta (n.ºs 55, 65-69, disp. 1).

Num segundo momento, na medida em que algumas questões prejudiciais foram suscitadas em relação a obrigações que incumbiam ao Reino Unido em matéria de proteção conferida a uma pessoa à qual o Regulamento Dublin II era aplicável, colocava-se a questão de saber se a tomada em consideração do Protocolo n.º 30, relativo à aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia à República da Polónia e ao Reino Unido, tinha alguma incidência nas respostas. O Tribunal respondeu pela negativa. Para chegar a esta conclusão, salientou que resulta do artigo 1.º deste Protocolo que o mesmo não põe em causa a aplicabilidade da Carta no Reino Unido ou na Polónia, o que é corroborado pelo seu terceiro e sexto considerando. Nestas condições, o Tribunal de Justiça declarou que o artigo 1.º, n.º 1, do Protocolo n.º 30 explicita o artigo 51.º da Carta e não tem por objeto exonerar a República da Polónia e o Reino

<sup>8</sup> Regulamento (CE) n.º 343/2003 do Conselho, de 18 de fevereiro de 2003, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pelo exame de um pedido de asilo apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de país terceiro (JO L 50 de 25.2.2003, p. 1).

Unido da obrigação de respeitar as disposições da Carta, nem impedir que um órgão jurisdicional de um destes Estados-Membros assegure o respeito destas disposições (n.ºs 116, 119, 120, 122, disp. 4)<sup>9</sup>.

***Acórdão de 27 de março de 2014, Torralbo Marcos (C-265/13, EU:C:2014:187)***

Neste processo, o demandante pedia no órgão jurisdicional de reenvio a execução do contrato de transação celebrado com a sociedade demandada, que o tinha despedido. Este contrato precisava, nomeadamente, que para efeitos da transação, a sociedade demandada reconhecia o carácter abusivo do despedimento, comprometendo-se a pagar uma indemnização ao demandante. Ora, esta sociedade demandada era objeto de um plano de recuperação.

Embora o órgão jurisdicional de reenvio tivesse ordenado a execução coerciva do contrato de transação, esta execução tinha sido imediatamente suspensa, com o fundamento de que a sociedade demandada beneficiava de um plano de recuperação e de que não existia nenhum bem suscetível de ser penhorado anteriormente a este plano. Através de um segundo despacho, o órgão jurisdicional de reenvio negou provimento ao recurso de anulação interposto pelo recorrente contra a primeira decisão, pelo facto de esta última continuar em vigor por não ter sido extinto o plano de recuperação. No órgão jurisdicional de reenvio, o recorrente, que pretendia interpor recurso, contestou o pedido que lhe tinha sido feito de apresentar um certificado de pagamento de uma taxa prevista na lei espanhola para poder interpor um recurso. O juiz de reenvio questionou o Tribunal de Justiça quanto à compatibilidade da legislação espanhola em questão com o artigo 47.º da Carta, uma vez que aquela legislação impunha ao trabalhador assalariado a obrigação de pagar uma taxa para poder interpor recurso no âmbito de um processo de execução coerciva destinado a obter uma declaração judicial de insolvência do empregador, conferindo a este trabalhador um direito de acesso à instituição de garantia competente, em conformidade com a Diretiva 2008/94<sup>10</sup>.

Para o Tribunal, antes de mais, uma legislação nacional que fixa taxas de justiça em caso de interposição de um recurso em matéria de direito do trabalho, que rege, de maneira geral, certas taxas no domínio da administração da justiça, não tem por objetivo aplicar disposições do direito da União. Além disso, o Tribunal indicou que o Direito da União não inclui nenhuma regulamentação específica na matéria ou que seja suscetível de afetar essa legislação nacional. Na medida em que a situação em causa não é abrangida pelo âmbito de aplicação do direito da União, o Tribunal declarou-se incompetente para responder ao pedido de decisão prejudicial (n.ºs 28-30, 32, 43 e disp.).

***Acórdão de 1 de dezembro de 2016, Daouidi (C-395/15, EU:C:2016:917)***

Neste processo, o demandante contestava o seu despedimento no processo principal. Com efeito, ainda que estivesse numa situação de incapacidade temporária para o trabalho por tempo indeterminado devido a um acidente de trabalho, o demandante foi despedido por motivo disciplinar. Intentou então no Juzgado de lo Social n.º 33 de Barcelona (Espanha) uma ação na qual pedia, a título principal, a declaração da nulidade do seu despedimento.

Esse órgão jurisdicional indicou que existiam factos suficientes para considerar que o verdadeiro motivo do despedimento do demandante era a sua incapacidade para trabalhar, resultante do acidente de trabalho de que tinha sido vítima. Por conseguinte, o órgão jurisdicional de reenvio questionou-se sobre a questão de saber se esse despedimento devia ser considerado contrário ao direito da União, por constituir uma violação do princípio da não discriminação, do direito à proteção contra os despedimentos

<sup>9</sup> Este acórdão foi apresentado no Relatório Anual 2011, p. 61.

<sup>10</sup> Diretiva 2008/94/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de outubro de 2008, relativa à proteção dos trabalhadores assalariados em caso de insolvência do empregador (JO L 283 de 28.10.2008, p. 36).



ilícitos, do direito a condições de trabalho justas e equitativas, do direito de acesso às prestações de segurança social e do direito à proteção da saúde consagrados, respetivamente, no artigo 21.º, n.º 1, nos artigos 30.º, 31.º, 34.º, n.º 1, e 35.º da Carta.

O Tribunal recordou que, ao abrigo de uma jurisprudência constante, quando uma situação jurídica não é abrangida pelo âmbito de aplicação do direito da União, o Tribunal não é competente para se pronunciar, não podendo as disposições da Carta eventualmente invocadas, por si só, fundamentar essa competência. O Tribunal salientou, a este respeito, que importava constatar que, nesta fase do tratamento do processo principal, não tinha sido demonstrado que a situação em causa se enquadrava no âmbito de aplicação de uma disposição do direito da União diferente das que figuram na Carta. Considerou, em especial, no que se refere à Diretiva 2000/78<sup>11</sup>, que o facto de uma pessoa se encontrar em situação de incapacidade temporária para o trabalho, na aceção do direito nacional, por um período indeterminado, devido a um acidente de trabalho, não significa que a limitação sofrida por essa pessoa possa ser qualificada de «duradoura», na aceção do conceito de «deficiência» visado por esta diretiva. Neste caso, o Tribunal de Justiça declarou-se incompetente para responder à questão submetida (n.ºs 63, 64, 65, 68).

***Acórdão de 16 de maio de 2017 (Grande Secção), Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373)***

O litígio no processo principal opunha a Berlioz Investment Fund SA ao Diretor da Administração luxemburguesa dos impostos diretos a propósito de uma sanção pecuniária que este lhe aplicou por se ter recusado a responder a um pedido de informações no âmbito de uma troca de correspondência com a Administração Fiscal francesa. A recorrente tinha, efetivamente, respondido parcialmente a este pedido de informações, considerando que as restantes informações pedidas não eram pertinentes, na aceção da Diretiva 2011/16/UE<sup>12</sup>, para apreciar se as distribuições de dividendos através da sua filial francesa deviam ser sujeitas a retenção na fonte, objeto do controlo realizado pela administração fiscal francesa. Devido a esta resposta parcial, o Diretor da Administração dos Impostos diretos aplicou-lhe uma coima com base na lei luxemburguesa.

A recorrente interpôs recurso no tribunal administrativo (Luxemburgo), pedindo que este apreciasse o mérito da decisão que o intimava a comunicar as informações pedidas. Este tribunal deu provimento parcial ao recurso principal de plena jurisdição e conseqüentemente reduziu a coima, mas negou provimento ao recurso quanto ao restante, declarando que não tinha de se pronunciar sobre o recurso de anulação subsidiário. A recorrente interpôs em seguida recurso para a Cour administrative (Luxemburgo), alegando que a recusa do tribunal administrativo, baseada na lei luxemburguesa, em apreciar o mérito da decisão de intimação que lhe era dirigida violava o seu direito a um recurso jurisdicional efetivo conforme garantido pelo artigo 6.º, n.º 1, da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (CEDH).

Considerando que poderia ser necessário tomar em consideração o artigo 47.º da Carta, disposição que reflete o direito a que se refere o artigo 6.º, n.º 1, da CEDH, o órgão jurisdicional de reenvio teve nomeadamente dúvidas, para efeitos de aplicação da Carta, a respeito da questão de saber se se deve considerar que um Estado-Membro aplica o direito da União, na aceção do artigo 51.º da Carta, ao prever na sua legislação uma sanção pecuniária aplicável a um administrado que se recuse a facultar informações no âmbito de uma troca de informações entre autoridades fiscais, baseada, nomeadamente, nas disposições da Diretiva 2011/16/UE.

11 Diretiva 2000/78/CE do Conselho, de 27 de novembro de 2000, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional (JO L 303 de 2.12.2000, p. 16).

12 Diretiva 2011/16/UE do Conselho, de 15 de fevereiro de 2011, relativa à cooperação administrativa no domínio da fiscalidade e que revoga a Diretiva 77/799/CEE (JO L 64 de 11.3.2011, p. 1).



Segundo o Tribunal de Justiça, importa determinar se se pode considerar que uma medida nacional que prevê uma sanção desta natureza aplica o direito da União. A este respeito, importa salientar que a Diretiva 2011/16/UE impõe certas obrigações aos Estados-Membros. Em particular, o Tribunal observou que o artigo 5.º desta diretiva prevê que a autoridade requerida deve comunicar à autoridade requerente certas informações. Por outro lado, declarou que, nos termos do artigo 18.º da Diretiva 2011/16/UE, com a epígrafe «Obrigações», o Estado-Membro requerido deve recorrer às medidas que tenha previsto em matéria de recolha de informações para a obtenção das informações solicitadas. Além disso, segundo o Tribunal, nos termos do artigo 22.º, n.º 1, alínea c), da Diretiva 2011/16/UE, os Estados-Membros devem tomar as medidas necessárias para assegurar o bom funcionamento do dispositivo de cooperação administrativa previsto nesta diretiva. Declarou assim que, ao mesmo tempo que remete para as medidas de recolha de informações existentes no direito nacional, a Diretiva 2011/16/UE obriga os Estados-Membros a tomarem as medidas necessárias para a obtenção das informações solicitadas de forma a respeitarem as obrigações que lhes incumbem em matéria de troca de informações. A este respeito, considerou que a circunstância de a Diretiva 2011/16 não prever expressamente a aplicação de medidas sancionatórias não impede que as mesmas sejam consideradas medidas de aplicação desta diretiva e, por conseguinte, que sejam abrangidas pelo âmbito de aplicação do direito da União. Consequentemente, o Tribunal Geral concluiu que o artigo 51.º, n.º 1, da Carta deve ser interpretado no sentido de que um Estado-Membro aplica o direito da União, na aceção desta disposição, e que, portanto, a Carta é aplicável, quando o referido Estado-Membro prevê na sua legislação uma sanção pecuniária a um administrado que recusar prestar informações no âmbito de uma troca de informações entre autoridades fiscais, fundada, nomeadamente, nas disposições da Diretiva 2011/16 (n.ºs 32-42, disp. 1).

***Acórdão de 13 de junho de 2017 (Grande Secção), Florescu e o. (C-258/14, EU:C:2017:448)***

Neste processo, os recorrentes no processo principal eram magistrados romenos que exerciam em paralelo a atividade de professores universitários. Após mais de trinta anos de serviço como magistrados, os recorrentes invocaram os seus direitos à pensão que, em conformidade com a legislação nacional então em vigor, tinham obtido por cumulação com os rendimentos provenientes da sua atividade de ensino. Contudo, num contexto de crise económica, tinha sido adotada uma nova lei que proibia o cúmulo e que foi declarada constitucional pela Curtea Constituțională (Tribunal Constitucional romeno). Os recorrentes impugnam essas decisões de suspensão das suas pensões de reforma, alegando que esta nova lei era contrária ao direito da União, em particular às disposições do Tratado da União Europeia e da Carta. Tendo esta ação sido julgada improcedente em primeira instância, os recorrentes interpuseram recurso no órgão jurisdicional de reenvio. Neste contexto, aquele órgão jurisdicional perguntou ao Tribunal de Justiça, nomeadamente, se o artigo 6.º TUE e o artigo 17.º da Carta (direito de propriedade) se opõem a tal legislação nacional, que prevê a proibição de cumular a pensão de reforma com rendimentos provenientes de atividades exercidas para instituições públicas, caso o nível desta pensão exceda o nível do salário médio bruto nacional que serviu de base à elaboração do orçamento da Segurança Social do Estado.

Antes de responder à questão do órgão jurisdicional de reenvio quanto ao mérito, o Tribunal de Justiça verificou, em primeiro lugar, se podia considerar-se que essa legislação nacional aplicava o direito da União, a fim de determinar se a Carta era aplicável ao litígio no processo principal.

Salientou, a este respeito, que, como tinha explicado o órgão jurisdicional de reenvio, a lei em causa tinha sido adotada para que a Roménia pudesse respeitar os compromissos que assumiu no quadro da União a respeito de um programa económico que lhe permitia beneficiar de um mecanismo de apoio financeiro às balanças de pagamentos e que era materializado num Memorando de Entendimento<sup>13</sup>. Entre as

---

<sup>13</sup> Memorando de Entendimento entre a Comunidade Europeia e a Roménia, em Bucareste e em Bruxelas, em 23 de junho de 2009.

condições fixadas nesse Memorando de Entendimento figuravam a redução da massa salarial do setor público e, com a finalidade de melhorar a sustentabilidade das finanças públicas a longo prazo, a reforma dos parâmetros-chave do sistema de pensões. Por conseguinte, o Tribunal constatou que a medida de proibição do cúmulo em causa no processo principal, que prossegue simultaneamente os dois objetivos anteriormente mencionados, destinava-se a aplicar os compromissos assumidos pela Roménia no Memorando de Entendimento, que é parte integrante do direito da União. Com efeito, este memorando tem como fundamento jurídico o artigo 143.º TFUE, que atribui competência à União para conceder assistência mútua a um Estado-Membro cuja moeda não seja o euro e que se encontre em dificuldades, ou sob grave ameaça de dificuldades, relativamente à sua balança de pagamentos (n.ºs 31, 45, 47).

O Tribunal acrescentou que, embora seja certo que o Memorando de Entendimento confere margem de manobra à Roménia para decidir as medidas que melhor asseguram o respeito dos referidos compromissos. Contudo, por um lado, quando um Estado-Membro adota medidas no âmbito do poder de apreciação que lhe é conferido por um ato do direito da União, deve considerar-se que aplica este direito, na aceção do artigo 51.º, n.º 1, da Carta. Por outro lado, os objetivos fixados no artigo 3.º, n.º 5, da Decisão 2009/459<sup>14</sup>, bem como os que foram fixados no memorando de acordo, são suficientemente detalhados e precisos para que se possa considerar que a proibição do cúmulo decorrente da lei nacional em causa visa aplicar este memorando e esta decisão, e, assim, o direito da União, na aceção do artigo 51.º, n.º 1, da Carta. Por conseguinte, esta última é aplicável ao litígio no processo principal (n.º 48).

***Despacho de 21 de fevereiro de 2013, Ajdini (C-312/12, EU:C:2013:103)***

O demandante, nacional sérvio, residia com a mulher e os dois filhos menores, também de nacionalidade sérvia, na Bélgica. Todos beneficiavam de uma autorização de residência de duração ilimitada na Bélgica, onde estavam inscritos no registo dos estrangeiros, mas não no registo da população. Recebiam um auxílio social neste país. O demandante apresentou um pedido de subsídio para deficientes que foi indeferido com o fundamento de que, enquanto cidadão sérvio, não preenchia as condições de nacionalidade previstas na lei belga para essas prestações.

Invocando uma discriminação, o demandante intentou uma ação no tribunal du travail de Huy (Tribunal do trabalho de Huy), pedindo a alteração dessa decisão. Por um lado, esse órgão jurisdicional salientou que o Tribunal Constitucional já tinha tido a ocasião de analisar a questão de saber se as condições de nacionalidade previstas na referida lei podiam ser consideradas constitutivas de uma discriminação, tendo-se pronunciado no sentido de que não era esse o caso. Por outro lado, deu a conhecer as hesitações em seguir esta jurisprudência do Tribunal Constitucional por parte dos órgãos jurisdicionais que conhecem do mérito. O órgão jurisdicional de reenvio perguntou assim ao Tribunal de Justiça se o direito da União, em particular os artigos 20.º (igualdade perante a lei), 21.º (não discriminação) e 26.º (integração das pessoas com deficiência) da Carta, devem ser interpretados no sentido de que uma legislação nacional que exclui um nacional de um país terceiro candidato à adesão à União, que reside legalmente num Estado-Membro há doze anos e que tem laços fortes e duradouros com este último da possibilidade de beneficiar dos subsídios destinados a pessoas com deficiência, unicamente devido à sua nacionalidade, é conforme com o direito da União e com as referidas disposições da Carta.

O Tribunal indicou que a decisão de reenvio não continha nenhum elemento concreto que permitisse considerar que a situação do demandante no processo principal estava abrangida pelo direito da União ou que a regulamentação nacional em causa tinha por objetivo aplicar o direito da União. Segundo o Tribunal, não obstante a duração da permanência do recorrente na Bélgica, não se afigurava que este

14 Decisão 2009/459/CE do Conselho, de 6 de maio de 2009, que concede assistência financeira comunitária a médio prazo à Roménia (JO L 150 de 13.6.de 2009, p. 8).

último beneficiasse do estatuto de residente de longa duração na aceção da Diretiva 2003/109/CE<sup>15</sup>, uma vez que o sistema criado por esta última indica claramente que a aquisição desse estatuto está sujeita a um procedimento específico. O Tribunal sublinhou ainda que o órgão jurisdicional de reenvio concluiu que a República da Sérvia não tinha celebrado com a União um acordo relativamente ao regime de segurança social aplicável a um cidadão na situação do recorrente. O Tribunal concluiu assim que o regime de segurança social aplicável ao recorrente no processo principal durante a sua permanência na Bélgica era regulado pelo direito nacional, ao qual incumbe definir as condições de concessão da prestação que constitui o objeto do litígio no processo principal e, por conseguinte, concluiu no sentido da sua incompetência para responder ao pedido de decisão prejudicial (n.ºs 22-30).

***Despacho de 7 de novembro de 2013, SC Schuster & Co Ecologic (C-371/13, EU:C:2013:748)***

Num recurso contencioso administrativo no órgão jurisdicional de reenvio, a recorrente tinha pedido a anulação de um aviso de liquidação e de uma decisão que decretava medidas cautelares sobre os seus bens aplicadas pela Direcția Generală a Finanțelor Județului a Publice Sibiu (Direção-Geral das Finanças Públicas de Sibiu, Roménia). Após a interposição deste recurso, iniciou-se um processo de insolvência da recorrente num tribunal cível, o que levou o órgão jurisdicional de reenvio a suspender a instância no processo principal em aplicação do Código de Processo Civil romeno. Esta última decisão foi no entanto anulada pela Curtea de Appel Alba Iulia (Tribunal de Recurso de Alba Iulia, Roménia) e o processo foi remetido ao órgão jurisdicional de reenvio.

Considerando que o direito a um processo equitativo da recorrente, na aceção do artigo 47.º, n.º 2, da Carta, podia ter sido violado, na medida em que a legalidade do aviso de liquidação em causa era objeto de apreciação no âmbito de dois processos distintos, um no tribunal administrativo, em matéria fiscal, e o outro no tribunal cível, no âmbito de um processo de insolvência, o órgão jurisdicional de reenvio interrogou o Tribunal de Justiça a respeito da compatibilidade da decisão proferida pelo Curtea de Appel Alba Iulia com o artigo 47.º, n.º 2, da Carta e com o artigo 15.º do Regulamento (CE) n.º 1346/2000<sup>16</sup>.

Segundo o Tribunal, a sua competência para responder a este pedido de decisão prejudicial não estava estabelecida. Com efeito, o Tribunal sublinhou, no que respeita ao artigo 15.º do Regulamento (CE) n.º 1346/2000, ao qual o órgão jurisdicional de reenvio se referia, que este não era manifestamente pertinente para a solução do litígio no processo principal e que, além disso, nenhum elemento da decisão de reenvio permitia considerar que as disposições do Código de Processo Civil referidas visavam aplicar este artigo. A este respeito, salientou que o referido artigo contém uma regra para a determinação do direito aplicável em caso de conflito entre as legislações de vários Estados-Membros, ao passo que aquele caso concreto era exclusivamente regido pelo direito romeno, cuja aplicabilidade não era contestada (n.ºs 16-20).

***Despacho de 7 de setembro de 2017, Demarchi Gino (C-177/17 e C-178/17, EU:C:2017:656)***

O litígio no processo principal opunha credores que tinham participado em dois processos de falência diferentes ao Ministero della Giustizia (Ministério da Justiça, Itália), a respeito do pagamento dos montantes por devidos por este último, a título de reparação equitativa pela duração dos processos judiciais. Com efeito, na medida em que os referidos processos tinham tido uma duração excessivamente longa, estes credores intentaram na Corte d'appello di Torino (Itália) uma ação destinada a obter a reparação do prejuízo sofrido, com base na lei italiana. Esse órgão jurisdicional deferiu os seus pedidos. Em seguida, os recorrentes interpuseram recurso no órgão jurisdicional de reenvio com vista a obterem a

<sup>15</sup> Diretiva 2003/109/CE do Conselho, de 25 de novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração (JO L 16 de 23.1.2004, p. 44).

<sup>16</sup> Regulamento (CE) n.º 1346/2000 do Conselho, de 29 de maio de 2000, relativo aos processos de insolvência (JO L 160 de 30.6.2000, p. 1).

execução das obrigações que essas decisões transitadas em julgado impunham aos serviços da administração pública em causa. No entanto, os recorrentes não cumpriram as obrigações previstas pela lei italiana em matéria de formalidades administrativas complexas, tendo o órgão jurisdicional de reenvio declarado os seus recursos inadmissíveis.

Tendo dúvidas sobre a compatibilidade da lei italiana relativa a tais formalidades com o direito a um processo equitativo consagrado na Carta, o órgão jurisdicional de reenvio perguntou ao Tribunal de Justiça se o princípio consagrado no artigo 47.º, n.º 2, da Carta (direito à tutela judicial efetiva), conjugado com os artigos 67.º, 81.º e 82.º TFUE, se opõe a uma legislação nacional que exige que quem sofreu um dano em razão da duração excessiva de um processo judicial, relativo a uma matéria abrangida pelo domínio da cooperação judiciária, efetue uma série de operações complexas de natureza administrativa a fim de obter o pagamento da indemnização justa que o Estado foi condenado a pagar-lhe, sem que, entretanto, possa instaurar uma ação e posteriormente exigir a reparação do dano causado pelo atraso registado no referido pagamento.

O Tribunal recordou a sua jurisprudência relativa à inaplicabilidade dos direitos fundamentais da União a uma legislação nacional nos casos em que as disposições da União no domínio em causa não impõem aos Estados-Membros nenhuma obrigação quanto à situação em causa no processo principal. No caso em apreço, o Tribunal observou que as disposições do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia referidas pelo órgão jurisdicional de reenvio (ou seja, os artigos 81.º e 82.º TFUE) não impõem aos Estados-Membros obrigações específicas no que respeita à cobrança das quantias devidas pelo Estado, a título de justa indemnização pela duração excessiva de um processo judicial e que, no estado atual, o direito da União não prevê qualquer regulamentação específica na matéria. Dos diferentes elementos analisados o Tribunal de Justiça conclui pela sua incompetência para responder à questão submetida pelo órgão jurisdicional de reenvio (n.ºs 21-25, 28, 29 e disp.).

## 2.2. Entrave ou restrição a um direito da União ou privação da sua fruição efetiva

### *Acórdão de 30 de abril de 2014, Pfleger (C-390/12, EU:C:2014:281)*

Neste processo estavam em causa quatro litígios que tinham em comum o facto de, na sequência de fiscalizações efetuadas em diferentes locais na Áustria, terem sido apreendidas a título provisório máquinas de jogo que se considerava terem servido para a organização de jogos de fortuna ou azar proibidos. Com efeito, estas máquinas foram exploradas sem autorização prévia das autoridades administrativas, condição exigida pela lei federal austríaca relativa aos jogos de fortuna ou azar (Glücksspielgesetz, BGBl. 620/1989).

O Unabhängiger Verwaltungssenat des Landes Oberösterreich (Áustria), chamado a conhecer desses litígios, submeteu questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça a respeito da compatibilidade deste regime com a livre prestação de serviços garantida pelo artigo 56.º TFUE, bem como com os artigos 15.º a 17.º, 47.º e 50.º da Carta. Com efeito, considerava, nomeadamente, que as autoridades austríacas não tinham demonstrado que a criminalidade e/ou a dependência do jogo constituíam, efetivamente, no período em causa, um problema considerável, nem que a luta contra a criminalidade e a proteção dos jogadores, e não uma simples maximização das receitas do Estado, constituíam o verdadeiro objetivo do regime de monopólio dos jogos de fortuna ou azar.

No âmbito do processo no Tribunal, vários governos nacionais sustentaram que a Carta não era aplicável no caso concreto, uma vez que o setor dos jogos de fortuna ou azar não estava harmonizado e que, por conseguinte, as regulamentações nacionais neste domínio não constituíam uma aplicação do direito da União na aceção do artigo 51.º, n.º 1, da Carta.

A este respeito, o Tribunal afirmou que, quando se verifica que uma regulamentação nacional é suscetível de entrar em conflito com o exercício de uma ou mais liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado e que um Estado-Membro invoca razões imperiosas de interesse geral para justificar esse entrave, esse Estado só pode beneficiar das exceções previstas pelo direito da União para justificar esse entrave se tal for conforme aos direitos fundamentais cujo respeito é assegurado pelo Tribunal de Justiça. Segundo o Tribunal de Justiça, esta obrigação de conformidade com os direitos fundamentais enquadra-se evidentemente no âmbito de aplicação do direito da União e, por conseguinte, da Carta. Por conseguinte, o facto de um Estado-Membro invocar exceções previstas pelo direito da União para justificar um entrave a uma liberdade fundamental garantida pelo Tratado deve ser considerado como «aplicação do direito da União», na aceção do artigo 51.º, n.º 1, da Carta.

No caso em apreço, a Carta era portanto aplicável. Com efeito, o regime instituído na Áustria em matéria de jogos de fortuna ou azar constituía efetivamente uma restrição à livre prestação de serviços garantida pelo artigo 56.º TFUE. Além disso, para justificar este regime, foram invocados objetivos de proteção dos jogadores e de luta contra a criminalidade ligada a esses jogos que eram abrangidos por razões imperiosas de interesse geral, reconhecidas pela jurisprudência do Tribunal como suscetíveis de justificar restrições às liberdades fundamentais no setor dos jogos de fortuna e azar. No caso em apreço, o Tribunal considerou que a análise da restrição que esta regulamentação nacional representava para efeitos do artigo 56.º TFUE também devia abranger as eventuais restrições ao exercício dos direitos e liberdades previstos na Carta, tendo concluído que não era necessária uma análise separada a este título (n.ºs 35, 36, 39, 42, 60)<sup>17</sup>.

***Acórdãos de 13 de setembro de 2016 (Grande Secção) Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675) e CS (C-304/14, EU:C:2016:674)***

Devido aos seus antecedentes criminais, dois nacionais de países terceiros foram notificados, respetivamente, de uma decisão de recusa de autorização de residência e de uma decisão de expulsão adotadas pelas autoridades do Estado-Membro de acolhimento e de nacionalidade dos seus filhos menores, dos quais asseguravam a guarda, e que tinham cidadania da União. No primeiro processo (C-165/14, Rendón Marín), o recorrente era pai de dois menores, um filho de nacionalidade espanhola e uma filha de nacionalidade polaca, dos quais tinha a guarda exclusiva e que sempre residiram em Espanha. No segundo processo (C-304/14, CS), a interessada era mãe de uma criança de nacionalidade britânica que residia com ela no Reino Unido e da qual tinha a guarda exclusiva.

Chamados a conhecer destes litígios, os órgãos jurisdicionais de reenvio [respetivamente, o Tribunal Supremo (Espanha) e o Upper Tribunal (Reino Unido)] interrogaram o Tribunal de Justiça a respeito da questão de saber se a existência de antecedentes criminais podia, por si só, justificar a recusa do direito de residência ou a expulsão de um nacional de um país terceiro que tivesse a guarda exclusiva de um menor cidadão da União.

O Tribunal de Justiça começou por explicar que a Diretiva 2004/38/CE, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias<sup>18</sup>, se aplica apenas aos cidadãos da União e aos membros das suas famílias que se desloquem ou residam num Estado-Membro diferente daquele de que são nacionais. Entre as duas situações em apreço, apenas o recorrente no primeiro processo e a sua filha polaca podiam beneficiar de um direito de residência ao abrigo da diretiva. Embora a diretiva apenas fosse aplicável à situação de um dos menores, os três menores em causa nestes dois processos podiam, em contrapartida, ao abrigo do artigo 20.º TFUE, e pelo simples facto de terem o

<sup>17</sup> Este acórdão foi apresentado no Relatório Anual 2014, p. 37.

<sup>18</sup> Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Diretivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (JO L 158 de 30.4.2004, p. 77).

estatuto de cidadãos da União, invocar direitos inerentes a esse estatuto (os quais incluem, nomeadamente, o direito de circulação e de residência no território dos Estados-Membros).

O Tribunal recordou em seguida que existem situações muito específicas nas quais, apesar de o direito secundário relativo ao direito de residência dos nacionais de países terceiros não ser aplicável e de o cidadão da União em causa não ter utilizado a sua liberdade de circulação, deve, no entanto, ser atribuído um direito de residência a um nacional de um país terceiro, membro da família do referido cidadão, sob pena de o efeito útil da cidadania da União ser posto em causa, se, em consequência de tal recusa, esse cidadão fosse, de facto, obrigado a abandonar o território da União, considerado no seu todo, sendo desse modo privado do gozo efetivo do essencial dos direitos que o estatuto de cidadão da União lhe confere. Segundo o Tribunal, as situações visadas, caracterizam-se, com efeito, pelo facto de, apesar de serem regidas por disposições que, a priori, são da competência dos Estados-Membros, concretamente, as disposições relativas ao direito de entrada e de residência dos nacionais de países terceiros fora do âmbito de aplicação das disposições do direito derivado, tais situações terem, contudo, uma relação intrínseca com a liberdade de circulação e de residência de um cidadão da União, o que se opõe a que esse direito de residência seja recusado aos referidos nacionais no Estado-Membro em que reside esse cidadão, de modo a que a sua liberdade de circulação não seja afetada. O Tribunal concluiu então que os três menores aos quais estes dois processos diziam respeito, enquanto cidadãos da União, beneficiavam do direito de circular e permanecer livremente no território da União e que qualquer limitação a esse direito era por conseguinte abrangida pelo âmbito de aplicação do direito da União. Segundo o Tribunal, na medida em que ambas as situações conduziram potencialmente, se os progenitores, nacionais de países terceiros, tivessem de abandonar o território da União, à consequente saída dos menores, tais situações poderiam ter como resultado, para estes três menores, a privação do gozo efetivo do essencial dos direitos conferidos pelo seu estatuto de cidadão da União. Por conseguinte, estas duas situações estão abrangidas pelo âmbito de aplicação do direito da União.

Por último, nestes dois acórdãos, o Tribunal sublinhou que o artigo 20.º TFUE não afeta a possibilidade de os Estados-Membros invocarem uma exceção relacionada, nomeadamente, com a manutenção da ordem pública e com a proteção da segurança pública. No entanto, o Tribunal também indicou que, na medida em que as duas situações em causa eram abrangidas pelo direito da União, a apreciação destas situações por parte dos órgãos jurisdicionais de reenvio devia ter em conta o direito ao respeito pela vida privada e familiar, consagrado no artigo 7.º da Carta, devendo este artigo ser lido em conjugação com a obrigação de tomar em consideração o interesse superior da criança, reconhecido no artigo 24.º, n.º 2, da Carta (Acórdão C-165/14, Rendón Marín, n.ºs 74-81, 85) (Acórdão C-304/14, CS, n.ºs 29-33, 36, 48).

### ***Acórdão de 21 de dezembro de 2016, AGET Iraklis (C-201/15, EU:C:2016:972)***

A sociedade recorrente, sociedade grega cujo principal acionista é uma multinacional francesa, contestava a decisão do Ministério do Trabalho grego de não autorizar o seu plano de despedimento coletivo. Por força do direito grego, quando um plano de despedimento coletivo não for objeto de um acordo entre as partes, o Governador civil ou o Ministro do Trabalho pode, após ter avaliado três critérios (as condições do mercado, a situação da empresa e o interesse da economia nacional), não autorizar a realização de todos ou de parte dos despedimentos previstos.

Chamado a conhecer do processo, o Symvoulio tis Epikrateias (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) interrogou o Tribunal de Justiça sobre a compatibilidade de tal autorização administrativa prévia com a diretiva em matéria de despedimentos coletivos<sup>19</sup> e com a liberdade de estabelecimento garantida pelos Tratados (liberdade que a multinacional francesa exerce através de participações

<sup>19</sup> Diretiva 98/59/CE do Conselho, de 20 de julho de 1998, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos despedimentos coletivos (JO L 225 de 12.8.1998, p. 16).



maioritárias que, no caso em apreço, detinha na sociedade grega recorrente). Mais precisamente, o órgão jurisdicional de reenvio interrogou o Tribunal a respeito da compatibilidade dessa legislação grega com o direito da União, tendo em conta o facto de a Grécia ter sofrido uma grave crise económica e de estar confrontada com uma taxa de desemprego extremamente elevada.

Segundo o Tribunal, os direitos fundamentais garantidos pela Carta são aplicáveis quando uma regulamentação nacional for suscetível de entravar uma liberdade fundamental garantida pelos Tratados e o Estado-Membro em causa invocar razões imperiosas de interesse geral para justificar esse entrave. O Tribunal precisou igualmente que, em semelhante hipótese, a regulamentação nacional em causa só poderá beneficiar das exceções previstas se estiver em conformidade com os direitos fundamentais cujo respeito é assegurado pelo Tribunal. Acrescentou que esta obrigação de conformidade com os direitos fundamentais é abrangida pelo âmbito de aplicação do direito da União e, por conseguinte, pelo âmbito de aplicação da Carta. Por conseguinte, segundo o Tribunal, o recurso, por um Estado-Membro, às exceções previstas pelo direito da União para justificar um entrave a uma liberdade fundamental garantida pelo Tratado deve ser considerado uma «aplicação do direito da União», na aceção do artigo 51.º, n.º 1, da Carta.

No caso em apreço, na medida em que a regulamentação grega foi considerada uma restrição à liberdade de estabelecimento, a Carta era aplicável. Foram nomeadamente invocados objetivos de proteção dos trabalhadores e de combate ao desemprego para justificar este regime. Estes objetivos são admitidos pela jurisprudência como razões imperiosas de interesse geral suscetíveis de justificar restrições às liberdades fundamentais previstas no Tratado, desde que essas limitações respeitem o artigo 16.º da Carta (liberdade de empresa), sejam adequadas a garantir a realização dos objetivos em causa e não ultrapassem o necessário para alcançar esses objetivos (n.ºs 61-65, 71-75).

### III. Processos em que o órgão jurisdicional de reenvio não demonstrou a existência de uma conexão com o direito da União

#### *Acórdão de 8 de maio de 2014, Pelckmans Turnhout (C-483/12, EU:C:2014:304)*

No âmbito do litígio no processo principal, uma empresa de jardinagem belga tinha pedido que fosse posto termo à prática de várias sociedades concorrentes de abrirem as suas lojas sete dias por semana ao público, apesar de a lei belga impor um dia de encerramento semanal. As sociedades concorrentes consideravam, por seu turno, que a regulamentação em causa era contrária ao direito da União.

Chamado a conhecer do processo, o rechtbank van koophandel te Antwerpen (Bélgica) submeteu, por um lado, questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça (v., para a resposta do Tribunal a estas questões, o Despacho Pelckmans Turnhout, C-559/11, EU:C:2012:615) e, por outro, uma questão de constitucionalidade ao Grondwettelijk Hof (Tribunal Constitucional belga). Por seu turno, este último também decidiu submeter uma questão prejudicial ao Tribunal. Com efeito, na medida em que a regulamentação controvertida previa exceções e não se aplicava a todos os comerciantes, este órgão jurisdicional interrogava-se a respeito da sua compatibilidade com os princípios da igualdade e da não discriminação, designadamente consagrados nos artigos 20.º e 21.º da Carta. Por conseguinte, solicitou ao Tribunal de Justiça a interpretação destes artigos, lidos à luz dos artigos 15.º (liberdade profissional e direito de trabalhar) e 16.º (liberdade de empresa) da Carta e dos artigos 34.º a 36.º TFUE (relativos à livre circulação de mercadorias) e 56.º e 57.º TFUE (relativos à livre prestação de serviços).

O Tribunal declarou que, no presente caso, a sua competência para interpretar as disposições da Carta mencionadas não tinha sido estabelecida. Para chegar a esta conclusão, o Tribunal começou por recordar



que, em conformidade com o artigo 94.º, alínea c), do seu Regulamento de Processo, o pedido de decisão prejudicial deve conter a exposição das razões que conduziram o órgão jurisdicional de reenvio a interrogar-se sobre a interpretação ou a validade de certas disposições do direito da União, bem como onexo que esse órgão jurisdicional estabelece entre essas disposições e a legislação nacional em causa. Com efeito, essa exposição, tal como a exposição dos factos pertinentes, exigida no artigo 94.º, alínea a), deste regulamento, deve permitir ao Tribunal verificar, além da admissibilidade do pedido de decisão prejudicial, a sua competência para responder à questão submetida. Ora, o Tribunal concluiu no caso em apreço que a decisão de reenvio não continha nenhum elemento concreto que permitisse considerar que a situação jurídica em causa era abrangida pelo âmbito de aplicação do direito da União, condição necessária para que um Estado-Membro possa solicitar a interpretação da Carta. Com efeito, segundo o Tribunal, a decisão de reenvio não demonstrava de modo algum que o litígio apresentava elementos de conexão com uma das situações previstas pelas disposições do Tratado que também eram visadas pelo órgão jurisdicional de reenvio (n.ºs 16, 20, 22, 23, 26, 27 e disp.).

Acórdão Gullotta e Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:436).

Este processo dizia respeito a um farmacêutico italiano que pretendia vender medicamentos sujeitos a receita médica e não reembolsados pelos serviços de saúde numa das suas parafarmácias. A necessária autorização tinha-lhe no entanto sido recusada, na medida em que a legislação italiana prevê que a venda de tais medicamentos só pode ter lugar em farmácias. Alegando que essa legislação era contrária ao direito da União, o farmacêutico intentou uma ação no Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Itália). Este submeteu então várias questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça, entre as quais uma questão relativa à interpretação do artigo 15.º (liberdade profissional e direito de trabalhar) da Carta.

Depois de citar o artigo 94.º, alínea c), do seu Regulamento de Processo, o Tribunal de Justiça considerou que a decisão de reenvio não respondia às exigências formuladas neste artigo. Com efeito, a mesma não permitia compreender as razões pelas quais o órgão jurisdicional de reenvio manifestou dúvidas sobre a compatibilidade da legislação em causa com o artigo 15.º da Carta. A referida decisão também não continha indicações que permitissem ao Tribunal fornecer ao juiz de reenvio os elementos de interpretação do direito da União que poderiam ajudá-lo a resolver a questão jurídica que era chamado a conhecer. Por conseguinte, o Tribunal concluiu pela inadmissibilidade da questão prejudicial submetida, tendo considerado que não dispunha dos elementos necessários para lhe dar uma resposta útil (n.ºs 17-21 e disp.).

***Despacho de 11 de dezembro de 2014, Stylinart (C-282/14, EU:C:2014:2486)***

Neste processo, uma sociedade comercial com sede na Polónia, cuja atividade consistia em assegurar o transporte e o fornecimento de mobiliário na Alemanha, foi expropriada de uma parte do seu imóvel para a construção de uma estrada. Essa expropriação tinha-a obrigado a recorrer a certas medidas que tinham aumentado consideravelmente os seus custos de exploração. No entanto, em direito polaco, a indemnização devida pela expropriação ordenada está limitada ao valor do bem expropriado. Não existe nenhum fundamento jurídico que permita incluir nessa indemnização um montante proporcional aos danos sofridos, concretamente, os danos reais e os lucros cessantes. Considerando que o montante da indemnização era insuficiente, esta sociedade intentou uma ação no Sąd Rejonowy w Rzeszowie (Polónia), que em seguida submeteu uma questão ao Tribunal a fim de determinar se a regulamentação em causa era compatível com os artigos 16.º (liberdade de empresa) e 17.º (direito de propriedade) da Carta. O órgão jurisdicional de reenvio perguntou-se então se, com base na jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, as regras da Carta podiam preencher a lacuna jurídica que tinha identificado no direito polaco.

O Tribunal declarou que a sua competência para responder ao pedido não estava estabelecida, uma vez que este último não continha um mínimo de explicações sobre o nexoque o órgão jurisdicional de

reenvio estabeleceu entre o direito da União e a legislação nacional. Depois de recordar o teor do artigo 94.º, alínea c), do seu Regulamento de Processo, o Tribunal de Justiça observou que o órgão jurisdicional de reenvio se limitava a citar as disposições da Carta, sem invocar outras disposições do direito da União e sem indicar os elementos concretos que o teriam levado a interrogar-se sobre a interpretação ou a aplicação de uma regra da União diferente das que figuram na Carta (n.ºs 19-22 e disp.).

***Despacho de 25 de fevereiro de 2016, Aiudapds (C-520/15, EU:C:2016:124)***

A Agenzia Italiana del Farmaco (Agência Italiana do Medicamento, a seguir «AIFA») proferiu uma decisão que reservava a utilização de um medicamento contra o cancro aos centros hospitalares públicos e privados, excluindo assim as estruturas de cirurgia ambulatória acreditadas. A Associazione Italiana delle Unità Dedicare Autónoe Private di Day Surgery e dei Centri di chirurgia Ambulatoriale (a seguir «Aiudapds») interpôs então no órgão jurisdicional de reenvio, o Consiglio di Stato, um recurso extraordinário para o Presidente da República contra aquela decisão. Denunciava graves comportamentos anticoncorrenciais por parte de algumas empresas farmacêuticas assim como importantes omissões da AIFA. Uma destas empresas farmacêuticas deduziu oposição nesse processo e pediu que o recurso da Aiudapds fosse apreciado por um tribunal administrativo regional.

O Consiglio di Stato interrogava-se se tal regulamentação, que permite a uma das partes, na sequência de um recurso extraordinário para o Presidente da República, sem o consentimento ou a participação das outras partes no litígio, obter uma declaração de incompetência do Consiglio di Stato para a apreciação do litígio a favor do tribunal administrativo regional é compatível com o artigo 47.º, segundo parágrafo (direito à ação e a um tribunal imparcial) e com o artigo 54.º (Proibição do abuso de direito) da Carta, na medida em que implica uma desvantagem significativa indevida para as partes mais fracas em litígio.

No caso em apreço, o Tribunal salientou que a decisão de reenvio não continha nenhum elemento que permitisse considerar que o processo principal dizia respeito à interpretação ou à aplicação de uma regra de direito da União além das que figuram na Carta. Por conseguinte, declarou-se incompetente para responder à questão submetida pelo órgão jurisdicional de reenvio (n.ºs 21, 23).