



# Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL  
EVGENI TANCHEV  
apresentadas em 16 de setembro de 2021<sup>1</sup>

**Processo C-177/20**

**«Grossmania» Mezőgazdasági Termelő és Szolgáltató Kft  
contra  
Vas Megyei Kormányhivatal**

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság  
(Tribunal Administrativo e do Trabalho de Győr, Hungria)]

«Reenvio prejudicial — Princípios do direito da União — Primado — Efeito direto — Conflito entre o direito da União e o direito nacional — Violação do direito da União declarada pelo Tribunal de Justiça quer numa decisão prejudicial quer numa ação por incumprimento — Obrigações e direitos das autoridades administrativas e dos órgãos jurisdicionais e nacionais — Não aplicação do direito nacional em processos análogos, mas não idênticos, ao que está em causa no processo principal — Decisão administrativa que se torna definitiva por falta de impugnação perante os tribunais — Não aplicação ou revogação de uma tal decisão por ser contrária ao direito da União — Linha jurisprudencial do Acórdão Kühne & Heitz (C-453/00)»

1. O presente processo coloca o Tribunal de Justiça perante um dilema jurídico cornelianiano fundamental: dar primazia ao princípio da legalidade ou ao princípio da segurança jurídica. O pedido de decisão prejudicial foi apresentado pelo Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunal Administrativo e do Trabalho de Győr, Hungria) no âmbito de uma decisão que indeferiu a reinscrição dos direitos de usufruto sobre terras agrícolas cancelados ao recorrente.

## **I. Matéria de facto do litígio no processo principal e questão prejudicial**

2. A Grossmania é uma sociedade comercial com sede na Hungria constituída por nacionais de Estados-Membros que não sejam a Hungria. A Grossmania era titular de direitos de usufruto sobre bens imóveis na Hungria. Esses direitos foram cancelados do registo predial em aplicação do artigo 108.º, n.º 1, da a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. Törvény (Lei n.º CCXII, de 2013, que aprova diversas disposições e medidas transitórias relacionadas com a Lei n.º CXXII, de 2013, Relativa a Atos Jurídicos sobre Terrenos Agrícolas e Florestais; a seguir «Lei de 2013 Relativa às Medidas Transitórias») e do artigo 94.º, n.º 5, da az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. Évi CXLI. törvény (Lei n.º CXLI, de 1997, Relativa ao Registo Predial; a seguir «Lei do Registo Predial»). A Grossmania não recorreu do cancelamento dos seus direitos de usufruto.

<sup>1</sup> Língua original: inglês.

3. Por Acórdão de 6 de março de 2018, SEGRO e Horváth (processos apensos C-52/16 e C-113/16, EU:C:2018:157) (a seguir «Acórdão SEGRO e Horváth»), o Tribunal de Justiça declarou que o artigo 63.º TFUE se opõe a uma regulamentação nacional, como a que está em causa no processo principal, por força da qual os direitos de usufruto anteriormente constituídos sobre terrenos agrícolas, e cujos titulares não tenham a qualidade de familiar próximo do proprietário dessas terras, se extinguem *ex lege* e, por conseguinte, são cancelados do registo predial.

4. Por conseguinte, a Grossmania pediu aos Vas Megyei Kormányhivatal Celldömölki Járási Hivatala [Serviços Administrativos do Departamento de Vas (Gabinete do Distrito de Celldömölk, Hungria; a seguir «autoridade administrativa de primeiro grau»)] que procedesse à reinscrição dos seus direitos de usufruto sobre as propriedades em questão. Por Decisão de 17 de maio de 2019, esta autoridade indeferiu o pedido, invocando, em particular, o artigo 108.º, n.º 1, da Lei de 2013 Relativa a Medidas Provisórias.

5. Tendo a Grossmania interposto um recurso administrativo, o Vas Megyei Kormányhivatal (Serviços Administrativos do Departamento de Vas) por Decisão de 5 de agosto de 2019, confirmou a decisão da autoridade administrativa de primeiro grau. Indicou que não era possível deferir o pedido de reinscrição pelo facto de, nomeadamente, o artigo 108.º, n.º 1, da Lei de 2013 Relativa às Medidas Transitórias ainda estava em vigor. Em seu entender, o Acórdão SEGRO e Horváth e o Acórdão de 21 de maio de 2019, Comissão/Hungria (Usufruto sobre terrenos agrícolas) (C-235/17, EU:C:2019:432) (a seguir «Acórdão Comissão/Hungria») não eram aplicáveis ao processo em apreço.

6. A Grossmania interpôs recurso contencioso administrativo da Decisão de 5 de agosto de 2019 para o órgão jurisdicional de reenvio. O órgão jurisdicional de reenvio salienta que nenhuma compensação financeira pode ser paga à Grossmania uma vez que não existem disposições nacionais que permitam essa indemnização. Faz referência à jurisprudência do Alkotmánybíróság (Tribunal Constitucional, Hungria). Nessa jurisprudência, foi declarado que tinha sido criada uma situação contrária à Lei Fundamental húngara porque, no que respeita aos direitos de usufruto e aos direitos de uso que se extinguíram por força do artigo 108.º da Lei de 2013 Relativa às Medidas Transitórias, o legislador não tinha adotado legislação que permita a reparação de danos patrimoniais excepcionais que não possam ser reclamados no âmbito de um acordo entre as partes contratantes, mas que dizem respeito a contratos válidos. O Alkotmánybíróság (Tribunal Constitucional, Hungria) convidou o legislador a sanar esta lacuna contrária à Lei Fundamental até 1 de dezembro de 2015. No entanto, mais de cinco anos e meio decorridos, nenhuma disposição foi adotada a esse respeito. O órgão jurisdicional de reenvio salienta que os factos no Acórdão SEGRO e Horváth são diferentes dos do presente processo na medida em que a Grossmania não interpôs recurso das decisões administrativas que cancelaram os seus direitos de usufruto.

7. Por conseguinte, o Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunal Administrativo e do Trabalho de Győr) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Deve o artigo 267.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia ser interpretado no sentido de que, se o Tribunal de Justiça da União Europeia tiver declarado, por decisão proferida em processo prejudicial, a incompatibilidade de uma disposição legislativa de um Estado-Membro

com o direito da União, essa disposição também não pode ser aplicada no âmbito de processos administrativos ou judiciais posteriores, independentemente de a matéria *de facto* do processo posterior não ser totalmente idêntica à do processo prejudicial anterior?»

## II. Análise

### A. Exposição sucinta dos argumentos das partes

8. Foram apresentadas observações escritas pela Grossmania, pelos Governos alemão, espanhol e húngaro e pela Comissão Europeia.

9. Uma vez que todas as partes (com exceção do Governo húngaro) invocam a mesma jurisprudência e suscitam os mesmos argumentos, que se sobrepõem, para defender que se deve responder afirmativamente à questão, limitar-me-ei a fazer referência aos argumentos principais das partes na minha apreciação.

10. Em primeiro lugar, o Governo húngaro alega que, como o próprio órgão jurisdicional observou, a situação no processo principal difere da que esteve na origem do Acórdão SEGRO e Horváth, uma vez que a Grossmania não recorreu do cancelamento dos seus direitos de usufruto em 2014. Resulta do Acórdão de 13 de janeiro de 2004, Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17) (a seguir «Acórdão Kühne & Heitz») que uma autoridade administrativa só é obrigada a reexaminar tal decisão se as quatro condições enunciadas no n.º 28 desse acórdão estiverem preenchidas. As partes não contestam que não é esse o caso no presente processo. Nestas circunstâncias, é necessário encontrar um equilíbrio entre o princípio da segurança jurídica e o princípio da legalidade no âmbito do direito da União e verificar se os princípios da equivalência e da efetividade são respeitados, de modo a que os particulares possam fazer valer as suas pretensões com fundamento no direito da União. O Governo húngaro afirma que a regulamentação nacional em matéria de ações em vigor na época pertinente respeitava essas exigências. Em segundo lugar, o Governo húngaro afirma que, num futuro próximo, será adotada regulamentação nacional que garanta que — em relação aos direitos de usufruto cancelados — os interesses das partes em causa sejam devidamente tidos em consideração. Este assunto constitui atualmente objeto de discussão com a Comissão.

### B. Apreciação

#### 1. Observações preliminares

11. O presente processo suscita a questão de saber se um acórdão do Tribunal de Justiça — que declarou que uma disposição nacional (o artigo 108.º, n.º 1, da Lei de 2013 Relativa às Medidas Provisórias) era contrária ao direito da União — obsta à aplicação dessa disposição a situações que são comparáveis à que deu origem a esse acórdão, mas não idênticas. A resposta a esta questão deve ser afirmativa.

12. Isso decorre, nomeadamente, do facto de a obrigação imposta aos órgãos jurisdicionais de última instância de submeterem uma questão prejudicial ter uma exceção: quando «a questão suscitada seja materialmente idêntica a uma questão que foi já objeto de uma decisão prejudicial

num processo análogo»<sup>2</sup>.

13. No n.º 129 do Acórdão SEGRO e Horváth, o Tribunal de Justiça decidiu que o artigo 63.º TFUE se opõe a uma disposição como a do artigo 108.º, n.º 1, da Lei de 2013 Relativa às Medidas Transitórias<sup>3</sup>. Apesar de a questão prejudicial mencionar apenas o Acórdão SEGRO e Horváth, é evidente que é também necessário ter em conta nas presentes conclusões o Acórdão Comissão/Hungria. Com efeito, este acórdão declarou especificamente que a Hungria não tinha cumprido as suas obrigações, por força do artigo 63.º TFUE e do artigo 17.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»), ao adotar o artigo 108.º, n.º 1, da Lei de 2013 Relativa às Medidas Transitórias.

14. Em primeiro lugar, este acórdão que declara o incumprimento das obrigações tem força de caso julgado no que respeita à matéria *de facto* e de direito decidida nesse acórdão. Em segundo lugar, «a declaração de que um Estado-Membro não cumpriu as suas obrigações [nos termos do direito da União] implica para as autoridades desse Estado-Membro, tanto judiciais como administrativas, por um lado, a total proibição de aplicar [a medida nacional em causa] e, por outro, a obrigação de adotar todas as disposições que facilitem a realização do pleno efeito do direito [da União]»<sup>4</sup>.

15. Resulta do que precede que as autoridades húngaras (incluindo o órgão jurisdicional de reenvio) são obrigadas a afastar a aplicação do artigo 108.º, n.º 1, da Lei de 2013 Relativa às Medidas Transitórias, que o legislador húngaro —, cerca de dois anos e meio depois do acórdão que declarou o incumprimento da Hungria — continua a manter em vigor.

16. Com efeito, a Hungria não só não deu seguimento a esses dois acórdãos do Tribunal de Justiça, como também introduziu novas disposições que obstam ao pleno efeito do direito da União. Estas disposições dificultam a reinscrição dos direitos de usufruto após o seu cancelamento ilegal. Irei abordar as novas disposições (artigo 108.º, n.ºs 4 e 5 da Lei de 2013 Relativa às Medidas Transitórias) no final das minhas conclusões.

## 2. *Estamos perante uma situação de «afastamento de uma decisão nacional definitiva»?*

17. Com base nos documentos apresentados nos autos perante o Tribunal de Justiça, pode não ser necessário anular as decisões que cancelam os direitos de usufruto. Se assim for, não estamos perante uma situação em que a decisão nacional definitiva deixe de ser aplicável.

18. De acordo com o Governo húngaro, a Grossmania encontra-se numa situação de facto diferente da SEGRO ou da Horváth que recorreram das decisões que cancelavam os seus direitos de usufruto. As decisões da Grossmania têm força de caso julgado, ou, por outras palavras, são decisões nacionais definitivas, o que tem como consequência o facto de já não ser possível alterar as decisões que cancelam os direitos de usufruto da Grossmania.

<sup>2</sup> Acórdão de 6 de outubro de 1982, Cilfit e o. (283/81, EU:C:1982:335, n.ºs 13 e 14).

<sup>3</sup> V. Leitner, P., «*Enteignung*» in *Ungarn?*, eolex, 2018, p. 680, Guski, R., *Kapitalverkehrsfreiheit vs. Agrarpolitik*, GPR, 3/2019, p. 102, Mok, M.R., *Redactionele aantekening*, Nederlandse Jurisprudentie, 2019/68, p. 1090, Petit, Y., *commentaire*, Droit rural, n.º 466, outubro de 2018, 163, e Ludwigs, M., *Anmerkung*, EuZW, n.º 8/2018, p. 339.

<sup>4</sup> Acórdão de 19 de janeiro de 1993, Comissão/Itália (C-101/91, EU:C:1993:16, n.º 24).

19. No entanto, contrariamente a estes argumentos, verifica-se que, ao abrigo do direito húngaro, existe um processo especial, denominado «processo de revisão», que pode ser requerido officiosamente pela administração nacional no prazo de cinco anos a contar da data em que a decisão se tornou definitiva.

20. Por conseguinte, o órgão jurisdicional de reenvio terá de determinar diversas questões. Em primeiro lugar, conforme referido pela Comissão, terá de apurar se a autoridade competente não suscitou o argumento de que as decisões de cancelamento dos direitos de usufruto da Grossmania se tornaram decisões definitivas. Em segundo lugar, terá de ordenar a reinscrição dos direitos cancelados da Grossmania ou, se necessário, anular a decisão impugnada (que indeferiu o pedido da Grossmania para a reinscrição dos direitos de usufruto). Em terceiro lugar, o órgão jurisdicional de reenvio terá de ordenar à autoridade competente que realize um novo processo, sendo esta autoridade nesse caso obrigada a interpretar a regulamentação nacional sob o prisma do efeito útil do direito da União. A este respeito, se necessário, a administração deverá utilizar o processo de revisão referido acima para reinscrever os direitos cancelados.

21. Com efeito, resulta dos documentos nos autos perante o Tribunal de Justiça que as autoridades húngaras simplesmente não conseguiram determinar se as decisões de cancelamento dos direitos de usufruto da Grossmania eram definitivas ou não. Também não examinaram de que modo o direito húngaro poderia ser aplicado em conformidade com o direito da União.

22. Todas as partes se centraram no alegado conflito entre o princípio da segurança jurídica e os princípios da legalidade e do primado do direito da União, no entanto, é importante determinar primeiro se, de facto, esse conflito se coloca no processo principal.

23. Importa salientar (como faz o Governo alemão) que o órgão jurisdicional de reenvio parte da premissa de que o cancelamento dos direitos de usufruto foi feito *ex lege* e que, de facto, não foi efetivamente tomada nenhuma decisão administrativa legítima. Este é um elemento que compete ao órgão jurisdicional de reenvio determinar, mas nesse caso não estaríamos perante a situação dos Acórdãos Kühne & Heitz<sup>5</sup> e i-21 Germany<sup>6</sup>.

24. Nesse caso, por força do princípio da cooperação leal (artigo 4.º, n.º 3, TUE), «os Estados-Membros são obrigados a suprimir as consequências ilícitas de uma violação do direito da [União]» e «incumbe às autoridades do Estado-Membro em causa adotar as medidas gerais ou especiais adequadas para assegurar no seu território o respeito do direito da [União] [...] Embora lhes continue a caber a escolha das medidas a tomar, as referidas autoridades devem designadamente velar para que, o mais rapidamente possível, o direito nacional seja posto em conformidade com o direito da [União] e para que seja dada plena eficácia aos direitos que para os particulares decorrem do direito da [União]»<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Este acórdão causou muita controvérsia: v. Caranta, R., Processo C-453/00, Kühne & Hei[t]z, CMLR 42, 2005, p. 179, Prechal, S., *Annotation of Kühne & Heitz*, *Sociaal-Economische Wetgeving*, 2004, p. 278, Katz, D., Une autorité administrative peut être tenue de réexaminer une décision administrative définitive pour prendre en compte une interprétation postérieure de la Cour de justice, JCP A, 2004, p. 707, Peerbux-Beaugendre, Z., Une administration ne peut invoquer le principe de la force de chose définitivement jugée pour refuser de réexaminer une décision dont une interprétation préjudicielle ultérieure a révélé la contrariété avec le droit communautaire, RDUE, 2004, p. 559, e Simon, D., Obligation de réexamen d'une décision administrative définitive. L'autorité d'un arrêt préjudiciel en interprétation postérieur à une décision administrative devenue définitive impose la prise en compte de la demande de retrait de celle-ci, Europe, 2004, p. 66. Relativamente à especificidade deste processo, v. Lenaerts, K., e Corthaut, T., *Rechtsvinding door het Hof van Justitie*, 55 AA, 2006, pp. 581 e 582.

<sup>6</sup> Acórdão de 19 de setembro de 2006, i-21 Germany e Arcor (C-392/04 e C-422/04, EU:C:2006:586; a seguir «Acórdão i-21 Germany»). V. notas de Taborowski, M., processos apensos C-392/04 & C-422/04, CMLR 44, 2007, p. 1463.

<sup>7</sup> Acórdão de 21 de junho de 2007, Jonkman e o. (C-231/06 a C-233/06, EU:C:2007:373, n.º 37 e 38) (a seguir «Acórdão Jonkman»).

25. Além disso, «os efeitos decorrentes do princípio do primado do direito da União se impõem a todos os órgãos de um Estado-Membro, [...] [N]ão se pode admitir que a unidade e a eficácia do direito da União sejam postas em causa por regras de direito nacional, ainda que de ordem constitucional»<sup>8</sup>.

26. Em primeiro lugar, as autoridades húngaras terão de determinar se as decisões de cancelamento são definitivas. Em caso afirmativo, têm então de verificar se essas decisões podem ser reexaminadas ao abrigo do direito nacional. Assim que as autoridades húngaras tiverem concluído essa avaliação, terão de ter em conta o efeito útil e o primado do direito da União.

### 3. Quanto à obrigação de afastar a aplicação da legislação nacional em consequência de uma decisão prejudicial do Tribunal de Justiça

27. Se, apesar das considerações precedentes, se revelar necessário que o órgão jurisdicional de reenvio aborde a obrigação de afastar a aplicação da legislação nacional, gostaria de fazer as observações seguintes.

28. Saliente-se, desde já, que todas as partes (incluindo o Governo húngaro) concordam, no essencial, em considerar que a interpretação do Tribunal de Justiça no Acórdão SEGRO e Horváth (n.ºs 45 e 46) implica, no processo em apreço, a obrigação de não aplicar a legislação húngara por ser contrária ao artigo 63.º TFUE.

29. O processo de reenvio prejudicial visa assegurar a cooperação entre os órgãos jurisdicionais nacionais e o Tribunal de Justiça, com o objetivo de garantir o primado e a uniformidade do direito da União. Por conseguinte, tal como foi salientado pelo Governo espanhol, é necessário assegurar o caráter vinculativo dos acórdãos do Tribunal de Justiça, caso contrário, não seria apenas a proteção conferida pelo direito da União que estaria em risco, mas também a coerência do direito da União, criando assim discriminação no âmbito do direito da União.

30. Além disso, embora o órgão jurisdicional de reenvio esteja vinculado pelo acórdão do Tribunal de Justiça, os efeitos *erga omnes* dos acórdãos do Tribunal de Justiça são aplicáveis em toda a União<sup>9</sup> em situações equivalentes.

31. O efeito vinculativo de uma decisão prejudicial proferida pelo Tribunal de Justiça diz respeito à interpretação de uma norma de direito da União e essa interpretação é «puramente declarativ[a], com a consequência que esses efeitos remontam, em princípio, à data da entrada em vigor da norma interpretada<sup>10</sup>». Esse efeito vinculativo está *relacionado com a norma do direito* da União em causa. Se esse efeito vinculativo estivesse estritamente *limitado apenas à situação em causa*, isso seria contrário ao objetivo do processo prejudicial, que é assegurar a interpretação uniforme do direito da União<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Acórdão de 2 de março de 2021, A.B. e o. (Nomeação de juizes para o Supremo Tribunal — Ações) (C-824/18, EU:C:2021:153, n.º 148).

<sup>9</sup> V. também Acórdão de 5 de abril de 2016, PFE, C-689/13, EU:C:2016:199, n.º 38).

<sup>10</sup> Acórdão de 12 de fevereiro de 2008, Kempter (C-2/06, EU:C:2008:78, n.º 35). V. notas do processo de Simon, D., Europe, abril de 2008, p. 13.

<sup>11</sup> Acórdão de 16 de janeiro de 1974, Rheinmühlen-Düsseldorf (166/73, EU:C:1974:3, n.º 2).

32. O carácter vinculativo dessa interpretação resulta do primado do direito da União, da jurisprudência do Acórdão Da Costa e Cilfit<sup>12</sup>, do carácter declaratório e retroativo da interpretação do Tribunal de Justiça, e do objetivo do processo de reenvio prejudicial, que é assegurar a unidade e coerência (ou seja, evitar interpretações divergentes), o pleno efeito e a autonomia do direito da União.

33. Com efeito, no Acórdão de 6 de março de 2018, Achmea (C-284/16, EU:C:2018:158, n.º 35), o Tribunal de Justiça recordou que «[p]ara garantir a preservação das características específicas e da autonomia da ordem jurídica da União, os Tratados instituíram um sistema jurisdicional destinado a assegurar a coerência e a unidade na interpretação do direito da União». Neste quadro, «em conformidade com o artigo 19.º TUE, cabe aos órgãos jurisdicionais nacionais e ao Tribunal de Justiça garantir a *aplicação plena* do direito da União em todos os Estados-Membros, bem como a proteção jurisdicional dos direitos conferidos aos particulares pelo referido direito»<sup>13</sup>. Em especial, «a pedra angular do sistema jurisdicional assim concebido é constituída pelo processo de reenvio prejudicial previsto no artigo 267.º TFUE, que, ao instituir um diálogo de juiz para juiz, precisamente entre o Tribunal de Justiça e os órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros, tem por objetivo assegurar a unidade de interpretação do direito da União, permitindo assim assegurar a sua coerência, o seu pleno efeito e a sua autonomia, bem como, em última instância, o carácter adequado do direito instituído pelos Tratados»<sup>14</sup>.

34. Daqui resulta que «por força do princípio do primado, na impossibilidade de proceder a uma interpretação da regulamentação nacional conforme com as exigências do direito da União, o juiz nacional encarregado de aplicar, no âmbito da sua competência, as disposições do direito da União tem a obrigação de garantir o pleno efeito das mesmas, não aplicando, se necessário e por sua própria iniciativa, qualquer disposição contrária da legislação nacional, mesmo que posterior, sem ter de pedir ou de esperar pela sua revogação prévia por via legislativa ou por qualquer outro procedimento constitucional»<sup>15</sup>. A este respeito, se o órgão jurisdicional nacional tiver dúvidas, «mesmo perante uma jurisprudência do Tribunal de Justiça que resolve a questão de direito em causa, os órgãos jurisdicionais nacionais conservam inteira liberdade para recorrer ao Tribunal de Justiça se o considerarem oportuno»<sup>16</sup>. No entanto, é evidente que o órgão jurisdicional nacional não é obrigado a fazê-lo se não tiver as referidas dúvidas<sup>17</sup>.

#### 4. Quanto à incidência do carácter definitivo de decisões de cancelamento de direitos de usufruto

35. Em seguida, ainda que das considerações precedentes decorra que os Acórdãos SEGRO e Horváth e Comissão/Hungria deviam levar o órgão jurisdicional de reenvio a afastar a aplicação das disposições nacionais em causa invocadas pelas autoridades húngaras para indeferir o pedido de reinscrição da Grossmania — e, de facto, o órgão jurisdicional de reenvio parte do pressuposto de que deve proceder como tal — resulta dos autos perante o Tribunal de Justiça que as dúvidas do órgão jurisdicional de reenvio dizem antes respeito à existência de decisões administrativas (que cancelam esses direitos) que se tornaram definitivas.

<sup>12</sup> Acórdão de 27 de março de 1963, 28/62 a 30/62, EU:C:1963:6, e de 6 de outubro de 1982, 283/81, EU:C:1982:335.

<sup>13</sup> O sublinhado é meu (Achmea, C-284/16, EU:C:2018:158, n.º 36).

<sup>14</sup> Achmea, C-284/16, EU:C:2018:158, n.º 37 e jurisprudência referida.

<sup>15</sup> Acórdão de 6 de outubro de 2020, La Quadrature du Net e o. (C-511/18, C-512/18 e C-520/18, EU:C:2020:791, n.ºs 214 e 215).

<sup>16</sup> Acórdão de 3 de março de 2020, Tesco-Global Áruházak (C-323/18, EU:C:2020:140, n.º 46).

<sup>17</sup> Acórdão de 19 de janeiro de 2010, Küçükdeveci (C-555/07, EU:C:2010:21, n.ºs 53 e 54).

36. É verdade que «compete à ordem jurídica interna de cada Estado-Membro designar os órgãos jurisdicionais competentes e regular as modalidades processuais das ações judiciais destinadas a garantir a proteção dos direitos que decorrem, para os cidadãos, do efeito direto do direito da [União], na condição, todavia, de essas modalidades não serem menos favoráveis do que as relativas às reclamações internas de idêntica natureza (princípio da equivalência) e de não tornarem impossível, na prática, o exercício dos direitos conferidos pela ordem jurídica da [União] (princípio da efetividade)»<sup>18</sup>.

37. No entanto, como sublinhou a Comissão, dada a importância da segurança jurídica, este princípio não pode ser invocado para justificar que um Estado-Membro diminua o efeito útil do direito da União. Resulta da jurisprudência que «cabe aos Estados-Membros designar os órgãos jurisdicionais e/ou instituições competentes para apreciar a validade de uma disposição nacional e prever as vias de recurso e os processos que permitem contestar essa validade, e, quando o recurso é procedente, anular a referida disposição, determinando, se for caso disso, os efeitos dessa anulação»<sup>19</sup>.

38. Resulta dos autos no Tribunal de Justiça que as autoridades húngaras não invocaram o caráter definitivo das decisões de cancelamento dos direitos de usufruto da Grossmania. O caráter definitivo dessas decisões irá depender das regras processuais húngaras aplicáveis, mas, em princípio, essa omissão deve conduzir a que essas autoridades sejam impedidas de invocar esse caráter definitivo. É possível que o direito húngaro permita às referidas autoridades renunciar ao direito de invocar o caráter definitivo dessas decisões — ou, o que é o mesmo, o direito nacional permite às autoridades anular essas decisões. Com efeito, de acordo com a jurisprudência, «embora as regras processuais internas aplicáveis comportem a possibilidade de, em certas condições, o tribunal nacional [ou uma autoridade administrativa nacional] rever uma decisão revestida da autoridade de caso julgado para tornar a situação compatível com o direito nacional, essa possibilidade deve, em conformidade com os princípios da equivalência e da efetividade, prevalecer, se tais condições estiverem reunidas, para que seja reposta a conformidade da situação em causa no processo principal com o direito da União»<sup>20</sup>. Por conseguinte, o órgão jurisdicional de reenvio deve ter isso em conta para evitar uma violação do princípio da equivalência no processo em apreço.

39. Resulta, em especial, do Acórdão de 4 de outubro de 2012, Byankov (C-249/11, EU:C:2012:608) (a seguir «Acórdão Byankov») que «o Tribunal de Justiça já reconheceu que o caráter definitivo de uma decisão administrativa contribui para a segurança jurídica, com a consequência de que o direito da União não exige que um órgão administrativo seja, em princípio, obrigado a revogar uma decisão administrativa que já adquiriu este caráter definitivo» (n.º 76 do acórdão referido).

40. No entanto, «determinadas circunstâncias particulares podem impor que, por força do princípio da cooperação leal que decorre do artigo 4.º, n.º 3, TUE, um órgão administrativo nacional reexamine uma decisão administrativa que se tornou definitiva a fim de, em especial, ter em conta a interpretação de uma disposição pertinente de direito da União feita posteriormente pelo Tribunal de Justiça [...] Resulta da jurisprudência que, neste contexto, o Tribunal de Justiça

<sup>18</sup> Acórdão de 16 de maio de 2000, Preston e o. (C-78/98, EU:C:2000:247, n.º 31).

<sup>19</sup> Acórdão de 4 de dezembro de 2018, Minister for Justice and Equality e Commissioner of the Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979, n.º 34).

<sup>20</sup> Acórdão de 11 de setembro de 2019, Călin (C-676/17, EU:C:2019:700, n.º 29).



teve em conta as particularidades das situações e dos interesses em causa, por forma a encontrar um equilíbrio entre a exigência da segurança jurídica e a exigência da legalidade relativamente ao direito da União»<sup>21</sup>.

41. Além disso, resulta da jurisprudência que o princípio da efetividade é deduzido (tal como o princípio da equivalência) do princípio da cooperação leal consagrado no artigo 4.º, n.º 3, TUE (Acórdão XC)<sup>22</sup>.

42. Segundo o n.º 23 do Acórdão XC, «[a]s exigências decorrentes desses princípios valem tanto no que respeita à designação dos órgãos jurisdicionais competentes para conhecer das ações baseadas nesse direito como no que respeita à definição das modalidades processuais que regem essas ações».

43. Em seguida, o n.º 24 do mesmo acórdão declara que «o respeito das referidas exigências deve ser analisado tendo em conta o lugar que as regras em causa ocupam em todo o processo, o desenrolar desse processo e as particularidades dessas regras nas diversas instâncias nacionais».

44. Resulta do que precede que a exigência de respeitar o caráter definitivo de decisões como as do processo principal deve ser examinada à luz do princípio da efetividade.

45. No presente processo, é necessário aplicar o Acórdão Byankov. Com efeito, o Tribunal de Justiça decidiu neste processo que o direito da União *se opõe* a uma regulamentação de um Estado-Membro por força da qual o procedimento administrativo que conduziu à adoção de uma proibição de saída do território, que se tornou definitiva e que não foi objeto de recurso jurisdicional, não possa, no essencial, ser reaberto, no caso de a proibição ser manifestamente contrária ao direito da União, e não obstante o facto de tal proibição continuar a produzir efeitos jurídicos em relação ao seu destinatário.

46. O Tribunal de Justiça decidiu que tal resultado não pode ser razoavelmente justificado pelo princípio da segurança jurídica<sup>23</sup>.

47. Em conformidade com o que foi decidido no Acórdão Byankov, considero (tal como o Governo alemão e a Comissão) que o princípio da segurança jurídica, que tem de ser equilibrado com a exigência de legalidade relativamente ao direito da União, não pode ser utilizado pelos Estados-Membros como um meio para evitar a aplicação do direito da União<sup>24</sup>.

48. Não penso que a Hungria possa legitimamente invocar, no processo em apreço, o princípio da segurança jurídica, ao mesmo tempo que mantém na sua ordem jurídica disposições que foram declaradas contrárias ao direito da União pelo Tribunal de Justiça há cerca de dois anos e meio. Com efeito, como previa o direito romano: «*Commodum ex injuria sua nemo habere debet*» (não deve ser permitido por lei a um infrator beneficiar das suas ações). Além disso, seria fácil abreviar o argumento relativo ao princípio da segurança jurídica se as autoridades húngaras tivessem dado cumprimento aos acórdãos do Tribunal de Justiça e às suas obrigações ao abrigo do direito da União. Em particular, o legislador húngaro deveria adotar uma regulamentação que permitisse

<sup>21</sup> N.º 77 do acórdão referido. V., na jurisprudência relativa às regras processuais nacionais, Biondi, A., *The European Court of Justice and certain national procedural limitations: Not such a tough relationship*, 36 CMLR, 1999, p. 1271, e Hoskins, M., *Tilting the balance: Supremacy and national procedural rules*, 21 European Law Review, 1996, p. 365.

<sup>22</sup> Acórdão de 24 de outubro de 2018, XC e o. (C-234/17, EU:C:2018:853, a seguir «Acórdão XC», n.º 22).

<sup>23</sup> Acórdão Byankov, n.ºs 79, 81 e 82.

<sup>24</sup> V. Acórdãos Kühne & Heitz (n.ºs 25 e 26) e Byankov (n.º 77).

compensar as pessoas cujos direitos de usufruto foram cancelados ilegalmente, incluindo a possibilidade de voltar a registar esses direitos e, quando tal já não seja possível, permitir uma compensação financeira correspondente. Uma vez que tais medidas não foram tomadas, e tal como foi alegado pela Comissão na audiência, é razoável presumir, no processo em apreço, que as autoridades húngaras pretendem reduzir os efeitos dos acórdãos do Tribunal de Justiça.

49. É verdade que o Acórdão Byankov foi proferido num processo em que o respeito pelo carácter definitivo da decisão controvertida levaria a perpetuar a proibição de saída do território do Estado-Membro, que foi adotada por tempo indeterminado e, por conseguinte, constituiria uma violação do direito à livre circulação previsto no artigo 21.º TFUE.

50. Todavia, existe um paralelismo claro entre o presente processo e o processo Byankov na medida em que houve nesse processo uma violação grave do direito fundamental de propriedade na aceção do artigo 63.º TFUE e do artigo 17.º da Carta. Isto é tanto mais assim porquanto, ao que parece, esta violação é cometida em grande escala<sup>25</sup>.

51. Por conseguinte, no caso em apreço, o Tribunal de Justiça deve adotar o mesmo raciocínio aplicado no processo Byankov para atenuar a importância que deve ser atribuída ao carácter definitivo de uma decisão.

52. Em seguida, importa examinar de que modo interpretar o facto de as autoridades húngaras terem baseado as suas Decisões de 17 de maio de 2019 e de 5 de agosto de 2019 (que indeferiram o pedido de reinscrição da Grossmania) não no carácter definitivo das decisões de cancelamento, mas antes no facto de o artigo 108.º, n.º 1, da Lei de 2013 Relativa às Medidas Transitórias continuar em vigor.

53. Considero (tal como a Comissão) que as autoridades húngaras cometeram um erro de direito a este respeito. Todavia, o erro não consiste simplesmente na identificação da base legal errada. Pelo contrário, temo que aponte para um problema sistémico mais grave. Ao contrário dos argumentos apresentados pelo Governo húngaro, as autoridades húngaras não abordaram o problema pelo prisma do princípio da segurança jurídica, simplesmente ignoraram os acórdãos do Tribunal de Justiça. Tal é contrário aos princípios da cooperação leal (artigo 4.º, n.º 3, TUE), do primado do direito da União e/ou do princípio da efetividade que daí decorrem.

##### *5. Existe uma obrigação de reinscrever os direitos de usufruto?*

54. Concordo com a Grossmania e com a Comissão que a reinscrição dos direitos da Grossmania constituiria uma consequência lógica do seu cancelamento ilegal. Com efeito, no caso em apreço, os titulares dos direitos de usufruto, que foram cancelados com base no artigo 108.º da Lei de 2013 Relativa às Medidas Transitórias, devem ser colocados na mesma situação em que se encontrariam se a legislação nacional em causa nunca tivesse sido adotada. Em conformidade com o Acórdão Jonkman, as autoridades húngaras devem adotar todas as medidas especiais ou gerais necessárias para garantir que seja dado pleno efeito aos direitos conferidos aos particulares pelo direito da União. Estas considerações são particularmente válidas num caso como o presente, em que não só existe um precedente do Tribunal de Justiça, proferido num processo de reenvio

<sup>25</sup> Resulta do artigo 71.º do Acórdão SEGRO e Horváth que 5058 nacionais de Estados-Membros diferentes da Hungria viram cancelados os seus direitos de usufruto. Este cancelamento não foi acompanhado de qualquer forma de compensação, privando simplesmente estes nacionais dos seus bens/investimentos.

prejudicial (que trata da mesma questão), mas onde, além disso, o Tribunal de Justiça considerou que a legislação em causa era ilegal ao abrigo do direito da União, no âmbito de um processo por infração.

55. Todavia, podem existir obstáculos objetivos a tal solução (por exemplo, quando após o cancelamento dos direitos de usufruto, o terreno em causa tenha sido adquirido por um novo proprietário ou quando o proprietário do terreno e o anterior titular desses direitos tenham celebrado um acordo de compensação relativo ao cancelamento dos direitos ou quando outro direito de uso tiver sido registado no terreno em causa). Então, se não for possível qualquer compensação financeira, porque o legislador húngaro não adotou qualquer regulamentação nesse sentido, como solução de último recurso, o órgão jurisdicional de reenvio deve verificar se a Grossmania pode invocar a jurisprudência do processo *Brasserie du pêcheur e Factortame*<sup>26</sup> para exigir que o Estado seja obrigado a reparar os prejuízos causados à Grossmania em virtude de uma violação do direito da União que lhe seja imputável.

6. *Considerações gerais e crítica no que respeita à jurisprudência do Tribunal de Justiça sobre o caráter definitivo das decisões administrativas contrárias ao direito da União e a sua revogação*

56. A revogação de decisões administrativas é um instrumento jurídico conhecido, em princípio, pelo direito administrativo de todos os Estados-Membros<sup>27</sup>.

57. À semelhança da abordagem já defendida pelos advogados-gerais P. Léger<sup>28</sup>, D. Ruiz-Jarabo Colomer<sup>29</sup> e Y. Bot<sup>30</sup>, considero que o Tribunal de Justiça deve afastar-se da linha jurisprudencial do seu Acórdão *Kühne & Heitz*. Esta jurisprudência coloca problemas de interpretação amplamente documentados, como, por exemplo, a questão suscitada pelo Acórdão *Bundesverwaltungsgericht* (Tribunal Administrativo Federal, Alemanha) no processo que deu origem ao Acórdão *i-21 Germany*. Além disso, o Acórdão *Kühne & Heitz* tem sido criticado como sendo casuístico e obscuro<sup>31</sup> na literatura jurídica<sup>32</sup>.

58. Em primeiro lugar, em minha opinião, para salvaguardar os direitos de partes como a Grossmania, a abordagem do Acórdão de 29 de abril de 1999, *Ciola* (C-224/97, EU:C:1999:212, n.º 32) (e em processos como *Simmenthal*, *Factortame* e *Larsy*<sup>33</sup>, que favorecem o primado do direito da União e a efetividade) deve ser preferida em detrimento da adotada no Acórdão *Kühne*

<sup>26</sup> Acórdão de 5 de março de 1996, C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, n.ºs 21, 22, 31 e 36.

<sup>27</sup> Ritleng, D., *Le retrait des actes administratifs contraires au droit communautaire*, Bestand und Perspektiven des europäischen Verwaltungsrechts, 2008, p. 237, e Taborowski, M., op. cit., p. 1481. V. também Müller, H., *Die Aufhebung von Verwaltungsakten unter dem Einfluss des Europarechts*, Duncker & Humblot, Berlim 2000, e Kovar, R., *Le retrait des actes administratifs nationaux contraires au droit communautaire*, MéL. L. Favoreu, Dalloz 2007. Além disso, relativamente à revogação de atos administrativos da União, v. Lübbig, T., *Die Aufhebung (Rücknahme und Widerruf) von Verwaltungsakten der Gemeinschaftsorgane*, EuZW, 2003, p. 233.

<sup>28</sup> Conclusões no processo *Kühne & Heitz* (C-453/00, EU:C:2003:350).

<sup>29</sup> Conclusões nos processos apensos *i-21 Germany* e *Arcor* (C-392/04 e C-422/04, EU:C:2006:181).

<sup>30</sup> Conclusões do processo *Kempter* (C-2/06, EU:C:2007:245).

<sup>31</sup> V. outras referências em Wallerman, A., *Towards an EU Law Doctrine on the Exercise of Discretion in National Courts? The Member States' Self-Imposed Limits on National Procedural Autonomy*, CMLR, 53, 2016, p. 350.

<sup>32</sup> Como foi sublinhado de forma crítica pela literatura jurídica sobre este acórdão, neste o Tribunal de Justiça abriu uma caixa de Pandora porque, ao mexer com um dos princípios mais fundamentais da segurança jurídica, esse acórdão carece de uma justificação compreensível da visão adotada e espalha incerteza em relação à interpretação das quatro condições do Acórdão *Kühne & Heitz*. A literatura também salienta que este acórdão causa problemas aos órgãos jurisdicionais nacionais com a sua aplicação (Taborowski, M., op. cit., pp. 1464, 1465 e 1469). Para uma tentativa de encaixar este acórdão no quadro dos princípios do primado do direito, da efetividade, da equivalência e da autonomia, v. Becker, F., *Application of Community Law by Member States' Public Authorities: Between Autonomy and Effectiveness*, 44 CMLR, 2007, p. 1035.

<sup>33</sup> Acórdão de 9 de março de 1978, *Simmenthal* (106/77, EU:C:1978:49); de 19 de junho de 1990, *Factortame* e o. (C-213/89, EU:C:1990:257); e de 28 de junho de 2001, *Larsy* (C-118/00, EU:C:2001:368).

& Heitz. No Acórdão Ciola, o Tribunal de Justiça defendeu que o primado do direito da União também pode ser reivindicado no que diz respeito a decisões administrativas individuais, pelo que o primado não é apenas pertinente em conflitos de normas abstratas<sup>34</sup>. Assim, em suma, o processo em apreço demonstra que deve ser atribuído mais peso ao princípio do primado, em situações como esta, do que ao princípio da autonomia processual<sup>35</sup>. Parafraçando Tridimas<sup>36</sup>, a verdadeira questão não é se a abordagem que sugeri corrói o carácter definitivo de decisões administrativas e a segurança jurídica, mas se esse efeito prejudicial é superado pela necessidade de garantir o respeito pelo primado do direito e pela efetividade do direito da União. Estou firmemente convencido de que prevalece aqui a abordagem do Acórdão Ciola e a necessidade de defender o primado do direito.

59. A abordagem seguida no Acórdão Kühne & Heitz conduz inevitavelmente a discrepâncias na proteção dos direitos individuais nos diversos Estados-Membros e é por isso que a aplicação da linha de raciocínio dos Acórdãos Simmenthal e Ciola deve ser preferida a fim de garantir que o primado do direito seja respeitado<sup>37</sup>.

60. Em segundo lugar, um dos principais motivos pelos quais a jurisprudência do Acórdão Kühne & Heitz deve ser afastada do Tribunal de Justiça é que, de acordo com essa jurisprudência a «existência» do direito de revogar um ato administrativo nacional, que é contrário ao direito da União, não decorre do direito da União, mas está atualmente dependente das legislações nacionais dos diferentes Estados-Membros<sup>38</sup>.

61. Com efeito, concordo com o advogado-geral Y. Bot quando declara que «[O artigo 4.º, n.º 3, TUE] impõe que aqui se mobilizem todas as ferramentas que possam estar presentes no direito processual nacional para conduzir, se este o permitir, ao reexame e, eventualmente, à revogação da decisão administrativa definitiva contrária ao direito da [União]»<sup>39</sup>.

62. O Tribunal de Justiça já reconheceu a importância da coerência no domínio da tutela provisória, quando declarou que «a tutela provisória assegurada perante os órgãos jurisdicionais nacionais pelo direito da [União] não pode variar consoante se discute a compatibilidade de disposições do direito nacional com o direito da [União] ou a validade de atos da [União] de direito derivado, desde que, em ambos os casos, a impugnação se baseie no próprio direito da [União]»<sup>40</sup>.

63. Também no Acórdão Brasserie du pêcheur e Factortame, o Tribunal de Justiça salientou que «as condições de efetivação da responsabilidade do Estado por danos causados aos particulares em virtude da violação do direito da [União] não devem, caso não existam razões específicas, diferir das que regulam a responsabilidade da [União] em circunstâncias equiparáveis. Com efeito, a proteção dos direitos que os particulares retiram do direito da [União] não pode variar em função da natureza nacional ou [da União] da autoridade que está na origem do prejuízo»<sup>41</sup>.

<sup>34</sup> V., em geral, sobre estes tópicos Ruffert, M., *The Stability of Administrative Decisions in the Light of EC Law: Refining the Case Law*, *Review of European Administrative Law*, Vol. 1, n.º 2, 2008, pp. 127-135.

<sup>35</sup> V., em apoio do mesmo ponto de vista, nomeadamente, Ginter, C., e Schasmin, P., *Options Arising from European Union Law to Review Final Judgments and Administrative Decisions: Implications for Future Developments?*, disponível em researchgate.net, p. 157.

<sup>36</sup> Tridimas, T., *General Principles of EU Law*, OUP, 2006, p. 528.

<sup>37</sup> Este ponto de vista é também defendido por Groussot, X., and Minssen, T., *Res Judicata in the Court of Justice Case-Law: Balancing Legal Certainty with Legality?*, *European Constitutional Law Review*, 3, p. 401.

<sup>38</sup> V. também Ritleng, D., op. cit., p. 248.

<sup>39</sup> V. Conclusões no processo Kempster (C-2/06, EU:C:2007:245, n.º 79).

<sup>40</sup> Acórdão de 21 de fevereiro de 1991, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen and Zuckerfabrik Soest* (C-143/88 e C-92/89, EU:C:1991:65, n.º 20).

<sup>41</sup> Acórdão de 5 de março de 1996, C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, n.º 42.

64. Por conseguinte, o Tribunal de Justiça harmonizou o regime de responsabilidade dos Estados-Membros por violação do direito da União e o regime de responsabilidade extracontratual da União<sup>42</sup>.

65. Como foi acertadamente observado na literatura jurídica<sup>43</sup>, a exigência de coerência já tem alguma ressonância no domínio da proteção jurídica dos cidadãos relativamente a uma questão que não está muito distante da questão da revogação dos atos administrativos nacionais, que são contrários ao direito da União.

66. Com efeito, no Acórdão *Gereken and Procola*<sup>44</sup>, o Tribunal de Justiça considerou que «[a]s exigências que decorrem da proteção dos princípios gerais reconhecidos na ordem jurídica [da União] vinculam igualmente os Estados-Membros quando executam regulamentações [da União] [...] Embora, regra geral, o princípio da segurança das situações jurídicas se oponha a que a aplicação no tempo de um ato [da União] tenha o seu início em data anterior à da sua publicação, isso pode não acontecer, a título excepcional, quando a finalidade a atingir o exija e quando a confiança legítima dos interessados seja devidamente respeitada».

67. Por conseguinte, como foi decidido no n.º 24 deste acórdão e como é relevante para as questões do processo em apreço, «[d]o mesmo modo, uma regulamentação nacional aplicável retroativamente não pode pôr em causa o princípio da segurança jurídica, quando a finalidade a atingir o exija e a confiança legítima dos interessados seja devidamente respeitada».

68. Do mesmo modo, uma vez que deve ser adotada uma abordagem inteligente para equilibrar o princípio de legalidade e o princípio da segurança jurídica, essa abordagem não deve, na minha opinião, variar consoante o que está em jogo seja a revogação de um ato ilegal da União ou um ato ilegal nacional. Por conseguinte, o Tribunal de Justiça não deve deixar para os direitos dos Estados-Membros a determinação dessa abordagem em nome da autonomia processual nacional<sup>45</sup>. Pelo contrário, como aconteceu no Acórdão *Gereken e Procola*, o Tribunal de Justiça deve alinhar o regime de revogação de atos administrativos nacionais ilegais com o dos atos administrativos da União ilegais<sup>46</sup>.

69. Com efeito, conforme observou o advogado-geral D. Ruiz-Jarabo Colomer<sup>47</sup>, o Tribunal de Justiça deve «encontrar um ponto de equilíbrio entre o primado do direito [da União] e a segurança jurídica, [...] dando uma guinada ao leme para abandonar a esteira do Acórdão *Kühne*

<sup>42</sup> Acórdão de 4 de julho de 2000, *Bergaderm e Goupil/Comissão* (C-352/98 P, EU:C:2000:361, n.ºs 41 to 44).

<sup>43</sup> Ritleng, D., op. cit., p. 252.

<sup>44</sup> Acórdão de 15 de julho de 2004, *Gereken e Procola* (C-459/02, EU:C:2004:454, n.ºs 21 a 24; a seguir «Acórdão *Gereken e Procola*»).

<sup>45</sup> No que diz respeito ao debate sobre a posição da autonomia processual no direito da União, v. Kakouris, K.N., *Do the Member States possess judicial procedural 'autonomy'?*, 34 CMLR, 1997, p. 1389, e Rodriguez Iglesias, G.-C., e Keppenne, J.-P., *L'incidence du droit communautaire sur le droit national*, in *Mélanges en hommage à Michel Waëlbroeck*; Vol. 1, Bruylant, 1999, p. 517. V., também, Bobek, M., *Why There is no 'Principle of Procedural Autonomy' of the Member States*, in de Witte, B., e Micklitz, H.-W. (eds), *The European Court of Justice and the Autonomy of the Member States*, Intersentia, 2011, p. 305.

<sup>46</sup> V. Ritleng, D., op. cit., p. 253.

<sup>47</sup> V. as suas Conclusões nos Processos apensos i-21 *Germany e Arcor* (C-392/04 e C-422/04, EU:C:2006:181, n.ºs 3 e 67). Galetta, D.U., «Autotutela decisoria e diritto comunitario», in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico*, 2005, pp. 35 a 59, onde sustenta que qualquer reavaliação de uma medida administrativa que não pode ser impugnada requer um cuidadoso equilíbrio de valores. De um lado da balança está o primado do direito da União, sustentado pelos princípios da legalidade, equivalência, efetividade e cooperação leal. Do outro lado está a segurança jurídica (p. 50).

& Heitz, [...] cuja doutrina conduz a um beco sem saída» e «[o] apego ao direito nacional, promovido nesta matéria pelo Tribunal de Justiça, suscita, [...], problemas sérios, entre os quais se destaca a disparidade na tutela dos direitos baseados na ordem jurídica [da União]»<sup>48</sup>.

7. *Quanto aos novos n.ºs 4 e 5 do artigo 108.º da Lei de 2013 Relativa às Medidas Transitórias*

70. Por último, mesmo que tal não seja expressamente abordado na questão prejudicial, resulta do despacho de reenvio que o órgão jurisdicional de reenvio também coloca em causa os n.ºs 4 e 5 do artigo 108.º da Lei de 2013 Relativa às Medidas Transitórias, que foram introduzidos na sequência do Acórdão do Tribunal de Justiça SEGRO e Horváth. O órgão jurisdicional de reenvio considera claramente que estas disposições são aplicáveis ao processo em apreço (p. 11 do despacho de reenvio). Por conseguinte, a fim de dar a este órgão jurisdicional uma resposta útil para a resolução do litígio no processo principal, irei abordar a questão de saber se o direito da União se opõe a disposições nacionais como estas duas, segundo as quais os processos de reinscrição dos direitos cancelados por violação do direito da União são suspensos enquanto se aguarda a conclusão da investigação efetuada pelo Ministério Público e os processos judiciais daí resultantes.

71. Concordo com o Governo alemão e a Comissão que estas disposições parecem ser contrárias ao artigo 63.º TFUE porque (mais uma vez) prejudicam a livre circulação de capitais e privam o direito da União do seu efeito útil — não apenas porque pretendem, com os seus efeitos, dificultar a aplicação efetiva do Acórdão SEGRO e Horváth, mas também porque tornam difícil para os titulares de direitos com base no direito da União (que já foram lesados de forma ilegal no processo SEGRO e Horváth) fazerem valer os seus direitos.

72. Estas novas disposições colocam os titulares de direitos de usufruto de outros Estados-Membros em desvantagem, pelo menos indiretamente, uma vez que estas disposições fazem com que estes titulares continuem a ser privados — durante esse processo — dos seus direitos de usufruto, que tinham sido revogados em violação do direito da União. Além disso, não é claro quais as exigências aplicáveis aos investidores no âmbito desses processos, nem quais as dificuldades que podem encontrar nesse contexto.

73. Além disso, a introdução dos n.ºs 4 e 5 parece violar o princípio da cooperação leal consagrado no artigo 4.º, n.º 3, TUE. Com efeito, no artigo 108.º, n.º 4, da Lei de 2013 Relativa às Medidas Transitórias, o legislador húngaro parte de uma premissa ou situação (o cancelamento de um direito real por aplicação do n.º 1) — que é contrária ao direito da União — e procura manter essa situação previstos no n.º 5. No entanto, a constatação de incumprimento de obrigações no Acórdão Comissão/Hungria deveria ter levado a Hungria a eliminar totalmente e o mais rapidamente possível a situação ilegal criada pelo artigo 108.º, n.º 1, da Lei de 2013 Relativa às Medidas Transitórias, sem restringir ainda mais a livre circulação de capitais através dos n.ºs 4 e 5 dessa disposição.

74. Consequentemente, como salientou o Governo espanhol, atendendo aos Acórdãos do Tribunal de Justiça nos processos SEGRO e Horváth e Comissão/Hungria, bem como aos novos n.ºs 4 e 5 do artigo 108.º da Lei de 2013 Relativa às Medidas Transitórias, não existe qualquer dúvida de que, no processo em apreço, o facto de a Grossmania não ter recorrido das decisões de

<sup>48</sup> Estas conclusões citam Coutron, A., «Cour de Justice, 13 janvier 2004, Kühne & Heitz NV/Productschap voor Pluimvee en Eieren», in *Revue des affaires européennes*, 13.º ano (2003-2004), 3, pp. 417 a 434. Peerbux-Beaugendre, Z., «Commentaire de l'arrêt de la CJCE du 13 janvier 2004», in *Revue du droit de l'Union européenne*, 3-2004, p. 566. Martín Rodríguez, P., «La revisión de los actos administrativos firmes: ¿Un nuevo instrumento de garantía de la primacía y efectividad del derecho comunitario? Comentario a la sentencia del TJCE de 13 de enero de 2004, C-453/00, Kühne & Heitz NV», in *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 5, outubro de 2004 (www.iustel.com).

cancelamento dos seus direitos de usufruto não constitui, em qualquer caso, um elemento factual do qual se possa deduzir que a hipótese aqui seja fundamentalmente diferente, de modo a justificar a não aplicação, no processo em apreço, da conclusão a que o Tribunal de Justiça chegou no Acórdão SEGRO e Horváth — que determinou, sem deixar qualquer margem de apreciação em relação aos factos, que o artigo 108.º, n.º 1, da Lei de 2013 Relativa às Medidas Transitórias e o artigo 94.º, n.º 5, da Lei do Registo Predial são incompatíveis com o direito da União.

75. A mesma conclusão se impõe pela necessidade de garantir o bom funcionamento do mercado interno, objetivo que procura evitar divergências de aplicação do direito da União entre os diferentes Estados-Membros, de modo a garantir uma aplicação uniforme do direito da União, bem como pelas considerações relativas aos efeitos *erga omnes* e *ex tunc* dos acórdãos do Tribunal de Justiça, ao princípio do primado do direito da União e à função dos juízes nacionais no exercício do seu papel como juízes de direito da União.

### III. Conclusão

76. Proponho que o Tribunal de Justiça responda à questão prejudicial apresentada pelo Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunal Administrativo e do Trabalho de Győr, Hungria) da seguinte forma:

1. O órgão jurisdicional de reenvio deve conformar-se com o Acórdão de 6 de março de 2018, SEGRO e Horváth (C-52/16 e C-113/16, EU:C:2018:157), e deve, a fim de garantir o *efeito útil* do direito da União, afastar, por sua própria iniciativa, a aplicação de disposições nacionais que sejam, segundo a interpretação do Tribunal de Justiça, contrárias ao artigo 63.º TFUE. O dever de garantir o *efeito útil* do direito da União vincula não apenas o órgão jurisdicional a que foi submetido o processo, mas também qualquer outra autoridade nacional. Estas autoridades devem afastar a aplicação de normas jurídicas nacionais que violem o direito da União e devem aplicar o direito nacional de um modo que permita pôr termo, o mais rapidamente possível, à incompatibilidade entre o direito nacional e o direito da União e que anule as consequências jurídicas de uma violação do direito da União.
2. Sem prejuízo da competente verificação pelo órgão jurisdicional de reenvio, o artigo 63.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que se opõe a disposições nacionais como os n.ºs 4 e 5 do artigo 108.º da Lei de 2013 Relativa às Medidas Transitórias, na medida em que o processo de reinscrição de um direito cancelado em violação do direito da União é suspenso até à conclusão da investigação pelo Ministério Público e do processo judicial resultante.