

A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA E O PRIMADO DO DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA NO ACÓRDÃO N.º 422/20 DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*The Portuguese Constitution and the Primacy of European Union Law in Judgment n.º 422/20 of the
Constitutional Court*

Mário Simões Barata¹

Instituto Politécnico de Leiria, Portugal
mario.barata@ipleiria.pt

Eugénio Pereira Lucas²

Instituto Politécnico de Leiria, Portugal
eugenio.lucas@ipleiria.pt

DOI: <https://doi.org/10.62140/MBEL782025>

Recebido em / Received: Feb 21, 2025

Aprovado em / Accepted: April 18, 2025

RESUMO: Este artigo procura analisar a decisão histórica proferida pelo Tribunal Constitucional português, em 15 de julho de 2020, sobre a relação entre a Constituição da República Portuguesa (CRP) e o Direito da União Europeia (DUE), bem como o impacto da mesma. A origem do caso remonta a um litígio entre um exportador de vinhos e uma instituição pública, assim como um banco, relativamente à concessão de subsídios e da prestação de uma garantia bancária pelos exportadores que pretendessem obter antecipadamente o subsídio. A empresa exportadora opôs-se à execução da referida garantia e recorreu para os tribunais. No âmbito do processo nacional as instâncias judiciais que conheceram o caso entenderam que a atribuição dos subsídios se baseava no DUE. Consequentemente, o Tribunal formulou um pedido de reenvio prejudicial ao Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Como o TJUE não acolheu as pretensões da empresa exportadora, esta interpôs recurso para o Tribunal Constitucional alegando a desconformidade do DUE com o artigo 13.º da lei fundamental. Em síntese, a empresa exportadora considerava-se alvo de discriminação em comparação com os demais exportadores que não tinham prestado qualquer garantia. O Tribunal Constitucional considerou que a questão devia ser decidida à luz do n.º 4 do artigo 8.º da CRP que convoca a aplicação dos princípios do efeito direto e do primado da DUE na ordem jurídica dos Estados Membros, bem como da competência exclusiva do TJUE para apreciar a validade das normas de DUE e ligou essa competência exclusiva à especificidade, autonomia e unidade do ordenamento jurídico da UE. No Acórdão n.º 422/20, o Tribunal reconheceu a sua incompetência para apreciar a validade de uma norma jurídica da União Europeia tendo em conta aqueles princípios e reconheceu a sua “inibição de pleno acesso ao DUE”. Para além deste argumento, o litígio não representava uma situação em que estivesse em causa a “identidade constitucional da República”, o único limite à inibição acima referida. Por outras palavras, a

¹Mário Simões Barata. Professor Adjunto do Politécnico de Leiria. Investigador do Instituto Jurídico da Portucalense – Polo de Leiria.

²Eugénio Pereira Lucas. Professor Coordenador do Politécnico de Leiria. Investigador do Instituto Jurídico da Portucalense – Polo de Leiria.

empresa exportadora não demonstrou que estivesse em causa a violação de compromissos constitucionais cuja garantia só pode ser assegurada pelo Tribunal Constitucional. Neste sentido, o Tribunal apontou para a definição do território português constante do artigo 5º ou o princípio do Estado unitário vertido no artigo 6º da lei fundamental como exemplos de identidade constitucional da República. Consequentemente, na ausência de uma violação daqueles limites, o Tribunal Constitucional entendeu que devia proferir uma decisão de abstenção de conhecimento.

Palavras-Chave: Constituição da República Portuguesa; Direito Internacional; Primado do Direito da União Europeia; Tribunal Constitucional; Contra limites.

ABSTRACT: This article seeks to analyze the historic decision handed down by the Portuguese Constitutional Court, on July 15, 2020, on the relationship between the Portuguese Constitution and European Union (EU) Law, as well as its impact. The origin of the case dates to a dispute between a wine exporter and a public institution as well as a bank regarding the granting of subsidies and the provision of a bank guarantee by exporters who wished to obtain the advance payment of an EU subsidy. The exporting company objected to the execution of that guarantee and took the case to court. Within the scope of the judicial procedure, the national Court judicial requested a preliminary ruling from the Court of Justice of the European Union (CJEU). The Court in Luxembourg did not accept the exporting company's claims. Subsequently, the Company filed an appeal at the Constitutional Court alleging EU law non-compliance with article 13 of the fundamental law. In summary, the exporting company considered itself to be discriminated in comparison with other exporters who had not provided any guarantee. The Constitutional Court considered that the matter should be decided considering section 4 of Article 8 of the Portuguese Constitution, which calls for the application of the principles of direct effect and the primacy of EU law as well as the competence exclusive jurisdiction of the CJEU to assess the validity of the EU rules, and linked that exclusive competence to the specificity, autonomy, and unity of the EU legal order. In Judgment No. 422/20, the Court recognized its lack of competence to assess the validity of an EU legal rule considering those principles and recognized its “inhibition of full access to EU law”. In addition, the dispute did not represent a situation in which the “constitutional identity of the Republic” was at stake, the only limit to the above-mentioned inhibition. In other words, the exporting company did not demonstrate a breach of constitutional commitments that can only be guaranteed by the Constitutional Court. In this sense, the Court pointed to the definition of Portuguese territory found in Article 5 or of the principle of the unitary State enshrined in Article 6 of the fundamental law as examples of the constitutional identity of the Republic. Consequently, in the absence of a violation of those limits, the Constitutional Court understood that it should issue a decision to abstain from judging the matter.

Keywords: Portuguese Constitution; International Law; Primacy of European Union Law; Constitutional Court; Counter-limits.

INTRODUÇÃO

Durante o verão de 2020 – a seguir à primeira vaga da pandemia Covid-19 – o Tribunal Constitucional (TC) português proferiu um acórdão muito importante sobre a relação entre a Constituição da República Portuguesa (CRP) e o Direito da União Europeia (DUE). Este artigo visa apresentar o caso que deu origem à decisão e as várias leituras em torno do nº 4 do Artigo 8º da lei fundamental constantes da doutrina, bem como analisar os fundamentos do Acórdão nº 422/20, de 15 de julho, do TC que se debruçou sobre o alcance do primado do DUE na ordem

jurídica portuguesa.³ Por último, o trabalho alude a alguns impactos conexos com a decisão antes de expor as conclusões finais.

1. O LITÍGIO JURÍDICO

A origem do processo prende-se com as condições relativas à atribuição de um subsídio à exportação e à prestação de uma garantia bancária disciplinada pelo artigo 19.º do Regulamento nº 2220/85 da Comissão, de 2 de julho de 1985. Na sequência da execução de uma garantia bancária, uma empresa portuguesa que exportava vinho para Angola intentou um processo nos tribunais nacionais que chegou ao Supremo Tribunal de Justiça (STJ).

A empresa alegou que o regulamento comunitário não era claro quanto ao momento exato em que as garantias bancárias poderiam ser consideradas como extintas e que o ato normativo discriminava entre exportadores. Os tribunais nacionais que conheceram este e outro processo sobre a mesma questão solicitaram uma decisão prejudicial ao Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) e o litígio foi resolvido de acordo com a decisão e esclarecimentos prestados pelo Tribunal de Luxemburgo. O STJ confirmou as decisões proferidas pelos tribunais inferiores sobre os critérios legais relativos ao subsídio e à extinção da garantia bancária e não encontrou qualquer discriminação entre exportadores.

No entanto, a sociedade comercial portuguesa interpôs um recurso para o TC nos termos da alínea b) do nº 1 do Artigo 280º da CRP, dado que a decisão do STJ não acolheu a sua alegação que o Regulamento da União Europeia (UE) violava o artigo 13.º da lei fundamental, que consagra o princípio da igualdade, na medida em que apenas os exportadores que optassem pela restituição antecipada do subsídio estariam sujeitos à garantia bancária.

O TC decidiu não conhecer do objeto de recurso dada a interpretação do nº 4 do Artigo 8º da CRP que limita a competência daquele órgão jurisdicional quando está perante um litígio jurídico que envolve o primado do DUE e a decisão tomada por aquela instância judicial é especialmente importante porquanto analisa a relação entre a Constituição e o Direito da UE.

O nº 4 do Artigo 8º foi aditado à lei fundamental aquando da sexta revisão constitucional na sequência da adoção do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa pelo Conselho Europeu em 18 de junho de 2004 e determina o seguinte:

As disposições dos tratados que regem a União Europeia e as normas emanadas das suas instituições, no exercício das respetivas competências, são aplicáveis na ordem interna, nos

³ Disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20200422.html>

termos definidos pelo direito da União, com respeito pelos princípios fundamentais do Estado de direito democrático.

2. PERSPETIVA DOUTRINAL

Jorge Miranda e Rui Medeiros registam, na sua *Constituição Portuguesa Anotada*, uma forte diversidade de posições em relação à interpretação do n.º 4 do Artigo 8.º da CRP. Para os autores, existem três posições na doutrina nacional que merecem ser consideradas no quadro de qualquer tarefa interpretativa do preceito.

Assim, a primeira posição subscrita por autores como Freitas do Amaral, Fausto de Quadros, Ana Maria Guerra Martins e Rui Moura Ramos aceita sem limites o primado do DUE. Uma segunda posição é avançada por Gomes Canotilho e Vital Moreira que compreendem o primado do DUE como um primado aplicativo daquele Direito. Finalmente, um terceiro grupo de autores composto por Miguel Galvão Teles, Blanco de Moraes, João Mota de Campos e João Luís Mota de Campos ainda vêm no preceito o primado da Constituição da República Portuguesa.⁴

Para Freitas do Amaral o n.º 4 do Artigo 8.º da lei fundamental acolhe o primado do Direito da União Europeia sobre todo o direito interno português, incluindo a Constituição. Dito de outra forma, o autor subscreeve uma compreensão do primado do DUE sem limites. Na verdade, a posição de Freitas do Amaral não atribui qualquer significado à ressalva dos “princípios fundamentais do Estado de Direito democrático” constante do último segmento da norma, na medida em que o autor considera que a mesma não passa de uma mera declaração política para mitigar a ansiedade dos nacionalistas.⁵

No mesmo sentido, Fausto de Quadros sustenta “que o novo artigo 8, n.º 4, obriga o Tribunal Constitucional a aceitar a teoria do primado nos termos definidos pelo Direito da União”⁶. Afirmar ainda que a Constituição portuguesa aceitou expressamente o primado supraconstitucional do DUE e tal deriva da abertura da CRP de 1976 “a fontes supraconstitucionais, traduzida, sobretudo “na “abertura internacional da ordem constitucional”, ou na “amizade ou harmonia, da Constituição com o Direito Internacional””⁷.

Diferentemente, Gomes Canotilho e Vital Moreira consideram que o n.º 4 do Artigo 8.º, introduzido pela Lei Constitucional n.º 1/2004, constitui uma das alterações mais importantes no sistema das fontes de direito do ordenamento jurídico-constitucional português e uma das mais importantes modificações da lei fundamental desde a sua entrada em vigor em 1976. De acordo

⁴ MIRANDA, J. & MEDEIROS, R. – *Constituição Portuguesa Anotada*, Volume I, p. 129.

⁵ Ver AMARAL, D. F. – *Manual de Introdução ao Direito*, p. 576.

⁶ QUADROS, F. - *Direito da União Europeia*, p. 532.

⁷ Idem, p. 533.

com os Professores de Coimbra, o preceito deve ser lido em articulação com o Artigo 10º - I do projeto de Constituição Europeia e limita-se a consagrar um princípio articulado pelo TJEU na sua jurisprudência: o princípio do primado do Direito da União. Tal significa: “que as normas dos tratados, bem como as normas emanadas pelas instituições europeias, prevalecem sobre as normas de direito interno, incluindo as normas da própria Constituição”.⁸

Contudo, Canotilho & Moreira defendem que o primado tem um âmbito material limitado, “pois só às normas dos tratados e às demais normas adotadas pelas instituições europeias no exercício das suas competências é reconhecido um estatuto jurídico de primado ou prevalência”.⁹ Consequentemente, os autores sustentam que não se pode falar do primado em domínios fora das competências que foram atribuídas à União. Assim, defendem que o primado deve ser entendido como “uma regra de colisão reconduzível à aplicação preferente do direito europeu (...) e não como uma estrita regra de supremacia normativa eventualmente conducente à invalidade do direito interno”.¹⁰

Esta aplicação preferente está limitada ou condicionada no entendimento de Canotilho & Moreira pela reserva constitucional constante do último segmento do preceito que impõe o respeito pelos princípios fundamentais do Estado de direito democrático. Tal significa que o primado do DUE “está limitado pelo núcleo essencial da Constituição – princípios fundamentais do Estado de Direito democrático – que funcionarão como uma espécie de “reserva de ordem publica constitucional (...) contra eventuais preceitos ou disposições do direito da União”.¹¹

Por fim, Miguel Galvão Teles defendeu uma leitura do nº 4 do Artigo 8º da lei fundamental que aponta para o primado da Constituição da República Portuguesa. Esta posição baseia-se na interpretação do primeiro segmento da norma, bem como na restrição constante da segunda parte do preceito. Assim, o autor defende que a Constituição remete, na primeira parte do nº 4 do Artigo 8º, “para o direito da União Europeia a definição do regime de aplicabilidade interna das disposições dos tratados que regem aquela e das normas emanadas das respetivas instituições”.¹² Consequentemente, cabe ao DUE dizer quando há efeito direto, aplicabilidade direta e qual a relação entre as normas da UE e as normas internas dos Estados-membros. Contudo, Galvão Teles entende que tal definição tem limites (i.e., não é irrestrita). Esta leitura deriva do último segmento do preceito que adotou, segundo o autor, a chamada doutrina dos contra limites, em modo mais amplo do que foi elaborada pelos tribunais constitucionais italiano e alemão, com vista a

⁸ CANOTILHO, J. J. G. & MOREIRA, V. – *Constituição da República Portuguesa Anotada, Artigos 1º a 107º*, p. 265.

⁹ *Idem*, p. 266.

¹⁰ *Idem*.

¹¹ *Idem*, p. 267.

¹² TELES, M. G. – “Constituições dos Estados e eficácia interna do direito da União e das Comunidades Europeias – em particular sobre o artigo 8º, nº 4, da Constituição Portuguesa”, p. 319.

salvaguardar o núcleo essencial da Constituição. Em concreto, esse contra limite encontra-se nos “princípios fundamentais do Estado de direito democrático”.

Para Galvão Teles o contra limite é significativo, na medida em que é a Constituição da República Portuguesa a estabelecer um limite à aplicabilidade do DUE e não o contrário. Logo, é o direito constitucional português que tem a competência para decidir sobre o direito aplicável na ordem interna. Assim, o autor sustenta o seguinte:

“o artigo 8º, nº 4 não significa a “rendição” da Constituição portuguesa ao Direito da União e das Comunidades Europeias, nem o reconhecimento da competência do direito da União e das Comunidades Europeias para decidir sobre o seu efeito interno. Há, sim, reconhecimento de uma pretensão do direito da União e das Comunidades a ser internamente aplicável, sem limitação oposta pelos direitos nacionais. Mas, se essa pretensão fosse, com tal reconhecida, a Constituição portuguesa não poderia, como, todavia, faz, impor-lhe um limite. Este pressupõe que a Constituição portuguesa se considera competente para acolher ou não as pretensões do direito comunitário”.¹³

Consequentemente, Galvão Teles defende que são os critérios do direito constitucional português que estão subjacentes no preceito. Esta afirmação convoca de acordo com o autor a questão da competência da competência e do facto de que a UE não dispor da competência da competência conforme afirmou o TC alemão no seu Acórdão sobre o Tratado de Maastricht.¹⁴

3. FUNDAMENTAÇÃO

Na sua fundamentação o Tribunal começa por identificar a questão central do recurso: o recorrente entende que o TC deve examinar uma norma jurídica pertencente ao Direito da União Europeia, com o sentido interpretativo estabelecido pelo TJUE, em termos de conformidade com o princípio constitucional da igualdade (i.e., proibição de discriminação) consagrado no artigo 13º da Constituição.¹⁵ Consequentemente, o TC teve de determinar se podia avaliar a conformidade constitucional do DUE (rectius, em que condições e pressupostos).

¹³ *Idem*, p. 319.

¹⁴ *Idem*, p. 327. Esta posição do TC alemão foi reafirmada no Acórdão sobre o Tratado de Lisboa. Ver [Bundesverfassungsgericht - Decisions - Act Approving the Treaty of Lisbon compatible with the Basic Law - accompanying law unconstitutional to the extent that legislative bodies have not been accorded sufficient rights of participation](#). Em sentido contrário, ver Barata, M. S. - *Formas de Federalismo e o Tratado de Lisboa: Confederação, Federação e Integração Europeia*, pp. 471 e ss.

¹⁵ Acórdão do Tribunal Constitucional nº 422/20, de 15 de julho, ponto 2.

O TC iniciou esta tarefa afirmando que a resposta reside na interpretação do n.º 4 do artigo 8.º da CRP. Esta norma regula implicitamente o impacto de dois princípios do DUE na ordem jurídica dos Estados-Membros: o efeito direto e o primado do Direito da União. Recordou então os casos *Van Gend en Loos* (Processo n.º 26/62) e *Costa versus ENEL* (Processo n.º 6/64). Assinalou que o princípio do primado não está codificado nos Tratados. Embora tenha sido consagrado no Tratado Constitucional – este tratado nunca entrou em vigor. O Tratado de Lisboa não faz referência a este princípio. No entanto, o Tribunal observa que não pode ignorar a importante jurisprudência do TJUE e a reafirmação deste princípio em casos posteriores, como os casos *Internationale* e *Simmenthal*, que são considerados fundacionais e a tarefa do Tribunal de Justiça de garantir que, na interpretação e aplicação dos Tratados, a lei é observada a fim de evitar a fragmentação e subordinação, bem como o enfraquecimento da União.

De acordo com Maria Luísa Duarte, o princípio do primado afirmado na decisão *Costa vs. ENEL* não pressupõe “uma relação típica de infra e supraordenação entre normas, [não valendo] como exigência de prevalência hierárquica [: a] norma eurocomunitária prevalece sobre a norma interna não porque lhe seja superior, mas porque é materialmente competente para regular o litígio concreto”.¹⁶ Dito de outro modo, não é uma questão de hierarquia, mas de primazia sobre a lei nacional em situações de concorrência ou de conflito entre normas jurídicas.

Para o TC português o princípio do primado é para o TJUE um modelo decisório que “assenta na sobreposição do DUE no confronto com os Direitos nacionais, necessariamente projetarão, pela sua funcionalidade intrínseca, efeitos de exclusão nas ordens jurídicas internas”. Esse efeito conduz à prevalência das normas do DUE sobre as normas nacionais (i.e., para o conjunto de direito interno independentemente da sua natureza ou estatuto hierárquico).¹⁷ No mesmo sentido, Patrícia Fragoso Martins afirma que “é este, com efeito, o entendimento do alcance do primado, no quadro referencial construído pelo TJUE, que sempre se pronunciou, indistintamente, em relação a ‘todas as normas de direito interno dos Estados-Membros, independentemente de seu nível hierárquico, incluindo, portanto, as de natureza constitucional’”.¹⁸ O TC nota ainda que tal ideia – que a natureza constitucional do direito interno dos Estados-Membros em nada exclui a primazia do direito da UE – já estava implícita na construção original do princípio em *Costa vs. ENEL* na seguinte passagem da decisão:

“[...] ao 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

¹⁶ DUARTE, M. L. *Direito Internacional Público e Ordem Jurídica Global do Século XXI*, p. 339.

¹⁷ Ver o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 422/20, de 15 de julho, ponto 2.3.3.

¹⁸ MARTINS, P. F. *Princípio do Primado do Direito Comunitário*, p. 53.

que seja, sem que perca a sua natureza comunitária e sem que sejam postos em causa os fundamentos jurídicos da própria Comunidade. A transferência efetuada 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 ato unilateral ulterior incompatível com o conceito de Comunidade”.¹⁹

No entanto, a afirmação do princípio do primado em relação às normas constitucionais dos Estados-membros só apareceu explicitamente numa decisão do Tribunal de Justiça no acórdão *Internationale Handelsgesellschaft* (Processo n.º 11/70).²⁰

Todavia, o alcance do princípio do primado não foi aceite pelos tribunais constitucionais italiano e alemão em relação às normas constitucionais. Na verdade, a doutrina aponta para a sentença n.º 183/1973 (i.e., o Acórdão Frontini) do Tribunal Constitucional italiano como exemplo da doutrina dos contralimites (i.e., dos limites às limitações da soberania),²¹ e posteriormente desenvolvida nos Acórdãos Granital e FRAGD, bem como a saga *Taricco* como exemplo de atrição entre o aquele tribunal e o TJUE por causa do alcance do princípio do primado.²²

A decisão no caso *Internationale Handelsgesellschaft* e a doutrina dos contralimites deu igualmente origem a sentença conhecida como Solange I onde o Tribunal Constitucional alemão (i.e., o Bundesverfassungsgericht) sustentou “que, *enquanto (solange)* a Comunidade Europeia não propiciasse um nível de proteção dos direitos fundamentais equivalente ao da Lei Fundamental, o Tribunal Constitucional não poderia aceitar uma projeção do princípio do primado nos termos absolutos afirmados pelo Tribunal de Justiça”.²³ Esta posição do Tribunal Constitucional alemão viria a evoluir em 1986 no Acórdão Solange II onde aquele Tribunal observou que houve uma evolução favorável em matéria de proteção dos direitos fundamentais na União Europeia e decidiu que enquanto esse nível de proteção se mantivesse – o *Bundesverfassungsgericht* não interviria no controlo do DUE.²⁴

Tendo recordado o significado de primado, o Tribunal Constitucional português sustentou que era necessário separar duas questões: a questão das normas e Direito nacional sem natureza constitucional e a questão relativa às normas de Direito nacional com natureza constitucional.

¹⁹ Ver o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 422/20, de 15 de julho, ponto 2.3.3.

²⁰ Para maiores desenvolvimentos sobre o princípio do primado na jurisprudência do Tribunal de Justiça e na doutrina ver LUCAS, E. P. – *Lições de Direito da União Europeia*, pp. 307 e ss.

²¹ TELES, M. G. – “Constituições dos Estados e eficácia interna do direito da União e das Comunidades Europeias”, p. 299-300.

²² Ver o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 422/20, de 15 de julho, ponto 2.4.

²³ Ver o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 422/20, de 15 de julho, ponto 2.3.3.2.

²⁴ *Idem*.

Em relação à primeira questão, o TC afirmou que o DUE tem primazia sobre o direito nacional que não tem natureza constitucional. Esta interpretação do princípio do primado está de acordo com o n.º 4 do artigo 8.º da CRP. Dito de outro modo, o DUE afasta o direito nacional.

No entanto, a situação é diferente quando o Tribunal está perante normas constitucionais, pois o n.º 4 estabelece uma exceção no sentido de que a primazia deve respeitar os princípios fundamentais do Estado de direito democrático. Assim, a primeira parte do n.º 4 aceita a primazia do DUE em relação a direito nacional ao passo que a segunda parte estabelece um limite à mesma quando estamos perante normas com natureza constitucional, o que parece acolher a doutrina dos contralimites cunhada pela doutrina após o Acórdão Frontini do TC italiano.²⁵ Logo, o TC português sentiu a necessidade de definir os termos em que lhe é acessível o DUE no quadro da fiscalização concreta da constitucionalidade das normas.²⁶

Segundo o Tribunal Constitucional, o Artigo 8.º da Constituição portuguesa disciplina as consequências jurídicas decorrentes da participação de Portugal na União Europeia cujos fundamentos se encontram nos n.ºs 5 e 6 do Artigo 7º da lei fundamental. Em concreto, o n.º 4.º regula a intervenção do Tribunal em duas situações.

A primeira situação refere-se à primeira parte do n.º 4 do artigo 8.º que dispõe: “As disposições dos tratados que regem a União Europeia e as normas emanadas das suas instituições, no exercício das respetivas competências, são aplicáveis na ordem interna, nos termos definido pelo Direito da União”. Na opinião do TC, este segmento da norma limita o controle jurisdicional nacional. Isso significa que o Direito da União Europeia adquire imunidade de nosso sistema de fiscalização da constitucionalidade e limita a intervenção do TC.²⁷

Esta posição é sublinhada por Gomes Canotilho e Vital Moreira que afirmam:

O Direito da UE não pode ser declarado inconstitucional ou inaplicável por alegada inconstitucionalidade ou por qualquer tipo de desconformidade com as normas de direito interno (leis orgânicas, etc.). Nem o Tribunal Constitucional nem os demais tribunais podem julgar sobre a conformidade de suas normas com a Constituição ou outro instrumento de direito interno. Sob esse ponto de vista, a primazia do direito da EU traduz-se na sua imunidade ao sistema constitucional de fiscalização da constitucionalidade e da “legalidade reforçada”. A norma no art. 8-4 implica, portanto, uma derrogação das normas constitucionais de garantia da Constituição em relação ao direito comunitário, não valendo

²⁵ Ver o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 422/20, de 15 de julho, ponto 2.5.1.

²⁶ Ver o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 422/20, de 15 de julho, ponto 2.6.

²⁷ Ver o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 422/20, de 15 de julho, ponto 2.6.6.2.

para este a norma do art. 277.º-1 do CRP, segundo o qual “são inconstitucionais as normas que violem o disposto na Constituição ou os princípios nela consagrados”.²⁸

Em suma, o TC recorre aos ensinamentos de Rui Medeiros para afirmar que esta parte da norma dá sentido ao princípio do primado e à “prevalência tendencial do Direito da União Europeia sobre as normas de direito interno, inclusivamente sobre as normas de direito constitucional”.²⁹

No entanto, a segunda parte da norma limita a primeira quando afirma, “com respeito pelos princípios fundamentais do Estado de direito democrático”. Este segmento reestabelece a intervenção do Tribunal Constitucional e o exercício das suas competências. Portanto, existem situações em que a primazia pode ser limitada no quadro de um conflito entre o DUE e a Constituição. Isso significa que o TJUE não tem o controle exclusivo sobre a validade do Direito da UE. Contudo, o Tribunal reconhece que esse limite se aplicaria a um número restrito de situações que têm a ver com as características da identidade constitucional da República. Consequentemente, o TC afirmou, em determinadas situações limite, a competência para determinar a sua própria competência.³⁰

A propósito da defesa da “identidade constitucional da República” o TC declarou que interviria em casos relacionados com a sua posição de guardião da Constituição e deu dois exemplos de contralimites: o artigo 5.º e o artigo 6.º da Constituição. O artigo 5.º refere-se ao território da República Portuguesa e o artigo 6.º classifica Portugal como um Estado unitário. Nestes casos, o Tribunal afirma que o TJUE não pode assegurar um controlo funcionalmente equivalente àquele desempenhado pelo TC e que estas questões ultrapassam as competências que Portugal transferiu para construir e aprofundar a União Europeia.³¹

4. CRITÉRIO DE INTERVENÇÃO

Consequentemente, o TC construiu um critério destinado a orientar a sua intervenção nos casos de conflito entre o DUE e a Constituição portuguesa. Assim:

Significa isto que a recusa de aplicação – e, logicamente, o acesso da jurisdição constitucional nacional – de uma norma de DUE (i.e., a ativação do *contralimite* que subjaz ao trecho final do n.º 4 do artigo 8.º) pressupõe a incompatibilidade com um princípio fundamental do Estado de direito democrático que, nesse âmbito (incluindo, portanto, a

²⁸ CANOTILHO, J. J. G. & MOREIRA, V. – *Constituição da República Portuguesa Anotada*, p. 270.

²⁹ MEDEIROS, Rui – *A Constituição Portuguesa Num Contexto Global*, p. 378.

³⁰ Ver o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 422/20, de 15 de julho, ponto 2.6.6.2.

³¹ Ver o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 422/20, de 15 de julho, ponto 2.6.6.4.

jurisprudência do TJUE), não goze de um valor materialmente paramétrico equivalente ao que lhe é reconhecido na Constituição da República Portuguesa, designadamente por integrar a identidade constitucional da República, já que um tal princípio se impõe necessariamente à própria convenção do “[...] exercício, em comum, em cooperação ou pelas instituições da União, dos poderes necessários à construção e aprofundamento da União Europeia”. Daqui decorre – e corresponde à segunda alternativa que interpretativamente se configura no n.º 4 do artigo 8.º – o seguinte: sempre que esteja em causa a apreciação de uma norma de DUE à luz de um princípio (fundamental) do Estado de Direito democrático que, no âmbito do DUE, goze de um valor paramétrico funcionalmente equivalente ao que lhe é reconhecido na Constituição portuguesa, o Tribunal Constitucional não aprecia a compatibilidade daquela com esta última, devendo proferir uma decisão de abstenção do conhecimento.³²

Em suma, este é o critério constitucional da competência do TC de acordo com o n.º 4 do Artigo 8.º da CRP que é o reflexo da decisão europeia constante do n.º 6 do Artigo 7.º da lei fundamental. Consequentemente, o TC decidiu, com base no critério que definiu, não tomar conhecimento do recurso interposto pela sociedade comercial.

5. IMPACTO

No dia 03 de agosto de 2020 o escritório Cruz Vilaça Advogados postou um interessante comentário ao Acórdão n.º 422/20 do Tribunal Constitucional. O comentário recorta três consequências ou impactos da decisão: distanciamento da posição adotada pelo Tribunal Constitucional alemão; clarificação da interpretação do n.º 4 do artigo 8.º da CRP; abertura para formular o primeiro pedido de reenvio prejudicial.³³

Em primeiro lugar, o comentário defende que o Tribunal Constitucional português se distanciou do seu homologado alemão, dado que declarou a sua incompetência para analisar a validade de uma norma do DUE à luz da lei fundamental. Esta posição é significativa, na medida em que não opta pelo caminho trilhado pelo Tribunal Constitucional alemão sobre o programa de compra de ativos do setor público em mercados secundários do Banco Central Europeu. Assim, o Acórdão n.º 422/20 é visto como um contributo para a legitimidade da União Europeia e não como um fator de destabilização.³⁴

³² Ver o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 422/20, de 15 de julho, ponto 2.7.

³³ [O acórdão n.º 422/2020 do Tribunal Constitucional português e a inibição de acesso ao direito da UE: um ponto final no “diálogo de surdos”? \(cruzvilaca.eu\)](#)

³⁴ Ver [O TC Alemão e o Tribunal de Justiça.pdf \(cruzvilaca.eu\)](#)

Em segundo lugar, o escritório de advogados destaca positivamente o facto do TC reconhecer a sua própria “inibição de pleno acesso ao DUE” que deriva do princípio do primado e da competência exclusiva do TJUE para declarar a invalidade de uma norma de DUE. Considera ainda que a ressalva feita pelo TC em torno da “identidade constitucional da República” para reativar a sua competência para fiscalizar a ação da UE é residual e “reservada a situações excepcionais e com probabilidade reduzida de ocorrência (como uma ‘válvula de escape’ do sistema que, na prática, poderá nunca chegar a ser acionada)”.³⁵ Nesse sentido, o comentário sublinha que o próprio TC apenas ofereceu dois exemplos de valores constitucionais que constituem a “identidade constitucional da República”.

Em terceiro lugar, Cruz Vilaça Advogados chama a atenção para “a importância deste acórdão decorre da janela que abre sobre o uso futuro do mecanismo do reenvio prejudicial (até agora inexistente) pelo TC português”.³⁶ Tal afirmação deriva do facto do Tribunal Constitucional nunca ter colocado uma questão prejudicial ao TJUE e de encontrar perspectivas positivas no Acórdão para a utilização daquele mecanismo de cooperação judicial no futuro próximo, o que veio a concretizar-se. Na verdade, em dezembro de 2020, o Tribunal Constitucional português formulou o seu primeiro pedido de reenvio prejudicial no Acórdão n.º 711/20 que versa sobre a desconformidade do artigo 11.º do Código do Imposto sobre Veículos com o artigo 110.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, aplicável na ordem jurídica interna por força do n.º 4 do artigo 8.º da CRP.³⁷

CONCLUSÃO

No Acórdão n.º 422/20, de 15 de julho de 2020, o TC português define os termos em que lhe é acessível o DUE no âmbito do exercício da fiscalização concreta da constitucionalidade de normas relativamente a um recurso interposto de uma decisão proferida pelo STJ que interpreta um regulamento da UE.

O Acórdão recorta a questão principal – interpretação do n.º 4 do Artigo 8.º da Lei fundamental - e considera o princípio do primado do DUE tal como é configurado pelo TJUE, bem como a doutrina dos contralimites que está associada aos tribunais constitucionais italiano e alemão.

Para o TC o primeiro segmento do n.º 4 do Artigo 8.º da CRP acolhe o princípio do primado do DUE sobre o direito nacional sem natureza constitucional. Todavia, o segundo segmento do

³⁵ *Idem.*

³⁶ *Idem.*

³⁷ Para maiores desenvolvimentos ver Barata, M., & Abrunhosa, Ângelo – “Impostos sobre Veículos Usados e o Primeiro Pedido de Reenvio Prejudicial do Tribunal Constitucional Português”. Obtido de <https://revistas.rcaap.pt/juridica/article/view/25010>.

preceito constitucional limita o alcance do princípio do primado em relação ao direito nacional com natureza constitucional.

Em concreto, o limite ao princípio do primado reside na “identidade constitucional da República” e o TC oferece os exemplos constantes dos Artigos 5º e 6º da CRP como configurando situações hipotéticas e residuais onde a imunidade do DUE cessa e, por conseguinte, é reativada a sua competência para avaliar a conformidade do DUE com a lei fundamental.

Em suma, o Acórdão n.º 422/20 do Tribunal Constitucional não adota uma perspetiva do primado do DUE sem limites. Contudo, a decisão é, nas palavras de Catarina Botelho, “Europe friendly”³⁸ que defende uma interpretação restritiva das competências daquela instância judicial face ao princípio do primado do DUE e aberta ao diálogo e à cooperação judicial com o TJUE.

BIBLIOGRAFIA

ADVOGADOS, Cruz Vilaça - O acórdão n.º 422/2020 do Tribunal Constitucional português e a inibição de acesso ao direito da UE: um ponto final no “diálogo de surdos”? Disponível em [O acórdão n.º 422/2020 do Tribunal Constitucional português e a inibição de acesso ao direito da UE: um ponto final no “diálogo de surdos”? \(cruzvilaca.eu\)](https://cruzvilaca.eu/acordao-n-422-2020-do-tribunal-constitucional-portugues-e-a-inibicao-de-acesso-ao-direito-da-ue-um-ponto-final-no-diologo-de-surdos/)

AMARAL, Diogo Freitas do – *Manual de Introdução ao Direito*, I. Coimbra: Almedina, 2004. ISBN 9789724023786.

BARATA, Mário – *Formas de Federalismo e o Tratado de Lisboa: Confederação, Federação e Integração Europeia*. Coimbra: Almedina, 2016. ISBN 9789724060606.

BARATA, Mário & ABRUNHOSA, Ângelo (2022). Impostos sobre Veículos Usados e o Primeiro Pedido de Reenvio Prejudicial do Tribunal Constitucional Português. *Revista Jurídica Portucalense*, 99–118. Obtido de <https://revistas.rcaap.pt/juridica/article/view/25010>.

BOTELHO, Catarina Santos – Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 422/20, de 15 de julho de 2020: O lugar da Constituição portuguesa no constitucionalismo contemporâneo – A propósito de um subsídio à exportação. In *Direito das Empresas: Reflexões e Decisões*. Coimbra: Almedina, 2022. ISBN 978-989-40-0439-4.

CANOTILHO, J. J. Gomes & MOREIRA, Vital – *Constituição da República Portuguesa Anotada, Artigos 1º a 107º*, 4ª edição revista. Coimbra. Coimbra Editora, 2007. ISBN 978-972-32-1462-8.

DUARTE, M. L. - *Direito Internacional Público e Ordem Jurídica Global do Século XXI*. Lisboa: AAFDL Editora. 2019. ISBN 9789726290650

LUCAS, Eugénio. P. - *Lições de Direito da União Europeia*. Lisboa: Quid Juris, 2021. ISBN 978-972-724-846-9.

MARTINS, Patrícia F. – *Princípio do Primado do Direito Comunitário*. Cascais: Principia, 2006. ISBN 9789728818708

MEDEIROS, Rui – *A Constituição Portuguesa Num Contexto Global*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2019. ISBN 9789725404560.

³⁸BOTELHO, C. S. – “Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 422/20, de 15 de julho de 2020: O lugar da Constituição portuguesa no constitucionalismo contemporâneo – A propósito de um subsídio à exportação”, p. 345.

MIRANDA, Jorge & MEDEIROS, Rui – *Constituição Portuguesa Anotada, Volume I, Preambulo, Princípios Fundamentais, Direitos e Deveres Fundamentais, Artigos 1º a 79º*, 2ª edição revista. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2017. ISBN9789725405413.

QUADROS, Fausto – *Direito da União Europeia*, 3ª edição. Coimbra: Almedina, 2013. ISBN 978-972-40-5071-3.

TELES, Miguel G. – Constituições dos Estados e eficácia interna do direito da União e das Comunidades Europeias – em particular sobre o artigo 8º, nº 4, da Constituição Portuguesa. In *Estudos em Homenagem ao Professor Marcello Caetano, No Centenário do Seu Nascimento, volume II*. Coimbra: Coimbra Editora, 2006. ISSN 0870-3116.

VILAÇA, José Cruz - O Acórdão do Tribunal Constitucional alemão e o Tribunal de Justiça – Cooperação Judicial ou Diálogo de Surdos? Disponível em: [O TC Alemão e o Tribunal de Justiça.pdf \(cruzvilaca.eu\)](http://cruzvilaca.eu/O%20TC%20Alemao%20e%20o%20Tribunal%20de%20Justica.pdf)