

**Processo C-432/05**

**Unibet (London) Ltd**

**e**

**Unibet (International) Ltd**

**contra**

**Justitiekanslern**

(pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Högsta domstolen)

«Princípio da protecção jurisdicional – Legislação nacional que não prevê uma acção autónoma para impugnar a conformidade de uma disposição nacional com o direito comunitário – Autonomia processual – Princípios da equivalência e da efectividade – Tutela provisória»

### Sumário do acórdão

1. *Direito comunitário – Princípios – Direito a uma protecção jurisdicional efectiva*

*(Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, artigo 47.º)*

2. *Direito comunitário – Efeito directo – Direitos individuais – Salvaguarda pelos órgãos jurisdicionais nacionais*

*(Artigo 10.º CE)*

3. *Direito comunitário – Princípios – Direito a uma protecção jurisdicional efectiva*

4. *Direito comunitário – Princípios – Direito a uma protecção jurisdicional efectiva*

1. O princípio da protecção jurisdicional efectiva constitui um princípio geral do direito comunitário, que decorre das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros, que foi consagrado pelos artigos 6.º e 13.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e que foi igualmente reafirmado no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

(cf. n.º 37)

2. Cabe aos órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros, em aplicação do princípio da cooperação enunciado no artigo 10.º CE, assegurar a protecção jurisdicional dos direitos conferidos aos litigantes pelo direito comunitário. Na falta de regulamentação comunitária na matéria, cabe à ordem jurídica interna de cada Estado-Membro designar os órgãos jurisdicionais competentes e definir as modalidades processuais das acções judiciais destinadas a garantir a salvaguarda dos direitos conferidos aos litigantes pelo direito comunitário.

Com efeito, embora o Tratado CE tenha previsto um determinado número de acções directas que podem ser intentadas, se for o caso, por particulares perante o juiz comunitário, não pretendeu criar perante os órgãos jurisdicionais nacionais, para proteger o direito comunitário, vias de recurso diferentes das estabelecidas pelo direito nacional. Só assim não seria se resultasse da economia da ordem jurídica nacional em causa que não existe nenhuma outra via de recurso que permita, ainda que a título

incidental, assegurar o respeito dos direitos conferidos aos litigantes pelo direito comunitário. Assim, embora, em princípio, caiba ao direito nacional determinar a qualidade e o interesse do litigante em agir judicialmente, o direito comunitário exige que a legislação nacional não afecte o direito a uma protecção jurisdicional efectiva. Incumbe, com efeito, aos Estados-Membros prever um sistema de vias de recurso e procedimentos que permitam assegurar o respeito deste direito.

A este propósito, as modalidades processuais das acções destinadas a garantir a salvaguarda dos direitos conferidos aos litigantes pelo direito comunitário não devem ser menos favoráveis do que as que respeitam a acções similares de natureza interna (princípio da equivalência) e não devem tornar impossível ou excessivamente difícil, na prática, o exercício dos direitos conferidos pela ordem jurídica comunitária (princípio da efectividade). Cada caso em que se coloque a questão da efectividade de uma disposição processual nacional deve ser analisado tendo em conta o lugar que essa disposição ocupa no processo, a tramitação deste e as suas particularidades nas várias instâncias nacionais. Além disso, incumbe aos órgãos jurisdicionais nacionais interpretar as modalidades processuais aplicáveis às acções neles propostas, na medida do possível, de modo a que estas modalidades possam ser aplicadas de uma forma que contribua para a realização do objectivo de garantir uma protecção jurisdicional efectiva dos direitos conferidos aos litigantes pelo direito comunitário.

(cf. n.ºs 38-44, 54)

3. O princípio da protecção jurisdicional efectiva dos direitos conferidos aos litigantes pelo direito comunitário deve ser interpretado no sentido de que não exige que na ordem jurídica de um Estado-Membro exista uma acção autónoma destinada, a título principal, a apreciar a conformidade de disposições nacionais com o direito comunitário, uma vez que outras vias de recurso efectivas, que não são menos favoráveis do que as que regulam as acções nacionais similares, permitem apreciar a título incidental essa conformidade, o que compete ao juiz nacional verificar.

Não é assegurada uma protecção jurisdicional efectiva se o litigante tiver que se submeter a procedimentos administrativos ou penais contra ele instaurados e a sanções que daí possam decorrer, por esta ser a única via de recurso para impugnar a conformidade das disposições nacionais em causa com o direito comunitário.

(cf. n.ºs 61, 64, 65, disp. 1)

4. O princípio da protecção jurisdicional efectiva dos direitos conferidos aos litigantes pelo direito comunitário deve ser interpretado no sentido de que exige que na ordem jurídica de um Estado-Membro possam ser concedidas medidas provisórias até que o órgão jurisdicional competente se pronuncie sobre a conformidade das disposições nacionais com o direito comunitário, quando a concessão de tais medidas seja necessária para garantir a plena eficácia da decisão jurisdicional a tomar quanto à existência de tais direitos.

Quando não há a certeza de que uma acção judicial que visa garantir o respeito dos direitos conferidos ao litigante pelo direito comunitário é admissível com base no direito nacional, aplicado em conformidade com as exigências do direito comunitário, o princípio da protecção jurisdicional efectiva exige que o órgão jurisdicional nacional possa, no entanto, desde essa altura, conceder as medidas provisórias necessárias para assegurar o respeito dos referidos direitos. No entanto, o princípio da protecção jurisdicional efectiva dos direitos conferidos aos litigantes pelo direito comunitário não exige que na ordem jurídica de um Estado-Membro possam ser concedidas medidas provisórias pelo órgão jurisdicional nacional competente no âmbito de um pedido inadmissível nos termos do direito deste Estado-Membro, desde que o direito comunitário não ponha em causa essa inadmissibilidade.

Em caso de dúvida sobre a conformidade de disposições nacionais com o direito comunitário, a eventual concessão de medidas provisórias para suspender a aplicação das referidas disposições até que o órgão jurisdicional competente se pronuncie sobre a conformidade destas com o direito comunitário é regulada por critérios fixados pelo direito nacional aplicável nesse órgão jurisdicional, desde que esses critérios não sejam menos favoráveis do que os relativos a pedidos similares de natureza interna nem tornem impossível ou excessivamente difícil, na prática, a protecção jurisdicional provisória desses direitos.

Com efeito, na falta de regulamentação comunitária na matéria, incumbe à ordem jurídica interna de cada Estado-Membro regular os requisitos de concessão das medidas provisórias destinadas a garantir a protecção dos direitos conferidos aos litigantes pelo direito comunitário.

(cf. n.ºs 72, 73, 77, 80, 83, disp. 2, 3)

## ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

13 de Março de 2007 (\*)

«Princípio da protecção jurisdicional – Legislação nacional que não prevê uma acção autónoma para impugnar a conformidade de uma disposição nacional com o direito comunitário – Autonomia processual – Princípios da equivalência e da efectividade – Tutela provisória»

No processo C-432/05,

que tem por objecto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 234.º CE, apresentado pelo Högsta domstolen (Suécia), por decisão de 24 de Novembro de 2005, entrado no Tribunal de Justiça em 5 de Dezembro de 2005, no processo

**Unibet (London) Ltd,**

**Unibet (International) Ltd**

contra

**Justitiekanslern,**

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: V. Skouris, presidente, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts (relator), R. Schintgen, P. Kūriš e E. Juhász, presidentes de secção, J. Makarczyk, G. Arestis, U. Lõhmus, E. Levits, A. Ó Caoimh e L. Bay Larsen, juízes,

advogada-geral: E. Sharpston,

secretário: J. Swedenborg, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 3 de Outubro de 2006,

vistas as observações apresentadas:

- em representação da Unibet (London) Ltd e Unibet (International) Ltd, por H. Bergman e O. Wiklund, advokater,

- em representação do Governo sueco, por K. Wistrand, na qualidade de agente,
- em representação do Governo belga, por A. Hubert, assistida por S. Verhulst e P. Vlaemminck, advocaten,
- em representação do Governo checo, por T. Boček, na qualidade de agente,
- em representação do Governo alemão, por M. Lumma e A. Dittrich, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo grego, por A. Samoni-Rantou e K. Boskovits, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo italiano por I. M. Braguglia, na qualidade de agente, assistido por F. Sclafani, avvocato dello Stato,
- em representação do Governo neerlandês, por H. G. Sevenster e C. ten Dam, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo austríaco, por H. Dossi, na qualidade de agente,
- em representação do Governo português, por L. Fernandes e J. de Oliveira, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo finlandês, por E. Bygglin, na qualidade de agente,
- em representação do Governo do Reino Unido, por C. White, e em seguida por Z. Bryanston-Cross, na qualidade de agentes, assistidas por T. Ward, barrister,
- em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por E. Traversa e K. Simonsson, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 30 de Novembro de 2006,

profere o presente

### **Acórdão**

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objecto a interpretação do princípio da protecção jurisdicional efectiva dos direitos conferidos aos litigantes pelo direito comunitário.
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Unibet (London) Ltd e a Unibet (International) Ltd (a seguir, conjuntamente consideradas, «Unibet») ao Justitiekanslern a propósito da aplicação da Lei sueca relativa às lotarias e aos jogos de fortuna e azar (lotterilagen, SFS 1994, n.º 1000, a seguir «lei relativa às lotarias»).

#### **Quadro jurídico nacional**

##### *Normas processuais*

- 3 Resulta da decisão de reenvio que a fiscalização da conformidade de disposições nacionais, de natureza legislativa ou regulamentar, com normas de grau superior é regida pelo § 14 do capítulo 11 da Constituição sueca (regeringsformen). Por força do referido § 14, se um órgão

jurisdicional considerar que determinada disposição nacional não é conforme com uma norma de natureza constitucional ou com outra norma de grau superior, essa disposição não deve ser aplicada. Todavia, se emanar do Parlamento ou do Governo sueco, essa disposição só não deve ser aplicada se a não conformidade for manifesta. Esta última condição não é, porém, exigida quando a questão da conformidade se colocar relativamente a uma norma de direito comunitário.

- 4 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, o direito sueco não prevê uma acção autónoma que se destine, a título principal, a obter a declaração de não conformidade de um acto adoptado pelo Parlamento ou pelo Governo com uma norma de grau superior, uma vez que essa fiscalização só pode ser feita a título incidental no âmbito de processos intentados nos órgãos jurisdicionais de direito comum ou nos órgãos jurisdicionais administrativos.
- 5 Por força do § 1 do capítulo 13 do Código de Processo Judiciário sueco (rättegångsbalken, a seguir «Código de Processo Judiciário»), que rege os processos perante os órgãos jurisdicionais de direito comum, pode ser intentada uma acção destinada a obter a reparação dos danos. Esta acção pode culminar numa decisão executória que condene o demandado a reparar os danos do demandante.
- 6 Em conformidade com o § 2, primeiro parágrafo, do mesmo capítulo do Código de Processo Judiciário, pode ser intentada uma acção destinada a declarar a existência de uma relação jurídica entre o demandante e o demandado, quando desta relação resulte um prejuízo para o demandante. Em conformidade com o segundo parágrafo da mesma disposição, o pedido é examinado se disser respeito à existência da referida relação. Essa acção só pode culminar em decisão declaratória que conclua, se for o caso, pela existência de uma relação jurídica entre as partes, como a obrigação de reparar os danos do demandante.
- 7 Neste contexto, o órgão jurisdicional no qual a acção foi intentada pode ter de verificar, a título incidental, a conformidade com uma norma de grau superior de uma disposição legislativa aplicável, a qual, se for o caso, não deve ser aplicada.
- 8 A concessão de medidas provisórias em processos cíveis é regida pelo capítulo 15 do Código de Processo Judiciário. O § 3 deste capítulo prevê a possibilidade de ordenar medidas provisórias em proveito do demandante, no sentido de salvaguardar os direitos deste último. Por força desta disposição, caso o demandante demonstre o mérito das suas pretensões em relação a um terceiro, que estas são ou podem ser objecto de uma acção e que este terceiro pode atentar contra as mesmas por acção ou omissão, o órgão jurisdicional competente pode decretar, em relação a esse terceiro, medidas de proibição ou de injunção, cumuladas, se for o caso, com sanções pecuniárias.
- 9 O § 7 do mesmo capítulo 15 impõe ao demandante em proveito do qual tenham sido decretadas medidas provisórias, designadamente em aplicação do § 3 do referido capítulo, que proponha no órgão jurisdicional competente uma acção para apreciação do mérito, no mês seguinte à concessão destas medidas, pelo que, segundo a jurisdição de reenvio, estas apenas podem garantir uma tutela provisória dos direitos que o demandante invoca, garantindo o respeito desses direitos até ser proferida decisão de mérito.

#### *Lei relativa às lotarias*

- 10 Por força da lei relativa às lotarias, as actividades inerentes às lotarias abertas ao público e, mais genericamente, todos os jogos cujas possibilidades de ganho se baseiem em fortuna e azar, como as apostas, o loto, as máquinas de jogos e a roleta, estão sujeitos a autorização administrativa emitida pelas autoridades competentes a nível local ou nacional.
- 11 A decisão de indeferimento de um pedido de autorização para organizar essas actividades pode ser impugnada perante os órgãos jurisdicionais administrativos de primeira instância ou, se a referida decisão emanar do Governo, perante o Regeringsrätten (tribunal administrativo de última instância). Neste contexto, estes órgãos jurisdicionais podem ter de apreciar, a

título incidental, a conformidade de uma disposição legislativa aplicável com o direito comunitário, a qual, se for o caso, não deve ser aplicada.

- 12 O § 38 da lei relativa às lotarias proíbe promover, a título profissional ou de qualquer outro modo com fins lucrativos, a participação numa lotaria não autorizada organizada na Suécia ou numa lotaria organizada fora da Suécia.
- 13 Por força do § 52 da referida lei, esta proibição pode dar lugar a injunções cuja violação é passível de multas administrativas. As medidas administrativas adoptadas nesta base pelas autoridades competentes podem ser impugnadas perante os órgãos jurisdicionais administrativos, que podem ordenar a suspensão da sua execução e apreciar, a título incidental, a conformidade de uma disposição legislativa aplicável com o direito comunitário, não devendo esta última ser aplicada, se for o caso.
- 14 A proibição de promoção enunciada no § 38 da lei relativa às lotarias pode ser objecto de um pedido de derrogação dirigido ao Governo ou à autoridade designada para esse efeito. A decisão de indeferimento desse pedido pode ser objecto, por força da lei sueca relativa à fiscalização jurisdicional de determinadas decisões administrativas (lagen on rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut, SFS 1988, n.º 205), de recurso para o Regeringsrätten, que pode ser chamado a apreciar, a título incidental, a conformidade de uma disposição legislativa aplicável com o direito comunitário, não devendo esta última ser aplicada, se for o caso.
- 15 Por força do § 54 da lei relativa às lotarias, a promoção da participação numa lotaria organizada no estrangeiro é passível de multa penal e de pena de seis meses de prisão se essa promoção visar especificamente pessoas que residam na Suécia.
- 16 No âmbito de procedimentos penais instaurados com este fundamento pelas autoridades competentes, o tingsrätt (órgão jurisdicional de direito comum de primeira instância) pode ser chamado a apreciar, a título incidental, a conformidade de uma disposição legislativa aplicável com o direito comunitário, não devendo esta ser aplicada, se for o caso.

### **Litígio no processo principal e questões prejudiciais**

- 17 Resulta dos documentos dos autos que, durante o mês de Novembro de 2003, a Unibet adquiriu espaços publicitários a vários órgãos de comunicação social suecos para promover os seus serviços de apostas na Internet. Em aplicação da lei relativa às lotarias, o Estado sueco tomou diversas medidas, como injunções e a instauração de procedimentos penais, contra os órgãos de comunicação social que aceitaram fornecer espaços publicitários à Unibet.
- 18 Embora não tenha sido objecto de medidas administrativas nem de procedimentos penais, a Unibet, em 1 de Dezembro de 2003, intentou no tingsrätt uma acção contra o Estado sueco no intuito de, em primeiro lugar, ser declarado o seu direito, que resulta do artigo 49.º CE, de promover na Suécia os seus serviços de jogos e de apostas sem ser impedida pela proibição enunciada no § 38 da lei relativa às lotarias (a seguir «pedido de declaração»); em segundo lugar, de obter a reparação dos prejuízos sofridos devido a essa proibição de promoção (a seguir «pedido de reparação»); e, em terceiro lugar, de ser declarada inaplicável, a seu respeito, a referida proibição, bem como as medidas e sanções a esta associadas (a seguir «primeiro pedido de medidas provisórias»).
- 19 O pedido de declaração foi indeferido por decisão do tingsrätt de 2 de Julho de 2004. Este órgão jurisdicional considerou que os argumentos invocados em apoio deste pedido não resultavam da existência de uma relação jurídica concreta entre a Unibet e o Estado sueco e que o referido pedido implicava que se procedesse à fiscalização abstracta de uma norma, quando uma acção deste tipo é inadmissível no direito sueco. O tingsrätt não se pronunciou sobre o pedido de reparação nem sobre o primeiro pedido de medidas provisórias.

- 20 Em recurso interposto pela Unibet, o pedido de declaração e o primeiro pedido de medidas provisórias foram igualmente indeferidos por acórdão do hovrätt (tribunal de recurso) de 8 de Outubro de 2004. Com efeito, este tribunal considerou que o pedido de declaração constituía uma acção declarativa inadmissível em direito sueco e que não resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que o princípio da protecção jurisdicional exige que se preveja a possibilidade de intentar uma acção de fiscalização abstracta de uma norma quando essa acção não está prevista no direito nacional. O referido tribunal declarou, além disso, que a questão da conformidade da proibição de promoção enunciada no § 38 da lei relativa às lotarias com o direito comunitário seria apreciada pelo tingsrätt ao examinar o pedido de reparação.
- 21 O hovrätt considerou igualmente que, caso a Unibet exercesse os direitos que invoca e promovesse os seus serviços na Suécia, a conformidade da referida proibição com o direito comunitário poderia ser examinada pelo órgão jurisdicional no qual tivesse sido interposto recurso dessas medidas administrativas ou tivesse sido instaurado procedimento penal.
- 22 O hovrätt decidiu, assim, que não se podia considerar admissível o pedido de declaração da Unibet com fundamento no direito comunitário e que o primeiro pedido de medidas provisórias tinha ficado sem objecto.
- 23 No âmbito do primeiro recurso para o Högsta domstolen (Supremo Tribunal) do acórdão do hovrätt de 8 de Outubro de 2004, a Unibet solicitou que tanto o seu pedido de declaração como o seu primeiro pedido de medidas provisórias fossem julgados admissíveis ao abrigo quer do direito sueco quer do direito comunitário.
- 24 Pouco tempo depois de ter sido proferido o acórdão do hovrätt de 8 de Outubro de 2004, que indeferiu o seu pedido de declaração e o seu primeiro pedido de medidas provisórias, a Unibet apresentou no tingsrätt um novo pedido de medidas provisórias, para, não obstante a proibição de promoção enunciada no § 38 da lei relativa às lotarias, ser imediatamente autorizada a promover os seus serviços enquanto aguardava a decisão de mérito no processo relativo ao seu pedido de reparação e de o prejuízo ligado a esta proibição ser atenuado (a seguir «segundo pedido de medidas provisórias»). A Unibet alegou que este pedido está directamente ligado à violação dos direitos que lhe são conferidos pelo direito comunitário e ao seu pedido de reparação, na medida em que o mesmo tem por objecto fazer cessar o prejuízo resultante dessa violação.
- 25 Por decisão de 12 de Novembro de 2004, o tingsrätt indeferiu este pedido por considerar, após o exame do processo, que não tinha ficado demonstrado que o § 38 da lei relativa às lotarias não era conforme com o direito comunitário e que a Unibet não tinha também demonstrado a existência de uma dúvida séria quanto à conformidade da proibição fixada por esta disposição com o direito comunitário. Ao recurso interposto pela Unibet desta decisão foi igualmente negado provimento no acórdão do hovrätt de 26 de Janeiro de 2005.
- 26 No âmbito de um segundo recurso para o Högsta domstolen, a Unibet pede a anulação deste acórdão do hovrätt e que sejam ordenadas medidas provisórias em conformidade com o seu pedido em primeira instância.
- 27 No que respeita ao primeiro recurso, a jurisdição de reenvio sublinha que, de acordo com o direito sueco, não pode ser intentada uma acção autónoma com o objectivo de ser declarada, a título principal, a não conformidade de uma disposição nacional com uma norma de grau superior. O tribunal de reenvio interroga-se, a este respeito, sobre as exigências comunitárias do princípio da protecção jurisdicional, referindo ao mesmo tempo que a Unibet poderia ver apreciada a conformidade da lei relativa às lotarias com o direito comunitário caso violasse as disposições desta lei e fossem intentados processos contra ela, ou no âmbito de uma acção de reparação, ou ainda por ocasião de fiscalização jurisdicional de decisões administrativas de indeferimento, se for o caso, de um pedido de autorização ou de derrogação apresentado em aplicação da referida lei.

- 28 Segundo o tribunal de reenvio, o primeiro pedido de medidas provisórias apresentado aos juízes que conhecem do mérito da causa no âmbito deste recurso suscita questões similares, pois, em direito sueco, esse pedido não pode ser admissível se o pedido principal for, ele próprio, inadmissível.
- 29 No que diz respeito ao segundo recurso relativo ao segundo pedido de medidas provisórias, o tribunal de reenvio considera que se colocam questões de direito comunitário, uma vez que a Unibet sustenta que o referido pedido está ligado aos direitos que lhe confere o direito comunitário. Estas questões dizem respeito essencialmente aos critérios a aplicar para a concessão de tais medidas no contexto do processo principal.
- 30 Considerando que, nestas condições, a resolução do litígio no processo principal requer uma interpretação do direito comunitário, o Högsta domstolen decidiu suspender a instância e colocar ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
- «1) A exigência do direito comunitário segundo a qual as normas processuais nacionais devem conceder uma protecção efectiva aos direitos conferidos aos particulares pelo direito comunitário deve ser interpretada no sentido de que deve ser admissível a propositura de uma acção para que seja declarado que determinadas disposições nacionais são contrárias ao artigo 49.º do Tratado CE, no caso de a compatibilidade das mesmas disposições com o referido artigo, por seu turno, só poder ser submetida a apreciação a título prejudicial, por exemplo, numa acção cível de indemnização, num processo respeitante à violação da disposição nacional em concreto ou num pedido de fiscalização da legalidade?
- 2) A exigência do direito comunitário para uma protecção jurisdicional efectiva implica que a ordem jurídica nacional deve conferir uma tutela provisória nos termos da qual as normas nacionais que impedem o exercício de um direito que o particular considera que lhe advém do direito comunitário possam ser afastadas em relação ao particular para que este possa exercer aquele direito, até que a questão sobre a existência do direito tenha sido objecto de apreciação definitiva pelo tribunal nacional?
- 3) Em caso de resposta afirmativa à segunda questão:
- Numa situação em que está em causa a compatibilidade de disposições nacionais com o direito comunitário, este último implica que um tribunal nacional, na apreciação de um pedido de tutela provisória de direitos conferidos pela ordem jurídica comunitária, deve aplicar disposições nacionais relativas aos pressupostos dessa tutela ou deverá, em tal situação, aplicar os critérios do direito comunitário relativos à mesma?
- 4) No caso de a resposta à terceira questão ser no sentido de que devem ser aplicados os critérios do direito comunitário, quais são estes?»

### **Quanto às questões prejudiciais**

#### *Considerações preliminares*

- 31 Há que afastar a argumentação do Governo belga segundo a qual o presente pedido de decisão prejudicial é inadmissível pelo facto de não existir um verdadeiro litígio pendente no tribunal de reenvio.
- 32 Com efeito, como referiu a advogada-geral no n.º 23 das suas conclusões, existe um litígio que está pendente no tribunal de reenvio, no sentido de que a Unibet pediu aos órgãos jurisdicionais suecos que declarassem que o § 38 da lei relativa às lotarias não é conforme com o artigo 49.º CE, e isso para ser autorizada a promover na Suécia os seus serviços e obter a reparação do prejuízo que sustenta ter sofrido devido à proibição enunciada no referido § 38.



- 33 Ora, a questão de saber se a acção da Unibet é admissível nos órgãos jurisdicionais suecos, que é objecto da primeira questão colocada pelo tribunal de reenvio, é irrelevante para a apreciação da admissibilidade do pedido de decisão prejudicial.
- 34 O presente pedido de decisão prejudicial é, portanto, admissível.
- 35 Por conseguinte, há que responder às questões colocadas pelo tribunal de reenvio, atentas as indicações fornecidas por este último no que respeita ao quadro jurídico sueco, conforme exposto nos n.ºs 3 a 16 do presente acórdão.

*Quanto à primeira questão*

- 36 Com a primeira questão, o tribunal de reenvio pergunta, no essencial, se o princípio da protecção jurisdicional efectiva dos direitos conferidos aos litigantes pelo direito comunitário deve ser interpretado no sentido de que exige que na ordem jurídica de um Estado-Membro exista uma acção autónoma destinada, a título principal, a apreciar a conformidade de disposições nacionais com o artigo 49.º CE, uma vez que outras vias de recurso permitem apreciar a título incidental essa conformidade.
- 37 Há que recordar de imediato que, por força de jurisprudência assente, o princípio da protecção jurisdicional efectiva constitui um princípio geral do direito comunitário, que decorre das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros, que foi consagrado pelos artigos 6.º e 13.º da Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (acórdãos de 15 de Maio de 1986, Johnston, 222/84, Colect., p. 1651, n.ºs 18 e 19; de 15 de Outubro de 1987, Heylens e o., 222/86, Colect., p. 4097, n.º 14; de 27 de Novembro de 2001, Comissão/Áustria, C-424/99, Colect., p. I-9285, n.º 45; de 25 de Julho de 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Conselho, C-50/00 P, Colect., p. I-6677, n.º 39; e de 19 de Junho de 2003, Eribrand, C-467/01, Colect., p. I-6471, n.º 61) e que foi igualmente reafirmado no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, proclamada em 7 de Dezembro de 2000, em Nice (JO 2000, C 364, p. 1).
- 38 A este respeito, cabe aos órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros, em aplicação do princípio da cooperação enunciado no artigo 10.º CE, assegurar a protecção jurisdicional dos direitos conferidos aos litigantes pelo direito comunitário (v., neste sentido, acórdãos de 16 de Dezembro de 1976, Rewe, 33/76, Colect., p. 813, n.º 5, e Comet, 45/76, Recueil, p. 2043, n.º 12, Colect., p. 835; de 9 de Março de 1978, Simmenthal, 106/77, Colect., p. 243, n.ºs 21 e 22; de 19 de Junho de 1990, Factortame e o., C-213/89, Colect., p. I-2433, n.º 19; e de 14 de Dezembro de 1995, Peterbroeck, C-312/93, Colect., p. I-4599, n.º 12).
- 39 Há que recordar igualmente que, na falta de regulamentação comunitária na matéria, cabe à ordem jurídica interna de cada Estado-Membro designar os órgãos jurisdicionais competentes e definir as modalidades processuais das acções judiciais destinadas a garantir a salvaguarda dos direitos conferidos aos litigantes pelo direito comunitário (v., designadamente, acórdãos, já referidos, Rewe, n.º 5; Comet, n.º 13; Peterbroeck, n.º 12; de 20 de Setembro de 2001, Courage e Crehan, C-453/99, Colect., p. I-6297, n.º 29; e de 11 de Setembro de 2003, Safalero, C-13/01, Colect., p. I-8679, n.º 49).
- 40 Com efeito, embora o Tratado CE tenha previsto um determinado número de acções directas que podem ser intentadas, se for o caso, por particulares perante o juiz comunitário, não pretendeu criar perante os órgãos jurisdicionais nacionais, para proteger o direito comunitário, vias de recurso diferentes das estabelecidas pelo direito nacional (acórdão de 7 de Julho de 1981, Rewe, 158/80, Recueil, p. 1805, n.º 44).

- 41 Só assim não seria se resultasse da economia da ordem jurídica nacional em causa que não existe nenhuma outra via de recurso que permita, ainda que a título incidental, assegurar o respeito dos direitos conferidos aos litigantes pelo direito comunitário (v., neste sentido, acórdão de 16 de Dezembro de 1976, Rewe, já referido, n.º 5, e acórdãos, já referidos, Comet, n.º 16, e Factortame e o., n.ºs 19 a 23).
- 42 Assim, embora, em princípio, caiba ao direito nacional determinar a qualidade e o interesse do litigante em agir judicialmente, o direito comunitário exige que a legislação nacional não afecte o direito a protecção jurisdicional efectiva (v., designadamente, acórdãos de 11 de Julho de 1991, Verholen e o., C-87/90 a C-89/90, Colect., p. I-3757, n.º 24, e Safalero, já referido, n.º 50). Com efeito, incumbe aos Estados-Membros prever um sistema de vias de recurso e procedimentos que permitam assegurar o respeito deste direito (acórdão União de Pequeños Agricultores/Conselho, já referido, n.º 41).
- 43 A este propósito, as modalidades processuais das acções destinadas a garantir a salvaguarda dos direitos conferidos aos litigantes pelo direito comunitário não devem ser menos favoráveis do que as que respeitam a acções similares de natureza interna (princípio da equivalência) e não devem tornar impossível ou excessivamente difícil, na prática, o exercício dos direitos conferidos pela ordem jurídica comunitária (princípio da efectividade) (v., designadamente, acórdão de 16 de Dezembro de 1976, Rewe, já referido, n.º 5, e acórdãos, já referidos, Comet, n.ºs 13 a 16; Peterbroeck, n.º 12; Courage e Crehan, n.º 29; Eribrand, n.º 62; e Safalero, n.º 49).
- 44 Além disso, incumbe aos órgãos jurisdicionais nacionais interpretar as modalidades processuais aplicáveis às acções neles propostas, como a exigência de que exista uma relação jurídica concreta entre o demandante e o Estado, na medida do possível de modo a que estas modalidades possam ser aplicadas de uma forma que contribua para a realização do objectivo, recordado no n.º 37 do presente acórdão, de garantir uma protecção jurisdicional efectiva dos direitos conferidos aos litigantes pelo direito comunitário.
- 45 É à luz destas considerações que há que responder à primeira questão colocada pelo tribunal de reenvio.
- 46 Segundo este tribunal, o direito sueco não prevê a possibilidade de intentar uma acção autónoma destinada, a título principal, a impugnar a conformidade de disposições nacionais com normas de grau superior.
- 47 A este respeito, há que recordar, como resulta da jurisprudência mencionada no n.º 40 do presente acórdão e que foi invocada por todos os Governos que apresentaram observações ao Tribunal de Justiça, bem como pela Comissão das Comunidades Europeias, que o princípio da protecção jurisdicional efectiva não exige, enquanto tal, que exista uma acção autónoma destinada, a título principal, a impugnar a conformidade de disposições nacionais com normas comunitárias, desde que o respeito dos princípios da equivalência e da efectividade seja assegurado no âmbito do sistema dos recursos internos.
- 48 Ora, em primeiro lugar, resulta da decisão de reenvio que o direito sueco não prevê a possibilidade de intentar essa acção autónoma, independentemente de a norma de grau superior cujo respeito há que assegurar ser nacional ou comunitária.
- 49 Quanto a estas duas categorias de normas, o direito sueco deixa, todavia, aos litigantes a possibilidade de ver apreciada, a título incidental, esta questão da conformidade, no quadro de processos intentados nos órgãos jurisdicionais de direito comum ou nas jurisdições administrativas.
- 50 Resulta igualmente da decisão de reenvio que o órgão jurisdicional a quem incumbe resolver esta questão não deve aplicar a disposição controversa se a considerar não conforme com uma norma de grau superior, quer se trate de uma norma nacional quer comunitária.

- 51 No âmbito deste exame, só em caso de não conformidade manifesta de uma disposição que emane do Parlamento ou do Governo sueco com uma norma de grau superior é que tal disposição não deve ser aplicada. Como foi referido no n.º 3 do presente acórdão, esta condição não é exigida, em contrapartida, quando a norma de grau superior em causa for uma norma de direito comunitário.
- 52 Consequentemente, como referiram todos os Governos que apresentaram observações ao Tribunal de Justiça, assim como a Comissão, há que concluir que as modalidades processuais das acções instituídas pelo direito sueco para assegurar a salvaguarda dos direitos conferidos aos litigantes pelo direito comunitário não são menos favoráveis do que as das acções que visam assegurar a salvaguarda dos direitos dos litigantes baseados em disposições internas.
- 53 Em segundo lugar, há que verificar se as vias de recurso a título incidental previstas no direito sueco para impugnar a conformidade de uma disposição nacional com o direito comunitário não têm por efeito tornar impossível ou excessivamente difícil, na prática, o exercício dos direitos conferidos pela ordem jurídica comunitária.
- 54 A este respeito, cada caso em que se coloque a questão de saber se uma disposição processual nacional torna impossível ou excessivamente difícil a aplicação do direito comunitário deve ser analisado tendo em conta o lugar que essa disposição ocupa no processo, a tramitação deste e as suas particularidades nas várias instâncias nacionais (acórdão Peterbroeck, já referido, n.º 14).
- 55 Ora, resulta da decisão de reenvio que o direito sueco não exclui a possibilidade de um litigante, como a Unibet, impugnar a conformidade de disposições legislativas nacionais, como a lei relativa às lotarias, com o direito comunitário, mas exige, pelo contrário, diferentes vias de recurso a título incidental para esse efeito.
- 56 Assim, por um lado, o tribunal de reenvio afirma que a Unibet pode ver apreciada a conformidade da lei relativa às lotarias com o direito comunitário no âmbito de um pedido de reparação ante as jurisdições de direito comum.
- 57 Resulta, além disso, da decisão de reenvio que a Unibet apresentou esse pedido e que este foi julgado admissível.
- 58 Por conseguinte, dado que o exame da conformidade da lei relativa às lotarias com o direito comunitário ocorrerá no âmbito da apreciação do pedido de reparação, o referido pedido constitui uma via de recurso que permite à Unibet assegurar a protecção efectiva dos direitos conferidos a esta última pelo direito comunitário.
- 59 A este respeito, cabe ao tribunal de reenvio assegurar que o exame da conformidade da referida lei com o direito comunitário ocorrerá independentemente da apreciação do mérito das circunstâncias relativas ao dano e aonexo de causalidade no âmbito do pedido de reparação.
- 60 Por outro lado, o tribunal de reenvio acrescenta que, se a Unibet pedisse ao Governo sueco uma derrogação à proibição de promover na Suécia os seus serviços, a eventual decisão de indeferimento deste pedido seria susceptível de fiscalização jurisdicional por parte do Regeringsrätten, no âmbito da qual a Unibet poderia invocar a não conformidade das disposições da lei relativa às lotarias com o direito comunitário. O órgão jurisdicional competente não deveria, sendo o caso, aplicar as disposições desta lei consideradas não conformes com o direito comunitário.
- 61 A este respeito, há que referir que essa fiscalização jurisdicional, ao permitir à Unibet obter uma decisão judicial que declare a não conformidade das referidas disposições com o direito comunitário, constitui uma via de recurso que lhe garante protecção jurisdicional efectiva dos direitos que lhe são conferidos pelo direito comunitário (v., neste sentido, acórdãos Heylens e

o., já referido, n.º 14, e de 7 de Maio de 1991, Vlassopoulou, C-340/89, Colect., p. I-2357, n.º 22).

- 62 Além do mais, o tribunal de reenvio precisa que, se a Unibet violasse disposições da lei relativa às lotarias e fosse objecto de medidas administrativas ou de procedimentos penais por parte das autoridades nacionais competentes, poderia, no âmbito de um processo intentado num órgão jurisdicional administrativo ou num órgão jurisdicional de direito comum, impugnar a conformidade das referidas disposições com o direito comunitário. O órgão jurisdicional competente não deveria, sendo esse o caso, aplicar as disposições desta lei consideradas não conformes com o direito comunitário.
- 63 Para além das vias de recurso mencionadas nos n.ºs 56 e 60 do presente acórdão, a Unibet poderia, portanto, invocar, no âmbito de um recurso jurisdicional interposto contra a Administração ou no âmbito de um procedimento penal, a não conformidade com o direito comunitário das medidas tomadas ou contra ele requeridas devido ao facto de a promoção na Suécia dos seus serviços não ter sido autorizada pelas autoridades nacionais competentes.
- 64 De qualquer modo, resulta dos n.ºs 56 a 61 do presente acórdão que há que considerar que a Unibet dispõe de vias de recurso que lhe garantem uma protecção jurisdicional efectiva dos direitos que lhe confere a ordem jurídica comunitária. Se, pelo contrário, conforme referido no n.º 62 do presente acórdão, tivesse que se submeter a procedimentos administrativos ou penais contra ela instaurados e a sanções que daí pudessem decorrer, por esta ser a única via de recurso para impugnar a conformidade das disposições nacionais em causa com o direito comunitário, isso não seria suficiente para lhe garantir uma protecção jurisdicional efectiva.
- 65 Por conseguinte, há que responder à primeira questão que o princípio da protecção jurisdicional efectiva dos direitos conferidos aos litigantes pelo direito comunitário deve ser interpretado no sentido de que não exige que na ordem jurídica de um Estado-Membro exista uma acção autónoma destinada, a título principal, a apreciar a conformidade de disposições nacionais com o artigo 49.º CE, uma vez que outras vias de recurso efectivas, que não são menos favoráveis do que as que regulam as acções nacionais similares, permitem apreciar a título incidental essa conformidade, o que compete ao juiz nacional verificar.

*Quanto à segunda questão*

- 66 Através da segunda questão, o tribunal de reenvio pergunta, no essencial, se o princípio da protecção jurisdicional efectiva dos direitos conferidos aos litigantes pelo direito comunitário exige que na ordem jurídica de um Estado-Membro possam ser concedidas medidas provisórias para suspender a aplicação de disposições nacionais até que o órgão jurisdicional competente se pronuncie sobre a conformidade destas com o direito comunitário.
- 67 A título preliminar, há que recordar que o juiz nacional que conhece de um litígio regulado pelo direito comunitário deve poder conceder medidas provisórias no sentido de garantir a plena eficácia da decisão jurisdicional a tomar quanto à existência dos direitos invocados com fundamento no direito comunitário (acórdãos Factortame e o., já referido, n.º 21, e de 11 de Janeiro de 2001, Siples, C-226/99, Colect., p. I-277, n.º 19).
- 68 No contexto jurídico nacional, conforme exposto na decisão de reenvio, os pedidos de medidas deste tipo só podem ter por objecto garantir uma tutela provisória dos direitos que o demandante invoca numa acção para apreciação do mérito, como resulta do n.º 9 do presente acórdão.
- 69 Na acção pendente no processo principal, é ponto assente que a Unibet apresentou dois pedidos de medidas provisórias, o primeiro no âmbito de um pedido de declaração e o

segundo no âmbito de um pedido de reparação.

- 70 No que respeita ao primeiro destes dois pedidos de medidas provisórias, resulta da decisão de reenvio que, por força do direito nacional, o pedido de declaração foi julgado inadmissível em primeira instância e em recurso. Embora tenha confirmado esta interpretação do direito nacional, o tribunal de reenvio interrogou-se sobre as exigências do direito comunitário a este respeito, o que o levou a colocar a primeira questão prejudicial (v. n.ºs 36 a 65 do presente acórdão).
- 71 Ora, resulta da resposta dada à primeira questão que o princípio da protecção jurisdicional efectiva dos direitos conferidos aos litigantes pelo direito comunitário não exige que, na ordem jurídica de um Estado-Membro, exista uma acção autónoma destinada, a título principal, a apreciar a conformidade de disposições nacionais com o direito comunitário, uma vez que outras vias de recurso permitem apreciar a título incidental essa conformidade, o que compete ao juiz nacional verificar.
- 72 Quando não há a certeza de que uma acção judicial que visa garantir o respeito dos direitos conferidos ao litigante pelo direito comunitário é admissível com base no direito nacional, aplicado em conformidade com as exigências do direito comunitário, o princípio de protecção jurisdicional efectiva exige que o órgão jurisdicional nacional possa, no entanto, desde essa altura, conceder as medidas provisórias necessárias para assegurar o respeito dos referidos direitos.
- 73 No entanto, o princípio da protecção jurisdicional efectiva dos direitos conferidos aos litigantes pelo direito comunitário não exige que na ordem jurídica de um Estado-Membro possam ser concedidas medidas provisórias pelo órgão jurisdicional nacional competente no âmbito de um pedido inadmissível nos termos do direito deste Estado-Membro, desde que o direito comunitário, interpretado em conformidade com o n.º 71 do presente acórdão, não ponha em causa essa inadmissibilidade.
- 74 No que diz respeito ao pedido de medidas provisórias apresentado no âmbito do pedido de reparação, resulta da decisão de reenvio e de outros documentos constantes dos autos que este último pedido foi julgado admissível.
- 75 Como referiu a advogada-geral no n.º 74 das suas conclusões e como foi recordado no n.º 67 do presente acórdão, o juiz nacional ao qual tenha sido submetido um litígio regulado pelo direito comunitário deve poder conceder medidas provisórias no sentido de garantir a plena eficácia da decisão jurisdicional a tomar quanto à existência dos direitos invocados com fundamento no direito comunitário.
- 76 Por conseguinte, dado que o órgão jurisdicional nacional competente apreciará, no âmbito do pedido de reparação, a conformidade da lei relativa às lotarias com o direito comunitário, deve poder conceder as medidas provisórias solicitadas desde que a concessão destas seja necessária, o que compete ao juiz nacional verificar, para garantir a plena eficácia da decisão jurisdicional a tomar quanto à existência dos direitos invocados com fundamento no direito comunitário.
- 77 Resulta do exposto que há que responder à segunda questão que o princípio da protecção jurisdicional efectiva dos direitos conferidos aos litigantes pelo direito comunitário deve ser interpretado no sentido de que exige que na ordem jurídica de um Estado-Membro possam ser concedidas medidas provisórias até que o órgão jurisdicional competente se pronuncie sobre a conformidade das disposições nacionais com o direito comunitário, quando a concessão de tais medidas seja necessária para garantir a plena eficácia da decisão jurisdicional a tomar quanto à existência de tais direitos.

*Quanto à terceira questão*

- 78 Através da terceira questão, o tribunal de reenvio pergunta, no essencial, se, tendo em conta o princípio da protecção jurisdicional efectiva dos direitos conferidos aos litigantes pelo direito comunitário e em caso de dúvida sobre a conformidade de disposições nacionais com este último, a concessão de medidas provisórias para suspender a aplicação das referidas disposições até que o órgão jurisdicional competente se pronuncie sobre a conformidade destas últimas com o direito comunitário é regulada por critérios fixados pelo direito nacional aplicável no órgão jurisdicional competente ou por critérios comunitários.
- 79 A este respeito, resulta, é certo, de jurisprudência assente que a suspensão da aplicação de uma disposição nacional baseada em regulamentação comunitária num litígio pendente num órgão jurisdicional nacional, embora sujeita às regras processuais nacionais, depende, em todos os Estados-Membros, de requisitos de concessão uniformes e análogos aos aplicáveis nos processos de medidas provisórias perante o juiz comunitário (acórdãos de 21 de Fevereiro de 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen e Zuckerfabrik Soest, C-143/88 e C-92/89, Colect., p. I-415, n.ºs 26 e 27; de 9 de Novembro de 1995, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft, C-465/93, Colect., p. I-3761, n.º 39; e de 6 de Dezembro de 2005, ABNA e o., C-453/03, C-11/04, C-12/04 e C-194/04, Colect., p. I-10423, n.º 104). Todavia, o processo principal é diferente dos que deram lugar a estes acórdãos, uma vez que o pedido de medidas provisórias da Unibet visa suspender não os efeitos da aplicação de uma disposição nacional baseada numa regulamentação comunitária cuja legalidade é impugnada, mas os efeitos de uma legislação nacional cuja conformidade com o direito comunitário é impugnada.
- 80 Por conseguinte, na falta de regulamentação comunitária na matéria, incumbe à ordem jurídica interna de cada Estado-Membro regular os requisitos de concessão das medidas provisórias destinadas a garantir a protecção dos direitos conferidos aos litigantes pelo direito comunitário.
- 81 Consequentemente, a concessão de medidas provisórias para suspender a aplicação de disposições nacionais até que o órgão jurisdicional competente se pronuncie sobre a conformidade destas com o direito comunitário é regulada por critérios fixados pelo direito nacional aplicável nesse órgão jurisdicional.
- 82 No entanto, estes critérios não podem ser menos favoráveis do que os relativos a pedidos similares de natureza interna (princípio da equivalência) nem tornar impossível ou excessivamente difícil, na prática, a protecção jurisdicional provisória de direitos conferidos pela ordem jurídica comunitária (princípio da efectividade).
- 83 Consequentemente, há que responder à terceira questão que o princípio da protecção jurisdicional efectiva dos direitos conferidos aos litigantes pelo direito comunitário deve ser interpretado no sentido de que, em caso de dúvida sobre a conformidade de disposições nacionais com o direito comunitário, a eventual concessão de medidas provisórias para suspender a aplicação das referidas disposições até que o órgão jurisdicional competente se pronuncie sobre a conformidade destas com o direito comunitário é regulada por critérios fixados pelo direito nacional aplicável nesse órgão jurisdicional, desde que esses critérios não sejam menos favoráveis do que os relativos a pedidos similares de natureza interna nem tornem impossível ou excessivamente difícil, na prática, a protecção jurisdicional provisória desses direitos.

*Quanto à quarta questão*

- 84 Atenta a resposta dada à terceira questão, não há que responder à quarta questão.

**Quanto às despesas**

85 Revestindo o processo, quanto às partes no processo principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efectuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Grande Secção) declara:

- 1) **O princípio da protecção jurisdicional efectiva dos direitos conferidos aos litigantes pelo direito comunitário deve ser interpretado no sentido de que não exige que na ordem jurídica de um Estado-Membro exista uma acção autónoma destinada, a título principal, a apreciar a conformidade de disposições nacionais com o artigo 49.º CE, uma vez que outras vias de recurso efectivas, que não são menos favoráveis do que as que regulam as acções nacionais similares, permitem apreciar a título incidental essa conformidade, o que compete ao juiz nacional verificar.**
- 2) **O princípio da protecção jurisdicional efectiva dos direitos conferidos aos litigantes pelo direito comunitário deve ser interpretado no sentido de que exige que na ordem jurídica de um Estado-Membro possam ser concedidas medidas provisórias até que o órgão jurisdicional competente se pronuncie sobre a conformidade das disposições nacionais com o direito comunitário, quando a concessão de tais medidas seja necessária para garantir a plena eficácia da decisão jurisdicional a tomar quanto à existência de tais direitos.**
- 3) **O princípio da protecção jurisdicional efectiva dos direitos conferidos aos litigantes pelo direito comunitário deve ser interpretado no sentido de que, em caso de dúvida sobre a conformidade de disposições nacionais com o direito comunitário, a eventual concessão de medidas provisórias para suspender a aplicação das referidas disposições até que o órgão jurisdicional competente se pronuncie sobre a conformidade destas com o direito comunitário é regulada por critérios fixados pelo direito nacional aplicável nesse órgão jurisdicional, desde que esses critérios não sejam menos favoráveis do que os relativos a pedidos similares de natureza interna nem tornem impossível ou excessivamente difícil, na prática, a protecção jurisdicional provisória desses direitos.**

Assinaturas