



Sobre a inexistência de efeito direto horizontal de Diretivas: o seguro automóvel

Nuno Cunha Rodrigues¹

1. Introdução:

Os problemas suscitados pelo risco da circulação automóvel têm merecido, de há quase cinquenta anos, uma aturada atenção por parte dos órgãos da CEE e, depois, da CE e da União Europeia.

Numa primeira fase, o legislador comunitário tomou iniciativas avulsas traduzidas num conjunto de Diretivas sequencialmente numeradas, até à quinta diretiva. Com o avolumar do direito derivado em matéria de seguros e cobertura de riscos optou, mais tarde, pela codificação, o que permitiu um mais fácil acesso à regulamentação.

Com efeito, o seguro de responsabilidade civil resultante da circulação de veículos automóveis (seguro automóvel) assume uma

¹ Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Cátedra Jean Monnet. Advogado. nunorodrigues@fd.ulisboa.pt

Através deste texto visa-se prestar modesta homenagem ao Senhor Professor Pedro Pais de Vasconcelos, Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa cuja dimensão humana, científica e pedagógica constituem uma referência para qualquer jurista.

O artigo incide sobre uma área científica – Direito Europeu dos Seguros – à qual o Senhor Professor Pedro Pais de Vasconcelos sempre dedicou enorme atenção.



especial importância para os cidadãos europeus na qualidade de tomadores de seguros ou vítimas de acidente, tendo consideráveis repercussões sobre a livre circulação de pessoas.

Neste contexto, tem sido recorrentemente posta em evidência a necessidade de reforçar e consolidar o mercado interno do seguro automóvel e a intervenção comunitária no domínio dos serviços financeiros.

É, por isso, necessário revisitar as Diretivas que regulam esta matéria que seguem, cronologicamente, a seguinte ordem:

- i) A primeira Diretiva, n.º 76/166/CEE do Conselho, de 24 de Abril de 1972, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes ao seguro de responsabilidade civil que resulta da circulação de veículos automóveis e à fiscalização do cumprimento da obrigação de segurar esta responsabilidade;
- ii) A Segunda Diretiva, n.º 84/5/CEE do Conselho, de 30 de Dezembro de 1983, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes ao seguro de responsabilidade civil que resulta da circulação de veículos automóveis;
- iii) A Terceira Diretiva, n.º 90/232/CEE do Conselho, de 14 de Maio de 1990, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes ao seguro de responsabilidade civil relativo à circulação de veículos automóveis;
- iv) A Quarta Diretiva, n.º 2000/26/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Maio de 2000, relativa à



aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes ao seguro de responsabilidade civil relativo à circulação de veículos automóveis.

Estas Diretivas foram sequencialmente alteradas de modo substancial ou por razões de clareza e racionalidade.

Mais tarde, a União Europeia decidiu proceder à codificação das primeiras quatro Diretivas, através da Diretiva n.º 2005/14/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Maio de 2005 (a chamada Quinta Diretiva).

Em 2009 a Diretiva n.º 2009/103/CE (Sexta Diretiva), que se encontra ainda em vigor, realizou nova codificação, revogando as cinco primeiras Diretivas.

No direito interno releva o Decreto-Lei n.º 291/2007, de 21 de Agosto, que definiu o regime do seguro obrigatório de responsabilidade civil automóvel (SORCA).²

Este diploma nacional assumiu o objetivo de transpor a Diretiva 2005/14/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Maio, que altera as Diretivas 72/166/CEE, 85/5/CEE, 88/3357/CEE e 90/232/CEE do Conselho e a Diretiva 2000/26/CE.³

² Sobre o seguro automóvel em Portugal v. ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, *Direito dos Seguros*, Almedina, Coimbra, 2016 e PEDRO ROMANO MARTINEZ, *Direito dos Seguros*, Principia, Lisboa, 2006.

³ No SORCA, o legislador referiu ainda que aproveitava o ensejo “para proceder à atualização codificadora do diploma relativo ao sistema de proteção dos lesados por acidentes de viação baseado nesse seguro, que se justifica desde há muito”.



2. A jurisprudência do TJUE sobre Diretivas de seguro automóvel:

Os acórdãos que sinalizaram, nos últimos anos, a evolução do Direito Europeu dos Seguros foram proferidos, em particular, nos casos (i) *Rafael Ruiz Bernáldez*⁴; (ii) *Candolin*⁵; e (iii) *Farrell*⁶.

O primeiro acórdão interrogava o Tribunal de Justiça sobre a questão de saber se era compatível com o sistema definido pelas Diretivas 72/166/CEE, 84/5/CEE e 90/232/CEE a oponibilidade, a terceiros prejudicados, de uma disposição legal ou de uma cláusula contratual de exclusão de cobertura pelo seguro em casos de embriaguez do condutor causador do dano.

O caso foi analisado à luz das três primeiras Diretivas.

Segundo o Tribunal, os artigos 3.º, n.º 1 da Primeira Diretiva e o artigo 2.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Segunda Diretiva opõem-se a que as seguradoras possam invocar disposições legais ou cláusulas convencionais para recusar indemnizar os terceiros vítimas de acidente, nomeadamente no que respeita às disposições ou cláusulas de apólices que excluam do seguro a utilização ou a condução de veículos em situações especiais (pessoas não autorizadas a conduzir o veículo, pessoas não titulares de cartas de condução ou pessoas que não preenchem as obrigações legais de ordem técnica relativamente ao estado e à segurança do veículo).

⁴ Cfr. acórdão *Rafael Ruiz Bernáldez*, proc. C-129/94, de 28 de Março de 1996, ECLI:EU:C:1996:143.

⁵ Cfr. acórdão *Candolin*, proc. C-537/03, de 30 de junho de 2005, ECLI:EU:C:2005:417.

⁶ Cfr. acórdão *Farrell*, proc. C-356/05, de 19 de abril de 2007, ECLI:EU:C:2007:229.



Precisou, no entanto, que, em derrogação desta obrigação, o artigo 2.º, n.º 1, segundo e terceiro parágrafos reconhece que certas vítimas poderão não ser indemnizadas pelas seguradoras, tendo em conta a situação que elas próprias criaram (pessoas ocupantes de um veículo que sabiam ter sido furtado) ou a indemnização que pudessem obter por outra via, nomeadamente a segurança social.

Em contrapartida, o artigo 1.º da Primeira Diretiva não obsta a que disposições legais ou cláusulas contratuais prevejam a possibilidade de as seguradoras exigirem do segurado as importâncias pagas às vítimas. Assim acontece, em especial, com as disposições ou cláusulas que permitem às seguradoras recuperar as importâncias pagas às vítimas de acidente de viação provocado por condutor em estado de embriaguez.

Em resumo, para o Tribunal, o contrato de seguro obrigatório não pode prever que, quando o condutor de um veículo se encontra em estado de embriaguez, as seguradoras não sejam obrigadas a indemnizar os lesados mas pode estabelecer que, em tais circunstâncias, o contrato preveja que a seguradora tem direito de regresso contra o segurado.

Mais tarde, em 30 de Junho de 2005, o Tribunal de Justiça proferiu um outro acórdão, conhecido por *Candolin*.⁷

O reenvio provinha, neste caso, de um Tribunal da Finlândia.

À data em que tinha ocorrido o acidente de viação em causa, a legislação nacional (Lei do seguro dos veículos automóveis) previa

⁷ Cfr. acórdão *Candolin*, proc. C-537/03, de 30 de junho de 2005, ECLI:EU:C:2005:417.



que:

a) *“quando o próprio lesado num acidente de viação tiver concorrido para a sua produção, a indemnização pelos danos que sofreu, que não físicos, pode ser-lhe recusada ou sofrer uma redução, consoante o seu grau de culpa, a forma como conduzia o veículo e as demais circunstâncias que levaram à produção de danos. Se os danos físicos sofridos forem imputáveis ao próprio lesado, que atuou com dolo ou culpa grave, este só será indemnizado se e na medida em que outras circunstâncias tiverem contribuído para a produção dos danos”.*

b) *“Se os danos físicos sofridos forem imputáveis ao próprio lesado por, quando conduzia ou imediatamente após, a sua taxa de álcool no sangue ser de, pelo menos, 0,6 miligramas, ou por conduzir sob a influência do álcool ou de estupefacientes ou sob a influência conjunta do álcool e de estupefacientes, estando por isso a sua capacidade de atuar sem cometer erros consideravelmente diminuída, só há obrigação de a seguradora indemnizar caso existam razões atendíveis. O disposto relativamente ao direito do condutor à indemnização é igualmente aplicável aos passageiros que se encontravam no interior do veículo quando da produção dos danos, desde que conhecessem ou devessem conhecer o estado em que se encontrava o condutor”.*

O acidente *sub judice* ocorrera em circunstâncias singulares.

T. Candolin, mãe de K. Candolim, bem como J.-A. Viljaniemi e V.-M. Paananen viajavam no veículo deste último, então conduzido por J. Ruokoranta. Tanto o condutor como os passageiros estavam



embriagados. Do acidente resultou a morte de T. Candolin e ferimentos graves nos outros ocupantes do veículo.

O Tribunal de reenvio pretendia saber, em síntese, se a Segunda e a Terceira Diretiva se opunham a que, em direito interno, se tivesse em conta a importância da contribuição do passageiro para a produção dos danos e se era conforme com o direito comunitário recusar ou limitar o direito à indemnização, com fundamento no comportamento do passageiro do veículo, nomeadamente quando a pessoa tivesse tomado lugar no veículo apesar de ter podido aperceber-se de que o risco de acidente e de sofrer danos era mais elevado do que habitual. Perguntava ainda se o direito comunitário obstava a que se considerasse como elemento a tomar em conta o estado de embriaguez do condutor.

O Tribunal de Justiça considerou que o artigo 2.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Segunda Diretiva, deve ser objeto de interpretação estrita. E que, no que diz respeito à exclusão ou limitação do direito a uma indemnização coberta pelo seguro automóvel obrigatório, com fundamento na contribuição do passageiro vítima de um acidente para a produção do dano, resultava do objeto das três primeiras Diretivas bem como do seu teor que estas não visavam harmonizar os regimes de responsabilidade civil dos Estados-Membros. Os Estados continuavam assim livres para determinar o regime de responsabilidade civil aplicável aos sinistros.

Considerou também que os Estados-Membros são obrigados a exercer as suas competências, no respeito pelo Direito da União Europeia que consiste em garantir que o seguro automóvel obrigatório permita que todos os passageiros vítimas de acidente causado por um veículo sejam indemnizados.



O direito nacional não podia, deste modo, privar aquelas disposições de efeito útil. Seria o caso se, apenas com fundamento na contribuição do passageiro para a produção do dano, uma legislação nacional, definida com base em critérios gerais e abstratos, recusasse ao passageiro o direito de ser indemnizado ou limitasse esse direito de forma desproporcionada. Só em circunstâncias excepcionais, se podia limitar a extensão da indemnização da vítima, com base numa apreciação individual da sua conduta.

Ainda neste caso, invocando a evolução do Direito da União Europeia, particularmente realizada pelas Segunda e Terceira Diretivas, o Tribunal julgou que os artigos 2.º, n.º 1 da Segunda Diretiva e 1.º da Terceira Diretiva se opõem a que uma regulamentação nacional exclua ou limite de modo desproporcionado, com fundamento na contribuição do passageiro para a produção do dano, a indemnização coberta pelo seguro automóvel obrigatório e que o facto de o passageiro ser o proprietário do veículo cujo condutor provocou o acidente é irrelevante.

Porém o acórdão não tratou (a questão não tinha sido reenviada) do reconhecimento do eventual efeito direto das Diretivas aplicáveis.

E, quando, se referiu ao efeito útil e, ao mesmo tempo, ressaltou que a regulamentação da responsabilidade civil é da competência dos Estados-Membros, quis apenas dizer que o contrato de seguro não pode excluir ou limitar de forma desproporcionada o direito de indemnização.



O terceiro caso – o acórdão *Farrell*⁸ - teve por objeto a interpretação do artigo 1.º da Primeira Diretiva (entretanto modificada pela Terceira Diretiva).

A questão em apreço visava saber se a cobertura de seguro incluía os danos causados a pessoas que viajavam numa parte do veículo não concebida nem construída com assentos para passageiros.

Farrell tinha sido vítima de um acidente quando seguia na caixa de carga de uma carrinha que não estava concebida nem construída para transportar passageiros.

O Tribunal de Justiça já tinha considerado que pessoas transportadas numa parte de um veículo não preparada para o transporte de passageiros sentados eram «passageiros». E que o entendimento restritivo do legislador nacional não podia ser justificado pela declaração conjunta do Conselho e da Comissão. Com efeito, decorria de jurisprudência assente que, no caso de uma declaração inscrita numa ata do Conselho não encontrar qualquer expressão no texto de uma disposição de direito derivado, não pode ser considerada para a sua interpretação (cfr., *inter alia*, acórdãos de 26 de Fevereiro de 1991, *Antonissen*, C-292/89, Colect., p. I-745, n.º 18; de 8 de Junho de 2000, *Epson Europe*, C-375/98, Colect., p. I-4243, n.º 26; e de 10 de Janeiro de 2006, *Skov e Bilka*, C-402/03, Colect., p. I-199, n.º 42).

O acórdão lembrou, mais uma vez, que a obrigação de cobertura dos passageiros pelo seguro é distinta da extensão da indemnização. Enquanto a primeira é garantida e definida pelo Direito da União

⁸ Cfr. acórdão *Farrell*, proc. C-356/05, de 19 de abril de 2007, ECLI:EU:C:2007:229.



Europeia, a segunda é regulada, essencialmente, pelo direito nacional.⁹

Confirmando a jurisprudência *Candolin*, o acórdão respondeu que o artigo 1.º da Terceira Diretiva deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nos termos da qual o seguro obrigatório de responsabilidade civil automóvel não cobre a responsabilidade por danos corporais causados a pessoas que viajam numa parte de um veículo automóvel que não foi concebida nem construída com assentos para passageiros.

O Tribunal respondeu também à questão de saber se os particulares podiam invocar o artigo 1º da Terceira Diretiva, uma vez esta tinha sido transposta incorretamente para o direito nacional.

Considerou, nesta parte, que, segundo jurisprudência constante, uma disposição de uma diretiva pode ter efeito direto (vertical) se, do ponto de vista do seu conteúdo, for incondicional e suficientemente precisa (cfr., *inter alia*, acórdãos de 19 de Janeiro de 1982, *Becker*, 8/81, Recueil, p. 53; de 4 de Dezembro de 1997, *Kampelmann e o.*, C-253/96 a C-258/96, Colect., p. I-6907, n.º 37; e de 9 de Setembro de 2004, *Meiland Azewijn*, C-292/02, Colect., p. I-

⁹ No acórdão *Marques Bessa*, proc. C-300/10, de 23 de Outubro de 2012, ECLI:EU:C:2012:656. o Tribunal de Justiça precisou a relação entre cobertura pelo seguro e extensão da indemnização, com base na distinção dos casos. Contrariamente às situações examinadas nos acórdãos *Candolin* e *Farrell*, naquele caso a regulamentação nacional (*in casu* o Código Civil português) não teria por efeito, no caso de contribuição da vítima para o seu próprio dano, excluir automaticamente ou limitar de modo desproporcionado o direito que lhe assiste a uma indemnização pelo seguro obrigatório de responsabilidade civil.



7905, n.º 57).

Para o Tribunal, o artigo 1.º da Terceira Diretiva permitia identificar quer a obrigação do Estado-Membro quer os beneficiários.

Esclareceu, a seguir, que uma Diretiva não pode ser invocada contra particulares (efeito direto horizontal) mas apenas contra o Estado, qualquer que seja a qualidade em que este último atue — a de empregador ou a de autoridade pública (efeito direto vertical).

Entre as entidades contra as quais se podiam invocar as disposições de uma diretiva suscetíveis de produzir efeito direto vertical conta-se – disse recorrentemente o Tribunal - um organismo que, seja qual for a sua forma jurídica, tenha sido encarregado, por um ato da autoridade pública, de prestar, sob o controlo desta, um serviço de interesse público e que disponha, para esse efeito, de poderes que exorbitam das normas aplicáveis às relações entre particulares (cfr. acórdãos de 12 de Julho de 1990, *Foster e o.*, C-188/89, Colect., p. I-3313, n.º 20; de 14 de Setembro de 2000, *Collino e Chiappero*, C-343/98, Colect., p. I-6659, n.º 23; e de 5 de Fevereiro de 2004, *Rieser Internationale Transporte*, C-157/02, Colect., p. I-1477, n.º 24).

Uma vez que o órgão jurisdicional de reenvio¹⁰ não tinha fornecido informações suficientes sobre o Organismo de Garantia Automóvel para decidir se este último podia ser equiparado a uma tal entidade, o Tribunal de Justiça devolveu ao juiz nacional a função

¹⁰ Sobre o reenvio prejudicial cfr. CAROLINE NAÔME, *Le renvoi préjudiciel em droit européen – guide pratique*, 2.e edition, Larcier, 2010.



de identificar o estatuto do organismo e as suas relações com o Estado para determinar se a Diretiva podia ser invocada contra este.

Acrescentou que, se decidisse que a Diretiva não podia ser invocada contra aquele Organismo, o juiz nacional seria obrigado, ao aplicar o direito interno, a interpretar as normas, na medida do possível, à luz do texto e da finalidade da Diretiva, para alcançar o resultado por ela prosseguido (cfr. acórdãos de 23 de Outubro de 2003, *Adidas-Salomon e Adidas Benelux*, C-408/01, Colect., p. I-12537, n.º 21, e de 5 de Outubro de 2004, *Pfeiffer e o.*, C-397/01 a C-403/01, Colect., p. I-8835, n.º 113) concretizando, dessa forma, o chamado princípio da interpretação conforme que será analisado mais adiante e que, como veremos, está sujeito a limites.

De qualquer modo – acrescentou o acórdão - poderia haver lugar à responsabilidade do Estado-Membro pela indemnização dos danos causados pela falta de transposição correta de uma Diretiva, no sentido do acórdão *Francovich*.¹¹

3. Do não-reconhecimento de efeito direto horizontal de Diretivas:

A questão do *efeito* ou da *aplicabilidade* do Direito da União Europeia possui uma matriz fundadora e tem sido objeto de larga atenção por parte da jurisprudência e da doutrina.

¹¹ Cfr. acórdão *Francovich e o.*, proc. C-6/90 e C-9/90, de 19 de Novembro de 1991, Colect., p. I-5357.



Com o acórdão *van Gend en Loos*¹², o Tribunal de Justiça elaborou os primeiros enunciados que, de resto, divergiam da orientação proposta pelo Advogado-Geral Roemer que propendia para uma posição *self-restraint* segundo a qual se deveria deixar às jurisdições nacionais a tarefa de examinar a compatibilidade do direito interno com as regras comunitárias e de apenas as aplicar quando conferissem direitos a particulares.

O Tribunal optou por uma declaração que se viria a afirmar como princípio “constitucional”:

“a Comunidade constitui uma nova ordem jurídica de direito internacional, em benefício da qual os Estados limitaram, ainda que em domínios restritos, os seus direitos soberanos, de que são sujeitos não só os Estados-Membros mas também os seus nacionais.”

Por consequência, *“o direito comunitário, independentemente das legislações dos Estados-Membros, ao mesmo tempo que cria deveres aos particulares, destina-se também a engendrar direitos que entram no seu património jurídico (...)”*

O princípio do efeito direto, consagrado pelo Tribunal de Justiça no referido acórdão, foi importado, para o Direito da União Europeia, do Direito Internacional Público, no contexto do chamado Direito dos Tratados.

Naquele acórdão, o Tribunal inovou, ao esclarecer que o Direito da União Europeia acarreta obrigações para os Estados-Membros das

¹² Cfr. acórdão *Van Gend en Loos*, proc. 26/62, de 5 de Fevereiro de 1963, EU:C:1963:1.



(então) Comunidades Europeias mas também direitos para os particulares.

Os particulares podem, assim, prevalecer-se destes direitos e invocar diretamente normas comunitárias perante jurisdições nacionais e europeias desde que aquelas fossem suficientemente claras, precisas e incondicionais.

O reconhecimento do efeito direto do Direito da União Europeia (distinto da noção de aplicabilidade direta¹³) constitui, juntamente com o princípio do primado, um princípio fundamental do Direito da União Europeia.

É preciso, todavia, ter presente que o princípio do efeito direto não obedece ao mesmo regime nos diversos atos da União Europeia.

Como ponto de partida, há que distinguir efeito direto vertical de efeito direto horizontal.

¹³ Como bem observam GEORGE A. BERMANN / ROGER J. GOEBEL / WILLIAM J. DAVEY e ELEANOR M. FOX, *Cases and materials on European Union Law*, West Group, second edition, p. 251, “the terms direct applicability and direct effect carry different meanings. A provision of Community law will be considered directly applicable within the domestic legal order if it becomes an element of that order without need of any formal “incorporation” into Member State Law.(...) The term directly applicable, as used in this sense, has obvious affinity with the more conventional international law term “self-executing”.

A este propósito, v. ainda KOEN LENAERTS / PIET VAN NUFFEL, *Constitutional Law of the European Union*, Thomson – Sweet & Maxwell, second edition, 2005, p. 702: “For a clearer understanding of the effect of Community law, it is nevertheless more illuminating to make a distinction between “direct applicability” (whether a provision requires implementation as a legal instrument) and “direct effect” (whether the substance of a provision may be relied upon).”



O efeito direto vertical efetiva-se nas relações entre os particulares e o Estado ou as autoridades públicas.

Significa isto, que os particulares podem invocar disposições de Direito da União Europeia desde que estas sejam suficientemente claras, precisas e incondicionais, em relação ao Estado ou a qualquer entidade pública (no âmbito, portanto, de relações jurídico-públicas).¹⁴

O efeito direto horizontal exerce-se nas relações entre particulares, o que quer dizer que um particular pode invocar aquelas disposições em relação a outro particular desde que as normas em apreço sejam, também, suficientemente claras, precisas e incondicionais.

Segundo o tipo de ato, o Tribunal de Justiça aceitou, para alguns, um efeito direto completo (isto é, um efeito direto horizontal e um efeito direto vertical)¹⁵ e, para outros, apenas e só um efeito direto parcial (limitado ao efeito direto vertical), como sucede

¹⁴ Cfr. ANA MARIA GUERRA MARTINS, *Curso de Direito Constitucional da União Europeia*, Almedina, Coimbra, p. 443.

¹⁵ No que diz respeito ao direito primário, ou seja, aos textos de base da ordem jurídica europeia, o Tribunal de Justiça estabeleceu no acórdão *Van Gend en Loos* o princípio do efeito direto. Não obstante, indicou como condição que as obrigações devem ser precisas, claras, incondicionais e não devem requerer medidas complementares, de carácter nacional ou europeu.

No acórdão *Becker*, proc. 8/81, de 19 de janeiro de 1982, ECLI:EU:C:1982:7, o Tribunal de Justiça rejeita o efeito direto quando os países possuem uma margem de manobra em relação à aplicação da disposição em causa (cfr. acórdão *Kaefer e Procacci*, procs. Conjuntos C-100/89 e C-101/89, de 12 de dezembro de 1990, ECLI:EU:C:1990:456), por mais reduzida que possa ser essa margem.



relativamente às directivas.

É elucidativo acompanhar, neste âmbito, a evolução da jurisprudência comunitária a respeito da impossibilidade de reconhecimento de efeito direto horizontal a Diretivas.

No caso *Van Duyn*¹⁶, o Tribunal de Justiça reconheceu o efeito direto de disposições claras, incondicionais e suficientemente precisas de Diretivas.

Este acórdão encontrou firme oposição do Conselho de Estado francês e do *Bundesfinanzhof* alemão.

Porventura em resultado desta reação, no acórdão *Ratti*¹⁷ o Tribunal teve por oportuno justificar a sua jurisprudência relativa ao efeito das Diretivas de maneira mais convincente.¹⁸ Decidiu, assim, que *“uma jurisdição nacional requerida por um particular para não aplicar uma disposição nacional incompatível com a dita diretiva não transposta para a ordem interna de um Estado incumpridor, deve deferir ao pedido, se a obrigação em causa for incondicional e suficientemente precisa”*.¹⁹

Estava em causa a possibilidade de reconhecimento de efeito

¹⁶ Cfr. acórdão *Van Duyn*, proc. 41/74, de 4 de Dezembro de 1974, ECLI:EU:C:1974:133.

¹⁷ Cfr. acórdão *Ratti*, proc. 148/78, de 5 de Abril de 1979, Colectânea 1979, p.1629.

¹⁸ A este propósito v. MOITINHO DE AMEIDA, *L'effet direct des directives, l'interprétation conforme du droit national et la jurisprudence de la Cour Suprême de Justice portugaise*, in AAVV., *Une Communauté de Droit*, Berlim, BWV, pp. 235 e segs.

¹⁹ Tradução livre do parágrafo 23 do acórdão na versão francesa. A versão portuguesa não existe.



direto vertical cuja justificação baseava-se no abuso de direito (*venire contra factum proprium*) que podia, em abstrato, ser praticado pelo Estado-Membro responsável pela (incorrecta) transposição da diretiva e conduzia a limitar o efeito direto das Diretivas às relações entre particulares e autoridades públicas (efeito direto vertical).

Em resumo, entendia-se que uma diretiva não podia, por ela própria, criar obrigações na esfera de particulares.

Certo é que o Tribunal de Justiça hesitou durante algum tempo quanto à extensão do efeito direto horizontal das Diretivas.

Mas rejeitou esta hipótese, em 1994, ao declarar que as Diretivas não criam direitos individuais que as jurisdições nacionais devam proteger nas relações jurídicas entre particulares.²⁰

Este entendimento do TJUE assentava em que, nos atos praticados ao abrigo do Direito da União Europeia derivado (v.g. Regulamentos ou Diretivas), o alcance do efeito direto não era uniforme.

Nos Regulamentos possuía sempre um efeito direto completo (vertical e horizontal) como o TJUE especificou no acórdão *Politi*.²¹

No caso das Diretivas, tratando-se de atos dirigidos aos Estados-Membros, apenas teriam efeito direto (vertical), podendo ser invocadas por um particular contra uma entidade pública, quando as suas disposições fossem claras, incondicionais e suficientemente precisas, concedendo direitos invocáveis pelo particular e se o Estado-Membro não tivesse transposto a diretiva no

²⁰ Cfr. acórdão *Faccini Dori*, proc. C-91/92, de 14 de julho de 1994, ECLI:EU:C:1994:292.

²¹ Cfr. acórdão *Politi*, proc. 43/71 de 14 de Dezembro de 1971, ECLI:EU:C:1971:122.



prazo previsto.²²

Note-se que o próprio Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) procede a essa distinção quando, a propósito da definição dos atos jurídicos da União clarifica, no artigo 288.º, que “o regulamento tem carácter geral. É obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os Estados-Membros” e que, por outro lado, a “diretiva vincula o Estado-Membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios.”

O que significa que, à luz do Direito da União Europeia, o Regulamento aplica-se diretamente na ordem jurídica nacional.

Entra em vigor na data referida na publicação, passando a fazer parte, também a partir desse momento, do direito interno dos Estados-Membros (por via das cláusulas de receção no direito interno previstas nas respetivas Constituições e que, no caso Português, reside no artigo 8.º, n.º 4 da Constituição).²³

Os Regulamentos da União Europeia podem, por conseguinte, ser invocados por um particular contra outro particular e, de harmonia com o princípio do primado ou primazia do Direito da União, o juiz nacional está obrigado a desaplicar uma norma de direito interno

²² Cfr. acórdão *Van Duyn*, proc. 41/74, de 4 de Dezembro de 1974, ECLI:EU:C:1974:133.

²³ Sobre a noção de aplicabilidade directa cfr., na doutrina nacional, ANA MARIA GUERRA MARTINS, Curso de Direito Constitucional da União Europeia, Almedina, Coimbra, p. 441: “A aplicabilidade directa é a susceptibilidade de aplicação de um acto ou de uma norma comunitária na ordem jurídica nacional, sem necessidade de mediação por parte do Estado.”



que se mostre contrária a um Regulamento europeu.

O que não ocorrerá perante uma Diretiva.

Com as Diretivas, a União Europeia procurou dotar-se de um instrumento que permitisse, por um lado, harmonizar regras vigentes em todo o espaço da União Europeia e, por outro lado, facultar aos Estados-Membros a possibilidade de as adaptar ao ordenamento jurídico interno.

É o próprio TFUE que refere a circunstância de as Diretivas se dirigirem especificamente aos Estados-Membros (vinculando-os quanto *ao resultado a alcançar* e não quanto ao conteúdo), enquanto os Regulamentos dirigem-se a todos os seus destinatários.

No caso Português, as Diretivas devem ser transpostas por lei, decreto-lei ou decreto legislativo regional (cfr. artigo 112.º, n.º 8 da Constituição).

Em síntese, o Direito da União Europeia distingue, de forma incontornável, Regulamentos e Diretivas, enquanto instrumentos legislativos.

Mas o TJUE sempre recusou reconhecer efeito direto horizontal às Diretivas, como vimos.

Como é unanimemente entendido²⁴ - pela doutrina nacional e

²⁴ Para além de toda a jurisprudência do TJUE veja-se, por exemplo, os trabalhos científicos do Presidente do TJUE KOEN LENAERTS / PIET VAN NUFFEL, *Constitutional Law of the European Union*, Thomson – Sweet & Maxwell, second edition, 2005, p. 702: “*There is no such horizontal direct effect in the case of provisions of directives, which, if they satisfy the requirements for direct effect, can*



estrangeira e pela jurisprudência - esta recusa baseia-se num duplo argumento:

- (i) A atribuição de efeito direto tem origem numa “falha” do Estado-Membro em transpor uma diretiva, pelo que os particulares apenas podem invocar as suas normas em processos judiciais em que demandem o Estado (argumento *estoppel*) (cfr. acórdão *Ratti*²⁵, parágrafo 22);
- (ii) O reconhecimento de efeito direto horizontal às Diretivas significaria atribuir à União Europeia o “*poder de criar, com efeito imediato, deveres na esfera jurídica dos particulares quando ela só tem essa competência nas áreas em que lhe é atribuído o poder de adoptar regulamentos*” (argumento

embody only obligations for State bodies” e p. 772: “*A directive may therefore have vertical but not horizontal direct effect*” e onde se afirma, mais adiante e de forma inequívoca que “*A directive may therefore have vertical but not horizontal direct effect*”. V. ainda ANA MARIA GUERRA MARTINS, *Curso de Direito Constitucional da União Europeia*, Almedina, Coimbra, p. 449: “*O Tribunal (...) continua a não aceitar o efeito directo horizontal das normas das directivas*”; RUI MOURA RAMOS, *Das Comunidades à União Europeia – Estudos de Direito Comunitário*, Coimbra Editora, 1994, pp. 96 e segs.; FAUSTO DE QUADROS, *Direito da União Europeia – Direito Constitucional e Administrativo da União Europeia*, Almedina, Coimbra, 2004, pp. 423 e segs.; MIGUEL GORJÃO HENRIQUES, *Direito da União Europeia*, Almedina, Coimbra, 2010, pp. 401 e segs.; SOFIA OLIVEIRA PAIS, *Incumprimento das directivas comunitárias*, Universidade Católica Portuguesa, Porto, 2000, p. 29 e SOFIA OLIVEIRA PAIS (org.), *Princípios fundamentais de Direito da União Europeia*, Almedina, Coimbra, 2013.

²⁵ Cfr. acórdão *Ratti*, proc. 148/78, de 5 de Abril de 1979, Colectânea 1979, p.1629.



constitucional) (cfr. acórdão *Faccini Dori*²⁶, parágrafo 24);

Por outro lado, no intuito de manter a sua jurisprudência quanto à distinção entre efeito direto vertical e horizontal, o Tribunal de Justiça acomodou e alargou alguns conceitos, como o de *Estado* (cfr. acórdãos *Marshall*, Processo C152/84 e *Foster*, processo C-188/89), de *efeito indireto* (cfr. acórdão von *Colson* e *Kamann*, processo C-14/83) e de *efeito incidente* (cfr. acórdão *CIA Security International*, processo C-194/84) e reconheceu a invocabilidade da exclusão a princípios gerais de Direito (cfr. acórdãos *Maruko*, processo C-276/06, *Mangold*, proc. C-144/04, *Bartsch*, processo C-427/06 e *Kücükdeveci*, processo C-555/07).

A necessidade de manter as distinções relativas ao efeito do Direito da União Europeia continua, não obstante, a ser objeto de análise por diversa doutrina.²⁷

Aqui chegados cumpre ainda fazer uma derradeira nota no tocante à distinção entre o princípio do efeito útil (ou da efetividade) do Direito da União Europeia e efeito direto.

²⁶ Cfr. acórdão *Faccini Dori*, proc. C-91/92, de 14 de julho de 1994, ECLI:EU:C:1994:292 e Corte Inglês, proc. C-192/94, de 7 de março de 1996, ECLI:EU:C:1996:88.

²⁷ Cfr., a este propósito, SINISA RODIN, *Les effets horizontaux du droit de l'Union européenne*, in La Cour de Justice de l'Union européenne sous la présidence de Vassilios Skouris, Bruxelas, Bruylant, 2015, pp. 491 e segs.

Cfr também JEAN-FELIX DELLILE, *L'effet direct horizontal des directives: les juridictions irlandaises face à Enigma*; JOHN H JACKSON, *Direct Effect of Treaties in the US and at the EU, the case of the WTO: Some perceptions and Proposals* e GIUSEPPE TESAURO, *The effet of EU law on the Italian Courts*, in *Continuity and Change in EU Law*, Oxford, pp. 361 e 446.



Na verdade, efeito *útil* e efeito *direto* são conceitos diferentes.

Não é por via do princípio do efeito útil que pode aferir-se da oponibilidade, a um particular, de uma Diretiva. Se fosse assim, as Diretivas seriam de aplicação automática e não exigiriam transposição para o direito nacional o que, como vimos, foi totalmente rejeitado pelo TJUE. Por outro lado, estaria resolvida a questão do (não-reconhecimento) de efeito direto horizontal das Diretivas de forma totalmente divergente com a que é aceite pelos tribunais e pela doutrina.

Ora, como vimos anteriormente, a responsabilidade pela não-transposição ou pela incorreta transposição de uma diretiva não pode ser imputada a um particular, muito menos por invocação do princípio do efeito útil. A ser assim, não haveria qualquer diferença entre um Regulamento e uma Diretiva, fazendo-se desmoronar o edifício jurídico da União Europeia.

A possibilidade de o juiz nacional reconhecer efeito direito horizontal a uma diretiva, a ocorrer e a ser admitida pelos tribunais nacionais, poderia nomeadamente conduzir à responsabilização do Estado-Juiz, de harmonia com o princípio estabelecido pela jurisprudência *Francovich*²⁸, à semelhança do que sucedeu, por exemplo, em acórdão proferido pelo Tribunal da Relação de Guimarães, em 23 de abril de 2009.²⁹

²⁸ Cfr. acórdão *Francovich* e o., proc. C-6/90 e C-9/90, de 19 de Novembro de 1991, Colect., p. I-5357.

²⁹ O acórdão do TRG, de 23 de abril de 2009, atribuiu uma indemnização a um particular que tinha visto a sua pretensão ser rejeitada pelo STJ, em 14 de



No caso de Portugal sempre se poderá dizer que a maioria dos tribunais tem sabido interpretar a distinção, no contexto das Diretivas, entre *efeito direto vertical* (suscetível de ser invocado por um particular contra um Estado-Membro desde que a diretiva contenha normas suficientemente claras, precisas e incondicionais e tenha decorrido o prazo de transposição) e *efeito direto horizontal* (que permitiria a invocação de uma diretiva, por um particular contra outro particular e que, com vimos, não é admitida pela doutrina e pela jurisprudência absolutamente pacífica do TJUE e dos tribunais nacionais³⁰).

dezembro de 2004 (revista 3902/04). A propósito deste caso e da responsabilidade do Estado-juíz por violação do Direito da União Europeia, v. FRANCISCO PEREIRA COUTINHO, *Os tribunais nacionais na ordem jurídica da União Europeia – o caso Português*, Coimbra Editora, Coimbra, 2013, p. 458. V. ainda ALESSANDRA SILVEIRA, *Da (ir)responsabilidade do Estado-juíz por violação do Direito da União Europeia*, Scientia Juridica, LVIII, 2009, pp. 773-804 e NUNO PIÇARRA, *As incidências do direito da União Europeia sobre a organização e o exercício da função jurisdicional dos Estados-Membros*, in Revista de Direito Público da Universidade do Porto, 2010, pp. 209-226.

³⁰ V., a este propósito, e de forma meramente exemplificativa o acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, proc. 96A204 (Aragão Seia): “A diretiva comunitária apresenta-se como um processo de legislação indirecta, pois, não é directamente aplicável (...) O efeito direto resulta, assim, da necessidade de proteger os cidadãos contra a inércia do Estado. Há que examinar em cada caso se a natureza e os termos da disposição em causa são susceptíveis de produzir efeito direto na relação entre o destinatário da diretiva - o Estado - e terceiros - Ac. Van Duyn de 4 de Dezembro de 1974, proc. 41/74 -, o que se verifica quando a disposição em causa é incondicional e suficientemente precisa - Ac. Van Cant de 1 de Julho de 1993, C-154/92 - cfr. Philippe Manin, *Les Communautés Européennes, L'Union Européenne*, Pedone, 1993. A jurisprudência comunitária distingue entre efeito direto vertical e



Porém, esta interpretação pacífica foi estranhamente interrompida em dois acórdãos do STJ.

Assim, em acórdão de 12 de janeiro de 2010, proc. n.º 2212/06.4TBMAI.P1.S1, o STJ afirmou o seguinte:

“As Diretivas Comunitárias têm aplicação directa na ordem jurídica interna – mesmo entre particulares, ou seja, têm efeito horizontal -, mesmo que não transpostas ou transpostas em termos que as violem, desde que haja decorrido o prazo para a sua transposição e sejam suficientemente claras e precisas, se mostrem incondicionais e não estejam dependentes da adopção de ulteriores medidas complementares por parte dos Estados Membros (...)”

efeito direto horizontal. O primeiro, consiste na possibilidade de o particular invocar num tribunal nacional uma norma comunitária contra qualquer autoridade pública; o segundo, em o particular invocar em Tribunal uma norma comunitária contra outro particular. O Tribunal de Justiça das Comunidades aceitou o efeito direto vertical das Diretivas, mas tem recusado o efeito horizontal - Acs. Marshall de 26 de Fevereiro de 1986, proc. 152/84, e Faccini Dori de 14 de Julho de 1994, proc. C-91/92. A diretiva pode, portanto, ser invocada contra qualquer entidade pública, mesmo que se trate de administração descentralizada estadual - Ac. Fratelli Conzani de 22 de Junho de 1989, proc. 103/88 -, mas não pode, em caso algum, ser invocada contra um particular, pessoa singular ou colectiva.

Pelo exposto conclui-se que o que a recorrente alega quanto ao efeito direto das Diretivas, ainda não transpostas para a ordem jurídica portuguesa, não se aplica ao presente caso. Só teria cabimento numa acção contra o Estado” (sublinhado nosso).

Cfr. igualmente FRANCISCO PEREIRA COUTINHO, *Os tribunais nacionais na ordem jurídica da União Europeia – o caso Português*, Coimbra Editora, Coimbra, 2013, p. 439.



o que se justificaria pelo facto de “contendo a referida diretiva norma precisa, clara, incondicional e não carecida da adopção de medidas complementares por parte do Estado Português para a sua aplicação, entrou em vigor na ordem portuguesa expirado que foi o prazo para o Estado Português proceder à sua transposição.”

Esta orientação jurisprudencial seria reiterada pelo STJ em acórdão de 20 de janeiro de 2010, em que se afirmou:

“De fora da imposição comunitária, foi ficando a aplicação direta nas relações entre particulares, o chamado efeito horizontal.

Não que as normas comunitárias, ou a interpretação que delas faz o Tribunal de Justiça, a vedem, mas, simplesmente, porque este deixa aos órgãos judiciais e administrativos internos liberdade sobre tal aplicação ou recusa dela (...).³¹

³¹ Na origem desta decisão esteve um acidente de viação que provocou danos num dos passageiros. Como o veículo não tinha seguro, a ação foi também intentada contra o Fundo de Garantia Automóvel. Esta entidade contestou a ação, alegando que a lotação do veículo era de dois lugares e nele seguiam três pessoas, o que sendo caso de exclusão do seguro invocável pela seguradora, se existisse seguro, seria também aplicável a si.

O STJ considerou ser diretamente aplicável o artigo 1.º da Diretiva 90/232/CEE, de 14 de Maio de 1990, que prevê que o seguro obrigatório de responsabilidade civil cobre a responsabilidade por danos corporais de todos os passageiros do veículo. Este artigo podia, por isso, ser invocado perante o Estado-Membro, cabendo “ao



Acompanhando a observação de FRANCISCO PEREIRA COUTINHO a propósito destes dois arestos, pode dizer-se que “*os acórdãos do STJ de 12 e 20 de Janeiro revelam manifesto desconhecimento da jurisprudência constante do TJUE.*”³²

Como referimos, a doutrina e a jurisprudência do TJUE é inequívoca no sentido de considerar que disposições claras, precisas e incondicionais de Diretivas que tenham por objeto conferir direitos ou impor obrigações aos particulares não podem ser aplicadas enquanto tal no âmbito de um litígio que envolva exclusivamente particulares.³³

Em todo o caso, o órgão jurisdicional nacional poderá, em algumas situações, socorrer-se do princípio da interpretação conforme como veremos de seguida.

4. O princípio da interpretação conforme:

A partir do princípio da cooperação leal, previsto no artigo 4.º do Tratado da União Europeia (TUE), o TJUE decompôs uma série de

juiz nacional decidir se pode também ser invocado perante particulares, nomeadamente companhias seguradoras.”

³² Cfr. FRANCISCO PEREIRA COUTINHO, *Os tribunais ...*, p. 439.

³³ Cfr. ac. de fevereiro de 1986, *Marshall*, 152/84, p. 723, n. 48 ; ac. 14 de julho de 1994, *Faccini Dori*, C-91/92, 1994, p. I-3325, n.º 20; ac. *El corte ingles*, C-192/94, n.º 6 e 18; ac. de 5 de outubro de 2004, *Pfeiffer e o.* C-397/01 a C-401/01, Colect, 2004, p. I-8835, n.ºs 108 e 109 e ac. de 7 de janeiro de 2004, *Wells*, C-201/02, 2004, p. I-723, n.º 5



outros princípios com vista a assegurar os objetivos da União como comunidade de direito, baseados em critérios de reciprocidade e a igualdade dos cidadãos.

De entre estes princípios interessa-nos o princípio da interpretação conforme que decorre, agora, da interpretação das disposições conjugadas dos artigos 4.º, n.º 3 do TUE e 288.º, n.º 3 do TFUE e impõe que o intérprete ou aplicador do direito nacional atribua às disposições nacionais um sentido conforme ou compatível com as disposições do direito da União.

O princípio da interpretação conforme que, definido no âmbito genérico do Direito da União Europeia, viria a ser incorporado no Direito da União³⁴⁻³⁵, representou, como dissemos, uma alternativa à ausência de efeito direto horizontal das Diretivas.³⁶

³⁴ Cfr. acórdão *Maria Pupino*, proc. C-105/03, de 16 de Junho de 2005, ECLI:EU:C:2005:386. O Tribunal de Justiça decidiu que o princípio de interpretação conforme se impõe relativamente às decisões-quadro quando adoptadas no âmbito do Título VI do Tratado da União Europeia.

³⁵ Sobre a interpretação conforme ao Direito da União Europeia cfr., em Portugal, CARLA MACHADO, A interpretação (des)conforme ao direito da União Europeia patente no acórdão uniformizador de jurisprudência n.º15/2013 do Supremo Tribunal de Justiça português, disponível em http://www.unio.cedu.direito.uminho.pt/Uploads/UNIO%20-%202020Pt/Carla_Machado_PT.pdf

³⁶ Cfr., o acórdão *Fidelidade*, proc. C-287/16, de 20 de Julho de 2017, ECLI:EU:C:2017:575 que julgou que o artigo 3.º, n.º 1 da Primeira Diretiva e o artigo 2.º, n.º1 da Segunda Diretiva devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação nacional que tem por efeito que seja oponível aos terceiros lesados a nulidade de um contrato de seguro de responsabilidade civil



A obrigação de interpretação da norma nacional que transpõe uma Diretiva, em conformidade com o texto e objetivo daquela, obriga o juiz nacional a dar prioridade a um método – de entre os métodos de interpretação permitidos pela ordem jurídica interna – que lhe permita atribuir à disposição nacional uma interpretação compatível com a Diretiva.³⁷

Há, em todo o caso, limites à aplicação deste princípio.

Desde logo os princípios gerais da segurança jurídica e da não retroatividade.

No acórdão *Arcao*³⁸ (parágrafo 37) o TJUE decidiu que o princípio da interpretação conforme não será aplicado quando “*leve a impor a*

automóvel resultante de falsas declarações iniciais do tomador do seguro sobre a identidade do proprietário ou do condutor habitual ou do facto de que a pessoa por quem ou em nome de quem esse contrato de seguro foi celebrado não tinha interesse económico na celebração do contrato.

³⁷ Cfr. acórdão *Von Colson E Kamann*, proc. C-14/83, de 10 de abril de 1984, ECLI:EU:C:1984:153 parágrafo 28 e acórdão *Harz*, proc. 79/83, de 10 de abril de 1984, ECLI:EU:C:1984:155.

Como bem observam KOEN LENAERTS / PIET VAN NUFFEL, *Constitutional Law of the European Union*, Thomson – Sweet & Maxwell, second edition, 2005, p. 702: “*The national court must interpret national law “as far as possible” in conformity with the directive, where necessary adjusting the existing case law. The relevant provision of national law must, however, be amenable to such interpretation. The national court is therefore not obliged to make an interpretation contra legem. The obligation to interpret national law in conformity with a directive is also “limited by the general principles of law which form part of Community law and in particular the principles of legal certainty and non-retroactivity”.*

³⁸ Cfr. acórdão *Arcao*, proc. C-168/95, de 26 de setembro de 1997, ECLI:EU:C:1996:363, parágrafo 37.



um particular uma obrigação prevista numa diretiva não transposta ou, por maioria de razão, quando leve a determinar ou a agravar, com base na diretiva ou na falta de uma lei adotada para sua aplicação, a responsabilidade penal daqueles que atuem em violação das suas disposições.”

Mais tarde o TJUE observou que a obrigação de interpretação conforme é limitada *“pelos princípios gerais de direito e não pode servir de fundamento a uma interpretação contra legem do direito nacional”*.³⁹

A proibição de a interpretação conforme ao Direito da União Europeia conduzir a uma interpretação *contra legem* do direito nacional é uma solução compreensível, uma vez que não pode ser exigida uma reinterpretação da lei nacional que contradiga o seu sentido heurístico, sob pena de a interpretação do tribunal nacional se substituir à atividade do legislador.

Por outras palavras, o tribunal nacional, ao interpretar a lei nacional em conformidade com o Direito da União Europeia, tem de respeitar o princípio da separação de poderes, evitando que a interpretação ignore (e contradiga) o texto da lei nacional bem como o contexto da interpretação nacional a interpretar.

Exemplificativamente, no acórdão *Maria Pupino*⁴⁰ o TJUE decidiu que o princípio da interpretação conforme se aplicava a decisões-quadro, consequentemente ao Direito da União, mas não

³⁹ Cfr. acórdão *Maribel Dominguez*, proc. C-282/10, de 24 de janeiro de 2012, ECLI:EU:C:2012:33, parágrafo 25.

⁴⁰ Cfr. acórdão *Maria Pupino*, proc. C-105/03, de 16 de Junho de 2005, ECLI:EU:C:2005:386.



podia servir de fundamento para uma interpretação *contra legem* do direito nacional.

Foi a esta luz que o Tribunal de Justiça prosseguiu o seu labor, sendo de destacar alguns acórdãos em que foi analisada a eventual produção de efeito direto vertical (e não, sublinhe-se, horizontal) relativamente a Diretivas de seguro automóvel.

No já citado acórdão *Farrell*⁴¹, a República da Irlanda invocou a declaração conjunta do Conselho e da Comissão inscrita na ata do Conselho no momento da adoção da posição comum relativa ao projeto da Terceira Diretiva. Nos termos desta ata, o Conselho e a Comissão tinham convindo em que “o artigo 1.º da Terceira Diretiva não prejudica as disposições das legislações dos Estados-Membros quanto à indemnização do passageiro responsável pelo acidente, do passageiro em excesso ou do passageiro transportado num veículo que não foi concebido para o transporte de pessoas além do condutor”.

O Tribunal respondeu que decorria de jurisprudência assente que, no caso de uma declaração inscrita numa ata do Conselho não encontrar qualquer expressão no texto de uma disposição de direito derivado, ela não poderia ser considerada para a sua interpretação (cfr. acórdãos *Antonissen*, C-292/89, *Epson Europe*, C-375/98 e *Skov e Bilka*, C-402/03).

Esta situação revela a sensibilidade desta matéria resultante do facto de as Diretivas constituírem um terreno privilegiado para a relação comunicacional entre a União Europeia e os Estados-

⁴¹ Cfr. acórdão *Farrell*, proc. C-356/05, de 19 de abril de 2007, ECLI:EU:C:2007:229.



Membros.

Como referimos, depois de julgar que o artigo 1.º da Terceira Diretiva deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional nos termos da qual o seguro obrigatório de responsabilidade civil automóvel não cobre a responsabilidade por danos corporais causados a pessoas que viajem numa parte de um veículo automóvel que não foi concebida nem construída com assentos para passageiros, o Tribunal decidiu que o mesmo artigo reúne todas as condições para produzir efeito direto vertical e, por consequência, confere aos particulares direitos que estes podem invocar diretamente perante os órgãos jurisdicionais nacionais.

Devolveu, no entanto, ao juiz nacional apreciar se esta disposição podia ser invocada contra um organismo como o *Motor Insurers Bureau of Ireland* (MIBI).

5. Em particular da recusa de invocabilidade de efeito direto horizontal das Diretivas sobre seguro automóvel - o acórdão *David Smith*:

Como vimos, a doutrina é consensual quanto ao princípio do efeito direto. Porém subsistiram problemas de aplicação que resultaram, em parte, de não terem sido reenviadas ao Tribunal de Justiça, neste domínio, questões relativas à não invocabilidade do efeito direto horizontal face, especificamente, a Diretivas sobre seguro automóvel.



Só em 2018, pelo acórdão *David Smith*⁴², proferido em 7 de Agosto de 2018, foi analisada, em termos definitivos, pelo TJUE, a recusa de efeito direto horizontal das Diretivas sobre seguro automóvel, *maxime* da Terceira Diretiva.

A situação era semelhante à descrita no caso *Farrell* e os factos relativamente simples. Em 19 de Junho de 1999, D. Smith ficou gravemente ferido quando a carrinha de carga, em cuja parte traseira viajava como passageiro, colidiu com outro veículo. A apólice de seguro continha uma cláusula que previa que o seguro só cobria os passageiros sentados num assento fixo na parte dianteira do veículo.

D. Smith intentou uma ação judicial contra o proprietário e o condutor da viatura. Com o consentimento das partes, o Tribunal de reenvio chamou à demanda a FBD, o Estado e o Ministério Público. A Companhia de Seguros invocou a cláusula de exclusão. A High Court (Tribunal Superior) considerou que resultava da jurisprudência do TJUE que a obrigação de interpretação conforme exigia, no caso concreto, que não se tomasse em consideração a exclusão de cobertura prevista na apólice. Finalmente, a FBD interpôs recurso para a Court of Appeal.

Ao contrário do que acontecera no caso *Farrell*, a FBD (sistema de garantia) era um organismo privado.

A Court of Appeal indicou que as disposições do direito interno correspondiam a uma opção deliberada de política legislativa e não resultavam manifestamente de um erro do legislador, não sendo, por

⁴² Cfr. acórdão *David Smith*, processo C-122/17, de 7 de agosto de 2018, ECLI:EU:C:2018:631.



isso, possível interpretá-las em conformidade com a Terceira Diretiva.

Tal interpretação, a acontecer, seria *contra legem*.

O TJUE enunciou a questão prejudicial como tendo por objeto saber se o direito da União e, em especial o artigo 288.º TFUE, deve ser interpretado no sentido de que um órgão jurisdicional nacional, ao qual foi submetido um litígio entre particulares, que se encontra na impossibilidade de proceder a uma interpretação das disposições do seu direito nacional conforme com uma diretiva, não deve aplicar aquelas disposições nem uma cláusula contratual contrárias às normas desta diretiva que preenchem os requisitos exigidos para produzir efeito direto.

Nesse acórdão recordou a jurisprudência europeia segundo a qual as jurisdições nacionais são obrigadas a tomar em consideração o conjunto de regras e a aplicar os métodos de interpretação de modo a interpretar o direito interno, na medida do possível, à luz do texto e da finalidade de uma Diretiva, para alcançar o resultado por ela prosseguido.

Reconheceu, todavia, que o princípio da interpretação conforme tem limites.

Encontra-se, desde logo, limitado pelos princípios gerais do direito.

Não pode, por consequência, servir de fundamento a uma interpretação *contra legem* do direito nacional.

Se fosse entendido que a interpretação conforme permitia proceder a uma interpretação corretiva (ou derogatória) do direito nacional, então de nada servia o 288.º do TFUE e o facto de as



Diretivas serem dirigidas aos Estados-membros.

Nestes termos – disse o Tribunal - uma diretiva não pode, por si só, criar obrigações para um particular e, por conseguinte, ser invocada, enquanto tal, contra ele.

Alargar a invocabilidade de uma diretiva não transposta ou incorretamente transposta ao domínio das relações entre particulares equivaleria a reconhecer à União Europeia o poder de criar, com efeito imediato, deveres na esfera jurídica dos particulares, quando só tem competência nas áreas em que lhe é atribuído o poder de adotar regulamentos.

Justamente neste acórdão, o Tribunal reiterou que o órgão jurisdicional nacional só é obrigado a afastar a disposição do direito interno contrária a uma diretiva quando esta for invocada contra o Estado-Membro, órgãos da sua Administração, incluindo entidades descentralizadas, ou organismos e entidades que estejam sujeitos ao controlo do Estado ou às quais o Estado-Membro tenha confiado o cumprimento de uma missão de interesse público (efeito direto vertical) e que, para esse efeito, disponham de poderes exorbitantes face aos que resultam das normas aplicáveis nas relações entre particulares.

Também neste caso ressaltou o direito de a parte lesada invocar a jurisprudência do acórdão *Francovich*.⁴³

Julgou, assim, o Tribunal de Justiça que o Direito da União Europeia, em especial o artigo 288.º do Tratado sobre o

⁴³ Cfr. acórdão *Francovich e o.*, proc. C-6/90 e C-9/90, de 19 de Novembro de 1991, Colect., p. I-5357.



Funcionamento da União Europeia (TFUE), deve ser interpretado no sentido de que um órgão jurisdicional nacional, ao qual foi submetido um litígio entre particulares, que se encontra na impossibilidade de interpretar as disposições do seu direito interno contrárias a uma disposição de uma diretiva que preenche os requisitos exigidos para produzir efeito direto, num sentido conforme com esta última disposição, não é obrigado, ao abrigo apenas do Direito da União Europeia, a não aplicar estas disposições nacionais bem como a cláusula de exclusão que figura, em conformidade com estas, num contrato de seguro.

Trata-se de uma decisão do TJUE coerente com toda a jurisprudência anterior e cujo desfecho era facilmente antecipável.

Note-se, por fim, que se deve aceitar que a impossibilidade de reconhecimento de efeito direto horizontal de directivas pode criar uma situação de desigualdade entre cidadãos de Estados-Membros que, nuns casos, tenham transposto corretamente uma diretiva e, noutros, não a tenham transposto.

É uma questão oportunamente assinalada por KOEN LENAERTS – actual Presidente do TJUE – mas que *apenas* motiva, a final, a responsabilidade do Estado por não-aplicação (ou incorreta aplicação) do Direito da União Europeia através da eventual identificação, justamente, de efeito directo vertical.⁴⁴

⁴⁴ A este propósito, v. KOEN LENAERTS / PIET VAN NUFFEL, *Constitutional Law of the European Union*, Thomson – Sweet & Maxwell, second edition, 2005, p. 773: “Whereas as individual can rely unconditionally as against another individual on rights conferred by a regulation, this is possible in the case of a directive only if the



6. Conclusão:

O TFUE prevê e distingue, no artigo 288.º, os Regulamentos e as Diretivas enquanto atos normativos do Direito da União Europeia (derivado).

Os primeiros - Regulamentos - têm aplicabilidade direta na ordem jurídica interna, entrando em vigor na data referida na publicação e passam a fazer parte, a partir desse momento, do direito dos Estados-Membros, de harmonia com as cláusulas de receção constitucionalmente previstas.

Os segundos – Diretivas - dirigem-se especificamente aos Estados-Membros, vinculando-os quanto ao resultado a alcançar e devem ser transpostas para o direito nacional, de harmonia com o artigo 112.º, n.º 8 da Constituição, por lei, decreto-lei ou decreto legislativo regional.

O princípio do efeito direto do Direito da União Europeia distingue-se da noção de aplicabilidade direta, não tendo a mesma dimensão em todos os atos da União Europeia.

O efeito direto vertical exerce-se nas relações entre particulares e o Estado-membro ou as entidades públicas, o que significa que os particulares podem invocar normas de uma directiva que sejam suficientemente claras, precisas e incondicionais no âmbito de relações jurídico-públicas.

directive has been correctly implemented in the Member State in question. This means that individuals in Member States which have not transposed the directive correctly do not enjoy the same rights as individuals in the rest of the Community.”



O efeito direto horizontal exerce-se nas relações entre particulares (relações jurídico-privadas).

A jurisprudência do TJUE reconhece a aplicabilidade direta dos Regulamentos (isto é, um efeito direto vertical e horizontal). No caso das Diretivas, aquela jurisprudência sustenta apenas a possibilidade de efeito direto vertical nas relações entre particulares e o Estado ou autoridades públicas. Recusa, no entanto, o efeito direto horizontal às Diretivas baseando-se num duplo argumento:

- a) A atribuição de efeito direto vertical tem origem na deficiência do Estado-Membro em transpor uma diretiva, pelo que os particulares apenas podem invocar as suas normas em processos judiciais em que demandem o Estado ou entidades públicas (argumento *estoppel*);
- b) O reconhecimento de efeito direto horizontal à significaria atribuir à União Europeia o *“poder de criar, com efeito imediato, deveres na esfera jurídica dos particulares quando ela só tem essa competência nas áreas em que lhe é atribuído o poder de adoptar regulamentos”* (argumento constitucional);

Consequentemente, os órgãos jurisdicionais nacionais não possuem qualquer discricioniedade relativamente à aplicação direta ou, dito de outra forma, ao reconhecimento de efeito directo horizontal de uma diretiva num processo judicial entre particulares pelo que não o podem reconhecer.

Assim, a interpretação da legislação nacional em conformidade com o Direito da União Europeia estará excluída quando conduza a uma interpretação *contra legem* do direito interno. Se tal ocorrer o



Estado poderá ser responsabilizado por violação do Direito da União Europeia.

Nuno Cunha Rodrigues