

SEGUNDO CICLO DE ESTUDOS

CIÊNCIAS JURÍDICO-POLÍTICAS

O Controlo do Estado de Direito na União Europeia

Helena Fernandes Carvalho

M

2022

Dissertação de Mestrado apresentada para efeitos de obtenção do grau de Mestre em Ciências Jurídico-Políticas pela Faculdade de Direito da Universidade do Porto, realizada sob a orientação da Exma. Professora Doutora Maria da Graça Jerónimo Enes Ferreira.



AGRADECIMENTOS

Aos meus pais e irmãos, pela ajuda, pela força, pela compreensão.

Ao Pedro, por todo o apoio, pela confiança, por estar sempre presente.

À Professora Doutora Graça Enes, pela disponibilidade e orientação.

RESUMO

A construção de um espaço de segurança, de liberdade e de justiça, assente no respeito de princípios fundamentais, na promoção da paz e da solidariedade entre Estados soberanos, serviu como base de criação da União Europeia como hoje a conhecemos. A multiplicidade de Estados-membros que a compõem, dotados de grandes diferenças culturais, sociais e políticas entre si, trouxe, porém, alguns desafios à estabilidade de uma ordem jurídica comunitária e aos valores que, através dela, se pretendem promover. Esses desafios têm, sucessivamente, colocado em risco a garantia do Estado de direito, um dos valores mais importantes no seio da União Europeia. Na tentativa de impedir a consolidação destas ameaças, as instituições da União têm, mais do que nunca, desenvolvido estratégias fundamentais à defesa deste valor. Em particular, o Tribunal de Justiça da União Europeia tem, através da sua jurisprudência, contribuído especialmente para o desenvolvimento do Estado de direito, enquanto princípio orientador da atuação dos Estados-membros.

Palavras-Chave: Estado de direito; União Europeia; valores fundamentais; Tribunal de Justiça da União Europeia

ABSTRACT

The construction of an area of security, freedom and justice, based on respect for fundamental principles, on the promotion of peace and solidarity between sovereign States, served as the basis for the creation of the European Union as we know it today. The multiplicity of Member States that compose it, endowed with great cultural, social and political differences among themselves, brought, however, some challenges to the stability of a community legal order and to the values that, through it, are intended to promote. These challenges have successively jeopardized the guarantee of the rule of law, one of the most important values within the European Union. In an attempt to prevent the consolidation of these threats, the institutions of the Union have, more than ever, developed fundamental strategies to defend this value. In particular, the Court of Justice of the European Union has, through its jurisprudence, contributed especially to the development of the rule of law, as a guiding principle for the performance of Member States.

Keywords: rule of law; European Union; fundamental values; Court of Justice of the European Union

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	2
RESUMO	3
ABSTRACT	4
LISTA DE ABREVIATURAS	7
INTRODUÇÃO	8
CAPÍTULO I: DO ESTADO DE DIREITO ENQUANTO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL A UM DOS VALORES FUNDAMENTAIS DO ORDENAMENTO JURÍDICO COMUNITÁRIO	10
Secção I: O Estado de Direito Enquanto Princípio Constitucional	10
Secção II: A Evolução do Estado de Direito no Contexto Comunitário	13
CAPÍTULO II: MECANISMOS DE GARANTIA DO ESTADO DE DIREITO NA UNIÃO EUROPEIA.....	20
Secção I: Análise Geral do Quadro Normativo Previsto na Legislação Europeia.....	20
Secção II: Mecanismos Destinados à Proteção do Estado de Direito na União Europeia	22
Subsecção I: Pré-adesão	22
Subsecção II: Pós-adesão.....	24
1. Mecanismo do Artigo 7º do TUE	24
2. Procedimento por Infração- Artigo 258º do TFUE	27
3. Mecanismo de Cooperação e Verificação.....	28
4. Semestre Europeu	30
5. Mecanismo do Quadro do Estado de Direito	31
6. Apoio às Reformas Estruturais.....	32
7. Mecanismo Europeu para o Estado de Direito	33
8. Regime de Condicionalidade para proteção do Orçamento da União Europeia	34
CAPÍTULO III: ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA COMUNITÁRIA ACERCA DO ESTADO DE DIREITO	37
Secção I: O Papel do Tribunal de Justiça da União Europeia	37
Secção II: As Decisões do Tribunal	39
Subsecção I: Acórdãos-chave para a Compreensão do Estado de Direito na União Europeia.....	39
Subsecção II: As Decisões por País	43

1. Polónia	43
2. Hungria.....	53
3. Malta	57
4. Roménia	61
CONCLUSÃO	76
BIBLIOGRAFIA	78

LISTA DE ABREVIATURAS

Art.- Artigo

CDFUE- Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

CEDH- Convenção Europeia dos Direitos Humanos

CEE- Comunidade Económica Europeia

CRP- Constituição da República Portuguesa

DUDH- Declaração Universal dos Direitos Humanos

PE- Parlamento Europeu

PIDCP- Pacto Internacional dos Direitos Cíveis e Políticos

PIDESC- Pacto Internacional dos Direitos Económicos Sociais e Culturais

TFUE- Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

TJUE- Tribunal de Justiça da União Europeia

TUE- Tratado da União Europeia

UE- União Europeia

INTRODUÇÃO

Após a Segunda Guerra Mundial, começou a ser desenvolvido um processo de integração europeia considerado por alguns autores a “mais significativa inovação política do século XX” (D. Grimm). A União Europeia (UE) surgiu com o propósito de fazer cumprir determinados valores e princípios fundamentais. Foi essa base sólida que permitiu a criação da UE como hoje a conhecemos, assente na democracia, no respeito pelos direitos fundamentais das pessoas, na igualdade, na liberdade e no Estado de direito (artigo 2º do Tratado da União Europeia). São estes- e outros- os valores que foram consagrados nos tratados europeus e que visam ser os grandes pilares de atuação dos Estados-membros, que se comprometeram a respeitá-los aquando da sua adesão à União. E são também estes que são encarados como os “princípios constitucionais comunitários”, surgindo como uma espécie de constituição material da União Europeia. De entre eles, destaca-se o Estado de direito: em que se traduz, afinal, este valor comum a todos os Estados-membros?

Formalmente integrado nos Tratados em 1992, com o Tratado de Maastricht, a ideia de Estado de direito vinha sendo utilizada, pontualmente, nos acórdãos proferidos pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, desde 1986. Juntamente com o respeito pela dignidade da pessoa humana, a liberdade, a democracia, a igualdade e o respeito pelos direitos humanos, o Estado de direito viria a ser desenvolvido pelas instituições da União ao longo do tempo. Atualmente, é um dos princípios fundamentais da atuação da União Europeia, não só ao nível institucional, mas também na sua relação com os Estados-membros e no contexto das suas políticas de ação externa.

Nos termos do artigo 3º, n.º 1 do TUE, a “União tem por objetivo promover a paz, os seus valores e o bem-estar dos seus povos”. A promoção e a defesa destes valores têm sido conseguidas através de diferentes iniciativas levadas a cabo por diferentes intervenientes, seja pelas próprias instituições da UE, seja pelos Estados-membros ou por órgãos externos à União. No entanto, na última década, temos vindo a assistir a situações preocupantes ao nível do (des)respeito por estes valores fundamentais. No que se refere particularmente ao Estado de direito, em alguns Estados-membros têm sido constantes as violações deste princípio. Desde a falta de independência dos tribunais, aos casos de corrupção e ainda à censura dos meios de comunicação social, países como a Polónia, Hungria, Malta ou Roménia têm sido assombrados por sucessivas situações de desrespeito pelo Estado de direito.

Dada a falta de uma definição clara e precisa do que é, de facto, o Estado de direito, nem sempre é fácil determinar se um Estado-membro atuou ou não dentro dos limites impostos por este princípio. Perante tais dificuldades e com o propósito de avaliar a evolução deste princípio no seio da União Europeia, o presente trabalho destina-se a analisar todas as definições que têm sido avançadas acerca dele, cuja iniciativa parte não só da doutrina, como também das próprias instituições europeias e de órgãos externos à União. Serão ainda explorados os mecanismos disponíveis na União Europeia, destinados à salvaguarda deste princípio. E, por último, atendendo ao papel de destaque que tem ocupado no desenvolvimento do Estado de direito, será ainda analisada a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) acerca deste tema.

CAPÍTULO I: DO ESTADO DE DIREITO ENQUANTO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL A UM DOS VALORES FUNDAMENTAIS DO ORDENAMENTO JURÍDICO COMUNITÁRIO

Secção I: O Estado de Direito Enquanto Princípio Constitucional

O princípio do Estado de direito, antes de ser analisado no contexto da ordem jurídica da União Europeia, deve ser compreendido na sua faceta de princípio constitucional nacional, comum a todos os Estados-membros. O Estado de direito é um princípio fundamental de qualquer ordenamento jurídico e impõe a limitação do exercício dos poderes públicos para a garantia eficaz de direitos fundamentais¹. São várias as propostas de definição deste princípio que têm vindo a ser desenvolvidas pela doutrina. Para Gomes Canotilho, “o princípio básico do Estado de Direito é o da eliminação do arbítrio no exercício dos poderes públicos com a consequente garantia dos direitos dos indivíduos perante esses poderes”², assumindo-se como “um princípio constitutivo, de natureza material, procedimental e formal (...) que visa dar resposta ao problema do conteúdo, extensão e modo de proceder da atividade do Estado”³. Jorge Reis Novais, por seu turno, afirma que o “princípio do Estado de Direito significa e exige (...) garantia e promoção dos direitos fundamentais, pois é em função desses objetivos que o Estado adota a particular estruturação e vinculação ao Direito”⁴. Para este autor, o princípio do Estado de direito comporta, necessariamente, uma limitação jurídica “em ordem à proteção, garantia e realização efetiva dos direitos fundamentais, que surgem indisponíveis perante os detentores do poder e o próprio Estado”⁵. Já para Jorge Miranda, este princípio “só existe quando se dá a limitação material do poder político; e esta equivale a salvaguarda dos direitos fundamentais da pessoa humana” e considera que elementos como “a publicidade das leis, a sujeição dos governantes às leis em vigor enquanto não sejam modificadas, a imparcialidade dos tribunais, a salvaguarda dos casos julgados” são inerentes à ideia de Estado de direito⁶.

Não é claro o momento exato em que surgiu o Estado de direito enquanto princípio

¹ NOVAIS, Jorge Reis: *Os Princípios Constitucionais Estruturantes da República Portuguesa*, Coimbra Editora, 2004, p. 20.

² CANOTILHO, J. J. Gomes: *Estado de Direito*, Cadernos Democráticos, Gradiva, Lisboa, 1999, p. 9.

³ CANOTILHO, J. J. Gomes: *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra, Almedina, 2003, p.243.

⁴ NOVAIS, Jorge Reis: *Os Princípios Constitucionais Estruturantes da República Portuguesa*, Coimbra Editora, 2004, p. 45.

⁵ NOVAIS, Jorge Reis: *Contributo para uma Teoria do Estado de Direito: do Estado de Direito Liberal ao Estado de Direito Social e Democrático*, Coimbra, 1987, p.17.

⁶ MIRANDA, Jorge: *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV- Direitos Fundamentais, 4ª edição, Coimbra Editora, 2008, p. 217-218.

limitador da atuação dos poderes públicos⁷, observando-se inclusive o aparecimento de ideias distintas deste conceito em vários países europeus e em diferentes momentos históricos. Assim, o “Rechtsstaat” na Alemanha, o “Etat Constitutionnel” ou o “Etat de Droit” em França e o “Rule of Law” em Inglaterra, apesar de semelhantes, comportam distintos elementos que variam consoante a experiência constitucional e a tradição jurídica de cada Estado. Certa é, contudo, a importância que o princípio do Estado de direito comporta na sociedade atual ao estar associado a um ideal de certeza e segurança jurídica indispensável à garantia de direitos e liberdades fundamentais⁸.

Um verdadeiro Estado de direito, entenda-se, um Estado enquanto estrutura politicamente organizada com base no direito, é “um Estado de direitos fundamentais”⁹ e são vários os elementos que evidenciam esta circunstância. Tomando como referência o exemplo português, princípios constitucionais como o da proporcionalidade (art. 18º, n.º 2 da CRP), o da segurança jurídica (art. 18º, n.º 3 da CRP) ou o da tutela jurisdicional efetiva (art. 20º da CRP), a responsabilização de entidades públicas (art. 22º da CRP) ou a limitação às restrições de direitos, liberdades e garantias (art. 18º, n.º 2 e n.º 3 da CRP) são decorrências diretas do princípio do Estado de direito¹⁰. A estas acrescem ainda formulações jurisprudenciais, tais como a proibição da retroatividade das leis, o princípio da igualdade processual das partes ou o princípio da publicidade dos atos¹¹, que refletem claramente a ideia de limitação da atuação dos poderes públicos, inerente ao Estado de direito. Estes elementos são comuns à grande maioria dos países europeus, o que possibilita a existência de um consenso em relação ao conteúdo

⁷ “O Estado de Direito não irrompe, como é natural, num momento histórico concreta e precisamente delimitado; tão pouco surge em todos os países simultaneamente ou através de processos idênticos” em NOVAIS, Jorge Reis, *Os Princípios Constitucionais Estruturantes da República Portuguesa*, Coimbra Editora, 2004, p. 20.

⁸ Veja-se, neste sentido, CANOTILHO, J. J. Gomes: *Estado de Direito*, Cadernos Democráticos, Gradiva, Lisboa, 1999, p.21: “o Estado de direito transporta princípios e valores materiais razoáveis para uma ordem humana de justiça e de paz. São eles: a liberdade do indivíduo, a segurança individual e coletiva, a responsabilidade e responsabilização dos titulares do poder, a igualdade de todos os cidadãos e a proibição da discriminação de indivíduos e de grupos. Para tornar efetivos estes princípios e estes valores o Estado de direito carece de instituições, de procedimentos de ação e de formas de revelação dos poderes e competências que permitam falar de um poder democrático, de uma soberania popular, de uma representação política, de uma separação de poderes, de fins e tarefas do Estado” e ainda NOVAIS, Jorge Reis: *Os Princípios Constitucionais Estruturantes da República Portuguesa*, Coimbra Editora, 2004, p. 49-50: “o princípio do Estado de Direito desenvolve toda uma dimensão garantista que, para além da proteção da liberdade individual, projeta exigências diferenciadas sobre a atuação do Estado que, de alguma forma, possa afetar os particulares. Essas exigências traduzem-se em princípios jurídicos que, enquanto concretizações da ideia e do princípio do Estado de Direito, funcionam como limites da atuação estadual e constituem (...) parâmetros de avaliação da constitucionalidade dos atos dos poderes públicos”.

⁹ CANOTILHO, J. J. Gomes: *Estado de Direito*, Cadernos Democráticos, Gradiva, Lisboa, 1999, p.53.

¹⁰ MIRANDA, Jorge: *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV- Direitos Fundamentais, 4ª edição, Coimbra Editora, 2008, p. 222-224.

¹¹ MIRANDA, Jorge: *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV- Direitos Fundamentais, 4ª edição, Coimbra Editora, 2008, p. 224-226.

essencial deste princípio.

O Estado de direito como o conhecemos hoje é fruto de um longo processo de desenvolvimento. Com efeito, o conceito de Estado de direito foi variando ao longo de diferentes épocas da nossa História, sendo constantemente influenciado por diferentes aspetos e características sociais, políticas e culturais, que contribuíram para a existência de diferentes entendimentos acerca do que é e em que se traduz este princípio. Atualmente, é pacífico que “o Estado de Direito da nossa época é, por definição, social e democrático”¹², formulação que permite realçar o compromisso estabelecido entre a limitação dos poderes do Estado e a proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos, ao mesmo tempo que demonstra o papel fulcral que assume a democracia neste domínio¹³. De tudo isto resulta que o Estado de direito é um princípio que vincula todos os órgãos e entidades públicas, que exerçam poderes sobre os particulares (indivíduos ou empresas), ao cumprimento de regras jurídicas devidamente estabelecidas. Neste sentido, o Estado de direito enquanto limitação do exercício do poder público carece, necessariamente, de um equilíbrio entre “a realização das tarefas públicas por parte dos órgãos do Estado com o respeito pelos direitos dos indivíduos”¹⁴. Direitos esses que não se limitam aos previstos nas constituições nacionais de cada Estado, mas que incluem também “os direitos consagrados nos grandes pactos internacionais (exemplo: PIDCP e PIDESC), nas grandes declarações internacionais (exemplo: DUDH) e noutras grandes convenções de direito internacional (exemplo: CEDH)”¹⁵.

De todos os entendimentos avançados até então, não encontramos em nenhum deles uma definição precisa do conceito de Estado de direito. Ao invés, são frequentemente apontados elementos caracterizadores deste princípio, regras jurídicas e modos de atuação desejáveis que dele decorrem. Se, por um lado, tudo isto contribui para a garantia de uma enorme amplitude do Estado de direito, enquanto princípio aplicável a uma multiplicidade de relações e situações, por outro lado, pode igualmente contribuir para o seu uso indiscriminado e, muitas vezes, abusivo por parte de diferentes órgãos da sociedade¹⁶. Daqui decorre a importante função cometida à doutrina de contribuir para o desenvolvimento e esclarecimento do sentido mais apropriado a atribuir ao princípio do Estado de direito.

¹² NOVAIS, Jorge Reis: *Contributo para uma Teoria do Estado de Direito: do Estado de Direito Liberal ao Estado de Direito Social e Democrático*, Coimbra, 1987, p.224.

¹³ Sobre a relação de interdependência entre Estado de direito e democracia veja-se MIRANDA, Jorge: *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV- Direitos Fundamentais, 4ª edição, Coimbra Editora, 2008, p. 227 e ss.

¹⁴ MARTINS, Ana Maria Guerra: *Manual de Direito da União Europeia*, 2ª edição, Almedina, 2018, p.211.

¹⁵ CANOTILHO, J. J. Gomes: *Estado de Direito*, Cadernos Democráticos, Gradiva, Lisboa, 1999, p.33-34.

¹⁶ NOVAIS, Jorge Reis: *Contributo para uma Teoria do Estado de Direito: do Estado de Direito Liberal ao Estado de Direito Social e Democrático*, Coimbra, 1987, p.9.

Secção II: A Evolução do Estado de Direito no Contexto Comunitário

Analisadas, de forma breve, as principais notas caracterizadoras do princípio do Estado de direito, enquanto princípio constitucional nacional, deve esclarecer-se a sua inserção na ordem jurídica da União Europeia.

Importa, em primeiro lugar, justificar a sua utilização no contexto da União. Sendo um princípio constitucional nacional, cuja origem remonta aos sistemas jurídicos nacionais de cada um dos Estados-membros, e comportando diferentes elementos característicos consoante o país em que é analisado, fará sentido aplicar o princípio do Estado de direito nas relações estabelecidas entre os membros da União Europeia? A resposta é, necessariamente, afirmativa. Tal como referido anteriormente, o princípio do Estado de direito implica, de modo geral, uma limitação da atuação dos poderes públicos, com vista à garantia de direitos fundamentais. Neste sentido, deve vincular a atuação de todas as entidades que exerçam este tipo de poderes e que possam interferir com os direitos e liberdades dos cidadãos. A União Europeia insere-se, indiscutivelmente, neste conjunto de entidades. Assim, as suas instituições, “na medida em que exercem poderes públicos, que antes pertenciam aos Estados-membros, têm de observar os mesmos princípios que os Estados observariam se fossem eles a atuar, incluindo o princípio do Estado de direito”¹⁷.

Com efeito, se não há dúvidas quanto à legitimidade da utilização deste princípio no Direito da União Europeia, importa apenas perceber se o entendimento acerca do seu conteúdo e significado é distinto no contexto comunitário, face aos ordenamentos jurídicos nacionais, bem como estabelecer o alcance do Estado de direito nas relações entre a União Europeia e as suas instituições, por um lado, e os Estados-membros e as autoridades judiciárias nacionais, por outro lado.

Os estudos acerca do Estado de direito são imensos, as referências são extensas e da mais diversa índole, pelo que as opiniões diferem quando se procura chegar ao sentido mais apropriado a atribuir-lhe¹⁸. Certo é que o seu conteúdo “permanece contestado tanto no tempo como consoante a localização” em que tenha lugar tal discussão¹⁹. Apesar de ser um princípio bem estabelecido no seio da União Europeia, a verdade é que, dentro de cada Estado-membro, podem surgir entendimentos distintos acerca da noção de Estado de direito. Tal deve-se, por

¹⁷ MARTINS, Ana Maria Guerra: *Manual de Direito da União Europeia*, 2ª edição, Almedina, 2018, p.212.

¹⁸ PECH, Laurent: *The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union*, New York: NYU School of Law, 2009, p.7.

¹⁹ CHESTERMAN, Simon: *An International Rule of Law?*, NYU School of Law, 2008, p.12.

exemplo, à identidade nacional de cada Estado, aos sistemas jurídicos e às tradições que não são, evidentemente, as mesmas em todo o espaço da UE. Contudo, mesmo que a União Europeia seja composta por múltiplos e diversos Estados, isso não significa que não exista um mínimo de conformidade acerca do modo como deve ser entendido e utilizado o princípio do Estado de direito. E isto porque, independentemente do Estado-membro, a noção de Estado de direito é composta por um conjunto de elementos-chave, que se relacionam, sobretudo, com os subprincípios que o compõem e que possibilitam a existência de um conceito universal respeitado por todos os Estados-membros. Pense-se na limitação dos poderes públicos, na legalidade ou na independência e imparcialidade dos juízes e dos tribunais, mas também na democracia, no respeito pelos direitos fundamentais ou na separação de poderes. Neste sentido, o respeito pelo Estado de direito é “condição indispensável à garantia do princípio da igualdade de tratamento perante a lei e para a defesa dos direitos dos cidadãos da UE. É essencial para a aplicação da legislação e das políticas da UE e para uma União de igualdade, de oportunidades e de justiça social”²⁰.

O respeito pelo Estado de direito assume-se como uma condição prévia ao respeito dos restantes valores fundamentais da UE. Ainda que não exista qualquer relação hierárquica entre os valores consagrados no artigo 2º do TUE, a verdade é que eles estabelecem entre si uma ligação especial. No que se refere, particularmente, à democracia, ao Estado de direito e à proteção de direitos fundamentais, é possível afirmar que existe entre eles uma relação de interdependência, ao ponto de se considerar que “não pode haver democracia e respeito dos direitos fundamentais sem respeito pelo Estado de direito, e vice-versa.”²¹. Isto significa que quando estamos perante uma situação de desrespeito por um daqueles valores, dificilmente se conseguirá assegurar o total respeito pelos restantes.

A primeira referência ao Estado de direito, no contexto comunitário, surgiu no Acórdão do Tribunal, de 23 de abril de 1986 (Processo 294/83, *Les Verts* v. Parlamento Europeu) - “Acórdão *Les Verts*”. Em causa estava a anulação de duas decisões da Mesa do Parlamento Europeu e da Mesa alargada, de outubro de 1982 e outubro de 1983, respetivamente. A primeira referente a questões do Orçamento Geral das Comunidades Europeias, a segunda relacionada

²⁰ COMISSÃO EUROPEIA, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões- *Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito- Situação na União Europeia*, Bruxelas, 2020, p.1-2.

²¹ Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de dezembro de 2020, relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União, considerando (6).

com o reembolso de despesas com as eleições europeias. Cabia ao Tribunal de Justiça pronunciar-se sobre um recurso de anulação de atos do Parlamento Europeu, nunca antes suscitado nestes termos, uma vez que fora interposto por uma entidade particular, no caso, o Partido Político “Os Verdes”. A questão foi decidida a favor desse Partido, através de uma interpretação do então artigo 173º do Tratado CEE, tendo sido anuladas as decisões do Parlamento Europeu. Foi, então, no contexto deste Acórdão que o TJUE se referiu, pela primeira vez, ao princípio do Estado de direito, afirmando que a União Europeia é uma “Comunidade baseada no Estado de direito”²².

Desde então, as referências a este princípio multiplicaram-se. Numa primeira fase, na jurisprudência do TJUE, em que o Estado de direito começou por surgir relacionado, sobretudo, com o princípio da legalidade. A referência explícita a um “princípio do Estado de direito” na jurisprudência do Tribunal de Justiça surgiu apenas em 1990, com o caso *Zwartveld* (Processo C-2/88, ECR I-3365), repetindo-se, a partir daí, nas mais variadas decisões do TJUE²³.

Mas as referências ao Estado de direito foram surgindo, também, nos próprios Tratados da União²⁴. Logo com o Tratado de Maastricht (1992), o princípio do Estado de direito foi consagrado no Preâmbulo do Tratado que instituiu a União Europeia enquanto um parâmetro a ser respeitado por todos os Estados-membros que decidiram fazer parte da União: “Confirmando o seu apego aos princípios da liberdade, da democracia, do respeito pelos direitos do Homem e liberdades fundamentais e do Estado de direito”²⁵. Com o Tratado de Amesterdão (1997) passa a existir uma referência explícita ao Estado de direito nas disposições legais do Tratado: com o artigo 1º, n.º 8 é introduzida uma obrigação de respeito por este princípio,

²² Parágrafo 23 do Acórdão do Tribunal de 23 de abril de 1986: “*Les Verts*” (Processo 294/83, EU:C:1986:166). A novidade de utilização do conceito de “Estado de direito” em questões relacionadas com o Direito da União Europeia é demonstrada até pelas diferentes interpretações e traduções do conceito, que variam de Estado-membro para Estado-membro. Na versão portuguesa, a expressão “Estado de direito” foi omitida, constando apenas no parágrafo 23 que a UE é uma “Comunidade baseada no direito”.

²³ Hoje em dia, e cada vez mais, o Estado de direito é um elemento essencial a considerar pelo Tribunal. Na jurisprudência mais recente veja-se, a título exemplificativo, a referência a este princípio no parágrafo 30 do Acórdão relativo ao caso da Associação Sindical dos Juizes Portugueses (Processo C-64/16, EU:C:2018:117): “a União funda-se em valores como o Estado de direito, que são comuns aos Estados-membros, numa sociedade caracterizada, designadamente, pela justiça”; ou as referências nos casos relativos às alterações legislativas na Polónia, que têm dado azo à interposição de sucessivas ações contra este Estado-membro: “o artigo 19º TUE, que concretiza o valor do Estado de direito afirmado no artigo 2º TUE, confia aos órgãos jurisdicionais nacionais e ao Tribunal de Justiça a missão de garantir a plena aplicação do direito da União em todos os Estados-membros” (parágrafo 47 do Acórdão do Tribunal de Justiça de 24 de junho de 2019, Processo C-619/18, ECLI:EU:C:2019:615).

²⁴ PECH, Laurent, *The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union*, p.15 e ss.

²⁵ Preâmbulo do Tratado de Maastricht. Este Tratado instituiu a União Europeia; foi assinado em 1992, tendo entrado em vigor no ano seguinte.

comum a todos os Estados-membros; já com o artigo 1º, n.º 10, o Estado de direito passa a ser um objetivo da Política Externa e de Segurança Comum²⁶. Em 2001, com o Tratado de Nice, surgem outras referências a este princípio. Para além do reforço dos valores previstos nas versões anteriores, nomeadamente com a alteração do artigo 7º do Tratado, introduzido pelo Tratado de Amesterdão, o Estado de direito surge como objetivo da política de cooperação económica, financeira e técnica com países terceiros à UE²⁷. Finalmente, com o Tratado de Lisboa (2007), foi alterado o Preâmbulo do TUE e introduzido o artigo 1ºA (atual artigo 2º TUE) que contém os valores essenciais em que se funda a UE e pelos quais todos os Estados-membros devem reger a sua atuação e que menciona, especificamente, o Estado de direito como um deles. Foram ainda alterados os artigos 7º, relativo a violações dos valores da comunidade europeia, e 49º, relacionado com as condições de adesão de novos Estados à União, reforçando, implicitamente, o respeito pelo princípio do Estado de direito²⁸.

Apesar das inúmeras referências, tanto jurisprudenciais como formalizadas nos Tratados, a falta de uma noção clara do que seja o princípio do Estado de direito permanece. Em muitos Estados-membros, o Estado de direito está formalmente consagrado nas Constituições nacionais²⁹, porém, nem os textos constitucionais ou os tribunais nacionais apresentam uma definição exata do princípio. Essa definição também não é encontrada no próprio Direito da União Europeia. O desenvolvimento deste princípio fundamental da União tem sido feito, em grande medida, pela doutrina, por um lado, e pelas contribuições jurisprudenciais do Tribunal de Justiça da União Europeia, por outro lado. No entanto, nem um nem outro conseguiram chegar a uma definição de Estado de direito. E, apesar das várias

²⁶ Tratado de Amesterdão, assinado em 1997, que entrou em vigor em maio de 1999. Versão original do artigo 1º/8: “O artigo F é alterado do seguinte modo: a) O nº1 passa a ter a seguinte redação: «A União assenta nos princípios da liberdade, da democracia, do respeito pelos direitos do Homem e pelas liberdades fundamentais, bem como do Estado de direito, princípios que são comuns aos Estados-membros»”. Versão original do artigo 1º/10: “o Título V passa a ter a seguinte redação: «(...) Artigo J.1: 1. A União definirá e executará uma política externa e de segurança comum extensiva a todos os domínios da política externa e de segurança, que terá por objetivos: (...) o desenvolvimento e o reforço da democracia e do Estado de direito, bem como o respeito pelos direitos do Homem e das liberdades fundamentais»”.

²⁷ Tratado de Nice, assinado em 2001, em vigor a partir de 2003. Versão original do artigo 181º.A: “A política da Comunidade neste domínio contribuirá para o objetivo geral de desenvolvimento e consolidação da democracia e do Estado de direito, bem como para o objetivo do respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais”.

²⁸ Tratado de Lisboa, assinado em 2007, em vigor a partir de 2009. Versão original do Preâmbulo: “Inspirando-se no património cultural, religioso e humanista da Europa, de que emanaram os valores universais que são os direitos invioláveis e inalienáveis da pessoa humana, bem como a liberdade, a democracia, a igualdade e o Estado de direito”. Versão original do artigo 1º/2): “O artigo 1º é alterado do seguinte modo: (...) 3) É inserido o artigo 1º-A: «A União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias(...)»”.

²⁹ Entre nós, veja-se o artigo 2º da Constituição da República Portuguesa: “A República Portuguesa é um Estado de direito democrático (...)”.

opiniões sobre o sentido mais apropriado a atribuir-lhe, a verdade é que temos apenas a certeza de que “o inegável grande consenso acerca do Estado de direito só possível pela falta de consenso acerca do seu significado”³⁰. Isto significa que ainda que os diferentes elementos que fazem parte do princípio do Estado de direito possam variar consoante o Estado-membro em que ele seja analisado, este princípio comporta, em geral, uma utilização semelhante em todo o espaço da União Europeia.

São várias as tentativas levadas a cabo no sentido de estabelecer uma definição de “Estado de direito”. Para além das definições que têm vindo a ser desenvolvidas pela doutrina, algumas dessas tentativas surgem por iniciativa da Comissão Europeia. Nas suas Comunicações sobre o estado da União no que respeita ao Estado de direito, este princípio surge como “consagrado no artigo 2º do Tratado da União Europeia como um dos valores fundamentais da União. Em qualquer regime que respeite o Estado de direito os poderes públicos só podem agir dentro dos limites impostos por lei, em conformidade com os valores da democracia e dos direitos fundamentais, sob a supervisão de tribunais independentes e imparciais.”³¹. É ainda referido que, para além do princípio da legalidade, o Estado de direito contempla também “o princípio da segurança jurídica; a proibição do exercício arbitrário do poder executivo; a proteção judicial efetiva por tribunais independentes e do controlo jurisdicional efetivo, incluindo o respeito pelos direitos fundamentais; assim como os princípios da separação de poderes e da igualdade perante a lei”³². Estes não podem, porém, ser percecionados como os únicos elementos necessários a uma definição de Estado de direito. Com efeito, perante um conceito com tamanha amplitude, seria legítima a inclusão, nesta noção, de princípios como o da proteção da confiança ou o da proporcionalidade³³.

Outras iniciativas partem de órgãos externos à UE, como sucede com a Comissão de Veneza³⁴. Esta Comissão reconheceu que “apesar das diferenças de opinião, existe um consenso

³⁰ PECH, Laurent, *A Union Founded on the Rule of Law: Meaning and Reality of the Rule of Law as a Constitutional Principle of EU Law*, *European Constitutional Law Review*, 6, 359-396, 2010, p. 360.

³¹ COMISSÃO EUROPEIA, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho: *Prosseguir o reforço do Estado de direito na União- Ponto de Situação e eventuais medidas futuras*, Bruxelas, 2019, pág.1 e “Relatório de 2020 sobre o Estado de direito- Situação na União Europeia”, Bruxelas, 2020, p.1.

³² Ver nota anterior.

³³ KOCHENOV, Dimitry; PECH, Laurent: *Upholding the Rule of Law in the EU: On the Commission’s ‘Pre-Article 7 Procedure’ as a Timid Step in the Right Direction*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2015, p. 6.

³⁴ A Comissão Europeia para a Democracia através do Direito, ou “Comissão de Veneza” como é comumente conhecida, é um órgão consultivo do Conselho da Europa para questões constitucionais. Composta por 62 Estados-membros dos vários continentes, tem como objetivo providenciar recomendações jurídicas, de modo que os seus

acerca dos elementos essenciais do Estado de direito”³⁵. Neste sentido, afastando-se da elaboração de uma definição teórica, este órgão procurou criar um instrumento em que constassem os elementos caracterizadores do núcleo deste princípio. Foi neste contexto que surgiu o “*Rule of Law Checklist*”, que agrupa esses elementos nos seguintes aspetos: (1) legalidade, (2) segurança jurídica, (3) proibição da arbitrariedade, (4) acesso a tribunais independentes e imparciais, (5) respeito pelos direitos humanos e (6) não discriminação e igualdade perante a lei.

Outras sugestões de definições deste princípio partem ainda dos próprios atos legislativos da União. Neste sentido, é pertinente analisar a definição de Estado de direito avançada pelo Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092, cujo artigo 2º, al. a) começa por reiterar que este é um “valor da União consagrado no artigo 2º do TUE”. Logo acrescenta que o Estado de direito “inclui os princípios da legalidade (...) bem como os princípios da segurança jurídica, da proibição da arbitrariedade dos poderes executivos, da tutela jurisdicional efetiva, incluindo o acesso à justiça, por tribunais independentes e imparciais, inclusive no que diz respeito aos direitos fundamentais, da separação de poderes, e ainda da não discriminação e da igualdade perante a lei”³⁶.

Todas estas definições tornam clara a natureza extremamente complexa do princípio do Estado de direito. Desde logo, pela multiplicidade de subprincípios que o caracterizam. Mas, sobretudo, pelo facto da presença de todos eles ser absolutamente essencial para o correto funcionamento de qualquer Estado democrático. Destacam-se, neste contexto, o princípio da legalidade, que pressupõe a existência de processos legislativos transparentes, em que prevaleça a democracia e o pluralismo, o princípio da segurança jurídica, que impõe certeza e previsibilidade das normas legais, ou o princípio da tutela e fiscalização jurisdicional efetiva feita por tribunais independentes e imparciais, que assegurem o respeito pelos direitos fundamentais. Neste sentido, o respeito efetivo pelo Estado de direito implica, necessariamente, o respeito por todas estas dimensões do princípio. Por este motivo, alguns autores consideram que o princípio do Estado de direito pode ser entendido como um “princípio guarda-chuva”³⁷,

membros estejam em condições de cumprir os padrões recomendados, a nível europeu e internacional, em três categorias distintas: a democracia, os direitos humanos e o Estado de direito (veja-se https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation&lang=EN).

³⁵ European Commission for Democracy Through the Law (Venice Commission): *Rule of Law Checklist*, Strasbourg, Council of Europe, 2016, p. 7, parágrafo 18.

³⁶ Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2020, relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União.

³⁷ PECH, Laurent, *The Rule of Law as a Constitutional...*, p.53-57.

uma vez que comporta no seu núcleo uma série de outros princípios, que terão, por sua vez, um nível mais elevado de concretização formal, o que serve como um meio de impor limitações ao exercício de poderes públicos.

A falta de uma definição precisa do princípio do Estado de direito pode explicar a relutância dos juízes em aplicá-lo como critério de decisão. De facto, outros critérios legais podem comportar uma maior facilidade de aplicação, seja pelo desenvolvimento doutrinal de que foram alvo, seja pela concretização jurisprudencial que detêm. No entanto, e tal como relembra Laurent Pech, “isso não quer dizer que o Estado de direito não seja um princípio jurídico ou que careça de eficácia jurídica”³⁸. Isto mesmo é demonstrado pela vasta jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, que será, posteriormente, objeto de análise.

³⁸ PECH, Laurent, *The Rule of Law as a Constitutional...*, p. 59.

CAPÍTULO II: MECANISMOS DE GARANTIA DO ESTADO DE DIREITO NA UNIÃO EUROPEIA

Secção I: Análise Geral do Quadro Normativo Previsto na Legislação Europeia

A União Europeia detém um conjunto de instrumentos que se destinam especificamente à garantia do Estado de direito em todos os Estados-membros e que apresentam respostas distintas consoante a situação em causa. Alguns destinam-se à promoção, outros à prevenção e outros ainda à eliminação de ameaças a este princípio³⁹. São precisamente estes os grandes pilares de atuação na estratégia de reforço do Estado de direito que tem vindo a ser desenvolvida pela Comissão Europeia. Por um lado, deve procurar-se uma promoção da “cultura do Estado de direito” na UE⁴⁰, pelos mais variados meios. Seja através de iniciativas criadas para o efeito, seja pela integração progressiva deste tema nas comunicações dos órgãos políticos, não só ao nível europeu, mas também e principalmente dentro de cada Estado-membro, a sensibilização dos cidadãos da União para a importância dos valores comunitários é essencial para o seu reforço e o Estado de direito não é exceção. Por outro lado, é fundamental “prevenir a ocorrência de problemas no domínio do Estado de direito ou o seu agravamento”⁴¹. Esta prevenção consegue-se através de um diálogo constante com cada Estado-membro de modo a conseguir detetar situações problemáticas numa fase inicial e a evitar a sua progressão para uma violação concreta daquele princípio. Por último, deve existir uma preocupação constante em “formular melhor uma resposta comum eficaz aquando da deteção de qualquer problema significativo”⁴². Não podemos esquecer que estamos perante um dos valores fundamentais em que assenta toda a atuação da União, pelo que este tipo de situações problemáticas deve ser solucionado com a maior brevidade possível, de modo a que o impacto negativo que isso acarreta para a UE, em geral, e para o Estado-membro, em particular, não se torne irreversível.

De facto, neste contexto, a Comissão Europeia tem um papel fundamental. Conhecida como a “guardiã dos Tratados”, é à Comissão que compete adotar medidas destinadas à reversão de situações de violação do princípio do Estado de direito, fazendo jus à função

³⁹ COMISSÃO EUROPEIA, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho: *Prosseguir o reforço do Estado de direito na União- Ponto de Situação e Eventuais Medidas Futuras*, Bruxelas, 2019, p.3-6.

⁴⁰ COMISSÃO EUROPEIA, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões: *Reforçar o Estado de direito na União- Plano de Ação*, Bruxelas, 2019, p.5.

⁴¹ Ver nota anterior.

⁴² Ver nota anterior.

primordial que lhe incumbe: a de assegurar o cumprimento, por parte de todos os Estados-membros, das obrigações que decorrem dos Tratados. Mas também o Parlamento Europeu e o Conselho têm procurado desenvolver mecanismos destinados ao reforço do Estado de direito. No entanto, e tal como relembra o artigo 2º TUE, estes “valores são comuns aos Estados-membros”, pelo que a salvaguarda e promoção deste princípio será sempre uma tarefa partilhada, que recai também nos próprios Estados-membros.

A promoção do Estado de direito- e de outros valores fulcrais como a democracia ou o respeito pelos direitos fundamentais- é fomentada pela União Europeia antes mesmo da adesão dos Estados à Comunidade. Isso é visível pela redação do artigo 49º TUE, que estabelece as condições de adesão de novos membros à União Europeia⁴³. Após a integração dos Estados na UE, por sua vez, estão disponíveis vários mecanismos e procedimentos distintos, que, de acordo com a Comissão⁴⁴, se resumem aos seguintes: (1) Mecanismo do Artigo 7º do TUE, (2) Procedimento por Infração- Artigo 258º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), (3) Mecanismo de Cooperação e de Verificação (4) Semestre Europeu, (5) Painel de Avaliação da Justiça na UE, (6) Mecanismo do “Quadro do Estado de Direito”, e (7) Apoio às Reformas Estruturais. A estes devem ainda acrescentar-se as mais recentes iniciativas: (8) o Mecanismo Europeu para o Estado de Direito e (9) o Regime de Condicionalidade para Proteção do Orçamento da União Europeia. Todos os mecanismos se destinam a “fiscalizar, avaliar e responder adequadamente aos problemas em matéria de Estado de direito e que são utilizados consoante os diferentes tipos de situações que surgem”⁴⁵. Atendendo às especificidades que cada mecanismo comporta, eles serão analisados na subsecção seguinte⁴⁶.

⁴³ Artigo 49º Tratado da União Europeia: “Qualquer Estado europeu que respeite os valores referidos no artigo 2º e esteja empenhado em promovê-los pode pedir para se tornar membro da União”.

⁴⁴ COMISSÃO EUROPEIA, *The EU’s Rule of Law toolbox*, 2019. (Disponível em: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rule_of_law_factsheet_1.pdf)

⁴⁵ EUROCID: *Estado de Direito: Um Valor com Impacto Direto na Proteção de outros Valores da UE* (Disponível em: <https://eurocid.mne.gov.pt/artigos/estado-de-direito>).

⁴⁶ À exceção do Painel de Avaliação da Justiça na União Europeia. Este mecanismo assume-se como “um instrumento anual de informação comparativo, destinado a ajudar a UE e os Estados-membros a tornarem os sistemas judiciais nacionais mais eficazes, apresentando dados objetivos, fiáveis e comparáveis sobre uma série de indicadores pertinentes para a avaliação da eficiência, da qualidade e da independência dos sistemas judiciais em todos os Estados-membros” (COMISSÃO EUROPEIA, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Banco Central Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: *Painel de Avaliação da Justiça na UE*, Bruxelas, 2020, p.3). A sua importância ao nível da garantia do Estado de direito reside no facto de este instrumento constituir uma das principais fontes de informação para a elaboração dos Relatórios sobre o Estado de direito, integrados do Mecanismo Europeu para o Estado de direito.

Apesar de referido como instrumento de defesa e garantia deste princípio na União, a verdade é que ele não assume grande relevo instrumental. Isso mesmo já foi inclusive referido pela Comissão numa das suas comunicações ao considerar que este instrumento “poderá ser desenvolvido e melhorado, nomeadamente com vista a abranger domínios relacionados com o Estado de direito” (COMISSÃO EUROPEIA, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões,

A sua exposição será feita tendo em conta a cronologia da sua consagração na ordem jurídica da União Europeia.

Estes mecanismos têm sido, cada vez mais, aprofundados, de modo a que consigam dar uma resposta eficaz aos inúmeros desafios que vão surgindo na União Europeia e que são suscetíveis de pôr em perigo o princípio do Estado de direito. Recentemente, a pandemia provocada pela COVID-19 assumiu-se como um dos grandes obstáculos à defesa e promoção deste princípio fundamental. De um momento para o outro, assistimos a restrições de direitos, liberdades e garantias nunca antes presenciadas pelos cidadãos da União. As medidas adotadas com o intuito de combater a situação pandémica significaram, inevitavelmente, um esforço acrescido para os Estados-membros, que se traduziu, nomeadamente, na necessidade de compatibilizar essas medidas com os princípios consagrados nos Tratados Europeus. Acresce ainda o facto de ser absolutamente essencial continuar a assegurar o equilíbrio entre os poderes públicos responsáveis pela tomada dessas decisões, principalmente por estar em causa uma diminuição das liberdades dos cidadãos. Estes e outros fatores foram analisados desde cedo pela Comissão Europeia que concluiu que a “existência de um equilíbrio de poderes eficaz a nível nacional, que defenda o respeito do Estado de direito, é fundamental para garantir que essas restrições aos nossos direitos são limitadas ao necessário e proporcionadas, limitadas no tempo e sujeitas à supervisão dos tribunais e dos parlamentos nacionais”⁴⁷, reconhecendo, porém, que “a crise da COVID-19 criou um conjunto amplo e diversificado de desafios para a sociedade e, mais especificamente, para as administrações públicas e os sistemas jurídicos e constitucionais. A crise revelou-se um verdadeiro teste de esforço à resiliência dos sistemas nacionais em tempos de crise”⁴⁸.

Secção II: Mecanismos Destinados à Proteção do Estado de Direito na União Europeia

Subsecção I: Pré-adesão

Com o Tratado de Lisboa, foram especificamente previstos, no artigo 2º do TUE, os

Reforçar o Estado de direito na União- Plano de Ação, Bruxelas, 2019, p.13). Por este motivo, não se considera necessária a sua autonomização na análise dos mecanismos de garantia do princípio do Estado de direito.

⁴⁷ COMISSÃO EUROPEIA, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões- *Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito- Situação na União Europeia*, Bruxelas, 2020, p.2.

⁴⁸ COMISSÃO EUROPEIA, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões- *Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito- Situação na União Europeia*, Bruxelas, 2020, p.6.

valores fundamentais em que se baseia toda a atuação da União Europeia. Todos esses valores, entenda-se, a dignidade da pessoa humana, a liberdade, a democracia, a igualdade, o respeito pelos direitos humanos e o Estado de direito, assumem especial relevância pelo facto do seu cumprimento se assumir como requisito prévio de adesão dos Estados que desejam fazer parte da União Europeia⁴⁹, nos termos do artigo 49º do TUE. Esta redação pluralista de valores comunitários, plasmados naquele artigo, contribuiu para um reforço das condições de elegibilidade desses Estados⁵⁰. Cumpre salientar que o Estado de direito ocupa um papel importante na política externa da União, pelo que “o reforço das principais instituições, como o sistema judiciário, e o reforço da luta contra a corrupção tornaram-se aspetos cada vez mais importantes nos esforços da UE para promover reformas quanto ao cumprimento dos critérios de Copenhaga que devem ser satisfeitos para a adesão à UE”⁵¹. Estes critérios de adesão, comumente designados por “critérios de Copenhaga”, foram “estabelecidos pelo Conselho Europeu de Copenhaga em 1993 e reforçados pelo Conselho Europeu de Madrid, em 1995”⁵². Atualmente constam do artigo 49º TUE e assumem natureza política, económica e administrativa/institucional e entende-se que “têm funcionado como uma pré-condição para qualquer Estado candidato que deseje fazer parte da União”⁵³. Ao nível político, estes critérios reclamam “a estabilidade das instituições de modo a garantir a democracia, o Estado de direito e os direitos humanos”⁵⁴.

Atualmente, são vários os processos de adesão que estão em curso e que visam um alargamento da União⁵⁵. Para cada um dos países candidatos, em estrita consonância com os critérios de carácter político fixados no artigo 49º do TUE, são analisados diferentes aspetos

⁴⁹ “o respeito pelo Estado de direito é uma condição *sine qua non* para efeitos de adesão à UE” - COMISSÃO EUROPEIA, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: *Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito*, Estrasburgo, 2014, p.2.

⁵⁰ PECH, Laurent, ‘*A Union Founded on the Rule of Law*’: *Meaning and Reality of the Rule of Law as a Constitutional Principle of EU Law*, *European Constitutional Law Review*, Vol. 6, 2010, p. 366

⁵¹ COMISSÃO EUROPEIA, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho: *Prosseguir o reforço do Estado de direito na União- Ponto de Situação e Eventuais Medidas Futuras*, Bruxelas, 2019, p.6.

⁵² Veja-se a este respeito o considerando (4) do Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2020.

⁵³ Ver nota anterior.

⁵⁴ CARRERA, Sergio; GUILD, Elspeth; HERNANZ, Nicholas - *The Triangular Relationship between Fundamental Rights, Democracy and the Rule of Law in the EU: Towards an EU Copenhagen Mechanism*, Centre for European Policy Studies, 2013, p.1.

⁵⁵ Os mais antigos dizem respeito aos seguintes países: Turquia (desde 2005), República da Macedónia do Norte (desde 2005), Montenegro (desde 2012), Sérvia (desde 2014) e Albânia (desde 2014). Em junho de 2022, foram considerados candidatos a Ucrânia e a Moldávia e prevê-se que, em breve, também à Geórgia seja reconhecido esse estatuto. Informações mais detalhadas acerca dos processos de adesão em curso podem ser consultados em: https://ec.europa.eu/info/policies/eu-enlargement_pt.

relacionados, nomeadamente, com a garantia de processos democráticos de acordo com as constituições nacionais; com a qualidade e eficiência das instituições públicas; com a salvaguarda da independência judicial e a prevenção e combate da corrupção; ou com a proteção de direitos fundamentais⁵⁶.

Subsecção II: Pós-adesão

1. Mecanismo do Artigo 7º do TUE

O artigo 7º do Tratado da União Europeia, introduzido pelo Tratado de Amesterdão, é um dos principais instrumentos de resposta a ameaças aos valores fundamentais da União, previstos no artigo 2º do TUE, e, portanto, um dos principais meios de defesa do Estado de direito. No seu núcleo, comporta dois tipos de mecanismos distintos: o seu n.º 1 diz respeito a um mecanismo preventivo, relacionado com um risco de violação, ao passo que no seu n.º 2 surge um mecanismo com carácter sancionatório, que se destina a situações em que a violação teve efetivamente lugar. Este instrumento comporta uma natureza excecional, funcionando como uma espécie de último recurso em casos mais graves de quebra de valores da UE. Ambos os mecanismos são independentes entre si e comportam diferentes pressupostos para a sua ativação.

No artigo 7º, n.º 1 do TUE encontramos medidas preventivas destinadas a evitar a concretização de uma violação dos valores do artigo 2º do TUE. Neste sentido, este mecanismo pode ser ativado quando se verifique “a existência de um risco manifesto de violação grave dos valores referidos no artigo 2º por parte de um Estado-membro”⁵⁷. A proposta fundamentada de ativação deste mecanismo deve ser apresentada ao Conselho e pode partir dos Estados-membros (mais precisamente, de um terço dos Estados-membros), da Comissão Europeia ou do Parlamento Europeu (quando reúna uma maioria de dois terços dos votos, que representem a maioria dos seus membros, de acordo com o artigo 354º, § 4 do TFUE, para o qual remete o artigo 7º, n.º 5 do TUE). Em tal situação, o Estado-membro em que esse risco terá lugar é ouvido

⁵⁶ Exemplos destas considerações constam das últimas comunicações da Comissão Europeia ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho, em relação aos mais recentes países candidatos, a Ucrânia, a Moldávia e a Geórgia.

⁵⁷ Artigo 7º/1 do TUE: “Sob proposta fundamentada de um terço dos Estados-Membros, do Parlamento Europeu ou da Comissão Europeia, o Conselho, deliberando por maioria qualificada de quatro quintos dos seus membros, e após aprovação do Parlamento Europeu, pode verificar a existência de um risco manifesto de violação grave dos valores referidos no artigo 2.o por parte de um Estado-Membro. Antes de proceder a essa constatação, o Conselho deve ouvir o Estado-Membro em questão e pode dirigir-lhe recomendações, deliberando segundo o mesmo processo.

O Conselho verificará regularmente se continuam válidos os motivos que conduziram a essa constatação.”.

no Conselho, antes de ser tomada qualquer decisão. Após a audição do Estado-membro em causa, o Conselho pode constatar a existência desse risco, decidindo por uma maioria qualificada de quatro quintos dos Estados-membros (excluindo o Estado-membro visado), desde que tal tenha sido previamente aprovado pelo Parlamento Europeu (que delibera nos termos do artigo 354º, § 4 do TFUE). Ao Conselho cabe ainda dirigir recomendações ao Estado-membro em questão, se assim o considerar, e também verificar se os motivos que levaram à adoção daquele mecanismo continuam ou não a existir.

Já o mecanismo do n.º 2 do artigo 7º do TUE pressupõe, por sua vez, a verificação da existência efetiva de “uma violação grave e persistente, por parte de um Estado-membro, dos valores referidos no artigo 2º”⁵⁸. O processo pode ser desencadeado pela apresentação de uma proposta por um terço dos Estados-membros ou pela Comissão Europeia. O Estado-membro em que se verifiquem tais violações é convidado a apresentar observações acerca das situações que suscitaram preocupação. Ouvido o Estado-membro em questão, segue-se a aprovação da proposta pelo Parlamento Europeu, para a qual é necessária uma maioria de dois terços dos votos que representem a maioria dos seus membros (artigo 354º, § 4 do TFUE, para o qual remete o artigo 7º, n.º 5 do TUE). Segue-se a verificação, por parte do Conselho Europeu, da existência de uma *violação grave e persistente* daqueles valores, cuja deliberação final carece de unanimidade, com exclusão, naturalmente, do Estado-membro em que tal violação teve lugar.

A constatação da existência de tal violação, ao abrigo do mecanismo do artigo 7º, n.º 2 do TUE, pode comportar algumas consequências, previstas no n.º 3 do mesmo artigo. Ainda que essas consequências não operem de modo automático, elas podem traduzir-se na decisão, por parte do Conselho, de suspensão de alguns direitos do Estado-membro em causa, nomeadamente “o direito de voto do representante do Governo desse Estado-membro no Conselho”⁵⁹.

Até ao momento, o mecanismo preventivo do artigo 7º, n.º 1 do TUE foi ativado uma

⁵⁸ Artigo 7º/2 do TUE: “O Conselho Europeu, deliberando por unanimidade, sob proposta de um terço dos Estados-Membros ou da Comissão Europeia, e após aprovação do Parlamento Europeu, pode verificar a existência de uma violação grave e persistente, por parte de um Estado-Membro, dos valores referidos no artigo 2.º, após ter convidado esse Estado-Membro a apresentar as suas observações sobre a questão.”

⁵⁹ Artigo 7º/3 do TUE: “Se tiver sido verificada a existência da violação a que se refere o n.º 2, o Conselho, deliberando por maioria qualificada, pode decidir suspender alguns dos direitos decorrentes da aplicação dos Tratados ao Estado-Membro em causa, incluindo o direito de voto do representante do Governo desse Estado-Membro no Conselho. Ao fazê-lo, o Conselho terá em conta as eventuais consequências dessa suspensão nos direitos e obrigações das pessoas singulares e coletivas.

O Estado-Membro em questão continuará, de qualquer modo, vinculado às obrigações que lhe incumbem por força dos Tratados.”

vez para a Polónia e outra vez para a Hungria, ainda que, até ao momento, não tenha havido qualquer desenvolvimento dos procedimentos em nenhum dos Estados-membros.

No caso da Polónia, a decisão não surge com especial surpresa. Desde 2015 que a Comissão Europeia demonstra grande preocupação com o sistema judicial polaco, fruto das inúmeras alterações legislativas que têm vindo a ocorrer desde a tomada de posse do atual Governo⁶⁰. A Comissão decidiu, então, emitir várias recomendações à República da Polónia⁶¹, nas quais expunha as suas preocupações com questões relacionadas com o Estado de direito naquele Estado-membro e nas quais formulava recomendações dirigidas às autoridades nacionais para que tais problemas pudessem ser solucionados. Os motivos causadores dessas preocupações recaíam, essencialmente, sob a nomeação de magistrados e a sua falta de independência relativamente ao poder político, a falta de independência do Supremo Tribunal e do Tribunal Constitucional Polacos e a falta de independência do Conselho Nacional da Magistratura. A inexistência de uma resposta adequada por parte do governo da Polónia fez com que a Comissão apresentasse uma proposta fundamentada no sentido de ativar o mecanismo preventivo do artigo 7º, n.º 1 do TUE⁶².

Em relação à Hungria, a iniciativa de ativação do mecanismo preventivo do artigo 7º, n.º 1 do TUE partiu do Parlamento Europeu. Numa resolução adotada em setembro de 2018⁶³, o Parlamento dava conta de uma série de preocupações relacionadas, entre outros, com o funcionamento do sistema constitucional, com a falta de independência do poder judicial, com a corrupção ou com a liberdade de expressão. Entendeu, então, que estaria em causa um *risco manifesto de violação grave* dos valores da União e instou o Conselho a analisar tais questões. A Hungria, porém, não concordou com a adoção desta Resolução, pelo que interpôs recurso da mesma no Tribunal de Justiça, em outubro de 2018, o qual foi analisado no Acórdão de 3 de

⁶⁰ O atual governo da Polónia é liderado pelo partido político “Leis e Justiça” desde 2015. A partir desse ano, várias alterações legislativas tiveram lugar, com o objetivo de proceder a uma recomposição profunda do sistema judicial polaco. Determinadas medidas, porém, têm chamado a atenção dos órgãos políticos europeus, que têm demonstrado sérias preocupações com a situação que se vive, atualmente, no país. A ingerência política no Conselho Nacional da Magistratura, as nomeações ilegais dos juízes para o Tribunal Constitucional ou a aposentação antecipada forçada dos juízes do Supremo Tribunal são algumas dessas situações. No entanto, não só a falta de independência do poder judicial é motivo de preocupação. O controlo dos meios de comunicação e o desrespeito por direitos fundamentais das mulheres ou de algumas minorias são, de igual modo, preocupantes.

⁶¹ Recomendação (UE) 2016/1374, de 27 de julho de 2016; Recomendação (UE) 2017/146, de 21 de dezembro de 2016; Recomendação (UE) 2017/1520, de 26 de julho de 2017; e Recomendação (UE) 2018/103, de 20 de dezembro de 2017, todas relativas à situação do Estado de direito na Polónia.

⁶² Parágrafo 51 da Recomendação (UE) 2018/103, de 20 de dezembro de 2017: “A presente recomendação é emitida em simultâneo com a proposta fundamentada da Comissão em conformidade com o artigo 7º, nº1 do Tratado da União Europeia, no que respeita ao Estado de direito na Polónia”.

⁶³ Resolução do Parlamento Europeu (2017/2131 (NL)), de 12 de setembro de 2018, disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0340_PT.html#title2.

junho de 2021⁶⁴. Quanto aos argumentos invocados, aquele Estado-membro, apoiado pela República da Polónia, entendia que o Parlamento Europeu, ao adotar tal Resolução, tinha violado disposições comunitárias, entre as quais o artigo 354º, § 4 do TFUE, para além de ter desrespeitado os princípios da democracia e da igualdade de tratamento⁶⁵. Acrescentava ainda que aquela Resolução violava os princípios da segurança jurídica, da cooperação leal e da boa fé entre as instituições da União. Nenhum destes argumentos, porém, foi julgado procedente pelo Tribunal de Justiça, que considerou não estar em causa qualquer violação, por parte do Parlamento Europeu, das disposições e princípios invocados pela Hungria, negando “provimento ao recurso na sua totalidade”⁶⁶.

Apesar de ser considerado um dos principais instrumentos de defesa do Estado de direito, este mecanismo- no que respeita, particularmente, ao artigo 7º, n.º 2 do TUE- padece de uma grande limitação: a unanimidade do Conselho para a sua adoção. É certo que o mecanismo de natureza sancionatória do n.º 2 do artigo 7º do TUE permite ir mais além do que o previsto no n.º 1, nomeadamente ao nível das possíveis consequências que dele podem advir. Dadas as inúmeras preocupações com a Polónia e a Hungria ao longo dos últimos anos, seria expectável a sua ativação. No entanto, a aproximação de políticas e de ideologias entre os dois Estados-membros, associada a uma ideia de solidariedade entre ambos, tornam a adoção deste mecanismo praticamente impossível. Uma qualquer proposta neste sentido, dirigida a um ou outro Estado-membro, seria, inevitavelmente, vetada pelo outro, impossibilitando a ativação do artigo 7º, n.º 2 do TUE⁶⁷. Afinal, nem um mecanismo de último recurso, como é entendido o artigo 7º do TUE, satisfaz plenamente as exigências de proteção e defesa do Estado de direito.

2. Procedimento por Infração- Artigo 258º do TFUE

Nos termos do artigo 258º do TFUE, se “a Comissão considerar que um Estado membro não cumpriu qualquer das obrigações que lhe incumbem por força dos *Tratados*, formulará um parecer fundamentado sobre o assunto, após ter dado a esse Estado oportunidade de apresentar as suas observações. Se o Estado em causa não proceder em conformidade com este parecer no

⁶⁴ Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 3 de junho de 2021 (Processo C-650/18, ECLI:EU:C:2021:426), relativo a um recurso de anulação interposto pela Hungria, ao abrigo do artigo 263º do TFUE.

⁶⁵ Parágrafo 62 do Acórdão do Tribunal, Processo C-650/18.

⁶⁶ Parágrafo 111 do Acórdão do Tribunal, Processo C-650/18.

⁶⁷ Isso mesmo já foi expressamente admitido pelo Primeiro-Ministro húngaro, Viktor Orbán (Veja-se: <https://www.politico.eu/article/poland-strikes-back-at-eu-on-media-law-frans-timmermans-stepkowski-andrzej-duda/>)

prazo fixado pela Comissão, esta pode recorrer ao Tribunal de Justiça da União Europeia”. Este instrumento de defesa do Estado de direito surge intimamente relacionado com o papel de “guardião dos Tratados” associado à Comissão Europeia. De facto, a garantia de uma correta aplicação das normas dos Tratados, associada ao controlo da aplicação do Direito da União são algumas das mais importantes funções que incumbem à Comissão, nos termos do artigo 17º/1 do TUE.

Ao contrário do que sucede com as questões prejudiciais, apresentadas ao Tribunal de Justiça nos termos do artigo 267º do TFUE, nas quais este apenas se pronuncia pela correta interpretação dos Tratados e a sua conformidade com as normas nacionais, através dos procedimentos de infração o Tribunal pode ir mais além e “avaliar diretamente as disposições nacionais” ainda que “não tenha competência para eliminar as normas do ordenamento nacional”⁶⁸. Não obstante, a decisão a que chega o Tribunal de Justiça produz efeitos nos ordenamentos jurídicos nacionais. Ao abrigo do artigo 260º do TFUE, eles devem “tomar as medidas necessárias à execução do acórdão do Tribunal”, podendo incorrer em sanções pecuniárias se o não fizerem.

São vários os exemplos de procedimentos deste tipo lançados pela Comissão Europeia, alguns dos quais analisados adiante. Estes versam não só sobre matéria do Estado de direito e da defesa dos valores fundamentais consagrados no artigo 2º do TUE, mas também de áreas diversas como a segurança digital, a concorrência, a livre circulação de pessoas e mercadorias ou a sustentabilidade⁶⁹.

3. Mecanismo de Cooperação e Verificação

O Mecanismo de Cooperação e Verificação é um instrumento provisório, criado especificamente para a Roménia e a Bulgária, aquando a sua adesão à União Europeia. Para fazer parte da União, os Estados devem reunir um conjunto de requisitos prévios- os já abordados Critérios de Copenhaga previstos no artigo 49º do TUE. Em 2007, apesar de os requisitos relativos a estes dois países se encontrarem, de um modo geral, verificados, entendeu-se que determinados aspetos necessitavam de uma atenção particular. Fatores relacionados com a reforma judiciária, a luta contra a corrupção e, no caso particular da Bulgária, a criminalidade

⁶⁸ KRZYWÓN, Adam (2020), *La defensa y el desarrollo del principio de independencia judicial en la Unión Europea*, Revista Española de Derecho Constitucional, 119, 85-117, p. 100.

⁶⁹ Todos os anos são publicados relatórios acerca da aplicação do Direito da União Europeia nas mais diversas áreas, em todos os Estados-membros. Neles são apresentados os procedimentos de infração lançados no ano anterior, pela Comissão Europeia. Estes relatórios podem ser consultados em https://ec.europa.eu/info/publications/annual-reports-monitoring-application-eu-law_en.

organizada padeciam de algumas deficiências e necessitavam de um acompanhamento personalizado⁷⁰. A não verificação de todos estes fatores impossibilitava a garantia e a defesa adequada e eficaz do princípio do Estado de direito no seio da União

Este mecanismo pressupõe a avaliação dos progressos realizados pela Roménia e pela Bulgária em cada um dos domínios referidos anteriormente. Para tal, foram estabelecidos pela Comissão Europeia determinados critérios que facilitam essa avaliação- os objetivos ou parâmetros de referência- e que diferem consoante o Estado-membro: no caso da Roménia prendem-se com a “eficácia e transparência do sistema judicial, instituições fundamentais em domínios como a integridade e a luta contra a corrupção a todos os níveis, e a prevenção da corrupção”⁷¹, ao passo que no caso da Bulgária se relacionam essencialmente “com questões como a independência, o profissionalismo e a eficiência do sistema judicial, a luta contra a corrupção e as medidas tomadas contra o crime organizado”⁷². O alcance de tais objetivos dependerá, naturalmente, dos esforços levados a cabo por ambos os países, sendo avaliados anualmente pela Comissão Europeia e estando refletidos nos seus relatórios de progresso sobre cada um dos Estados-membros⁷³. A elaboração desses relatórios resulta não só do acompanhamento que a Comissão faz junto das autoridades nacionais de cada Estado-membro, como também da colaboração com outros intervenientes, como os demais Estados-membros da União ou até organizações internacionais.

Este não é, portanto, um Mecanismo comum a todos os Estados-membros da UE, pelo que deve cessar quando aqueles problemas já não tiverem lugar. A partir de tal momento, devem ser utilizados os restantes mecanismos já existentes para a generalidade dos Estados-membros. No entanto, até ao momento, os problemas subsistem. Isso é visível não só pela jurisprudência do Tribunal de Justiça que se tem pronunciado sobre processos relativos à deterioração do Estado de direito na Roménia- e que serão analisados adiante-, como também pela adoção de resoluções pelo Parlamento Europeu sobre esta matéria, nomeadamente em relação à

⁷⁰ COMISSÃO EUROPEIA, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho, *Prosseguir o reforço do Estado de direito na União: Ponto de Situação e eventuais medidas futuras*, Bruxelas, 2019, p.5.

⁷¹ COMISSÃO EUROPEIA, *Mecanismo de cooperação e de verificação para a Bulgária e a Roménia: Critérios de avaliação dos progressos*, disponível em https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/cooperation-and-verification-mechanism-bulgaria-and-romania_pt.

⁷² Ver nota anterior.

⁷³ Os relatórios anuais podem ser consultados em: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_pt.

Bulgária⁷⁴.

4. Semestre Europeu

O Semestre Europeu pode ser definido como o “ciclo de coordenação das políticas económicas, orçamentais, laborais e sociais na UE”⁷⁵, cujo objetivo primordial se prende com a uniformização de políticas dos Estados-membros com o conjunto de regras fixadas anualmente pela União.

O Semestre Europeu divide-se, essencialmente, em duas grandes fases: numa primeira fase surgem as orientações da União e os respetivos planos de ação dos Estados-membros relacionados com as políticas mencionadas anteriormente, ao passo que, num segundo momento, temos a sua implementação. Atendendo ao crescimento anual da UE, são adotadas numa primeira fase recomendações gerais, destinadas a todos os Estados-membros, sendo depois elaborado um relatório relativo a cada um deles, do qual constam informações mais detalhadas em relação às políticas que devem ser adotadas em cada país e que servirão de base à elaboração dos seus planos de ação individuais. Numa segunda fase são apresentados os programas de estabilidade e convergência e também os programas nacionais de reformas dos Estados-membros, os quais são apreciados pela Comissão e pelo Conselho. Segue-se, então, uma etapa muitas vezes designada por “semestre nacional”, que consiste na implementação, pelos Estados-membros, dos seus planos de ação, atendendo às recomendações feitas pelas instituições da União nas fases anteriores, e que resultará na adoção dos orçamentos nacionais para o ano que se segue⁷⁶.

Com o intuito de incentivar o crescimento de cada Estado-membro em cada um dos domínios referidos inicialmente, este instrumento pressupõe que se analisem diversos aspetos, entre eles o combate à corrupção e a estrutura dos sistemas judiciais. É precisamente por este motivo que o Semestre Europeu releva como instrumento de prevenção/promoção do Estado de direito, uma vez que através dele são analisadas questões relevantes, acerca das quais recaem inclusive os trabalhos desenvolvidos pela Comissão para a defesa deste princípio. Acresce ainda o facto de que podem ser emitidas recomendações pelo Conselho caso, no seguimento dos relatórios elaborados acerca de cada Estado-membro, se verifiquem questões problemáticas

⁷⁴ PARLAMENTO EUROPEU, *Resolução do Parlamento Europeu, de 8 de outubro de 2020, sobre o Estado de direito e os direitos fundamentais na Bulgária* (2020/2793(RSP)), disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020IP0264&from=PT>.

⁷⁵ Ver <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/european-semester/> para informações gerais acerca do Semestre Europeu.

⁷⁶ “Como funciona o Semestre Europeu?”, disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/european-semester/how-european-semester-works/>.

relacionadas com tais parâmetros- à semelhança do que sucede, de modo mais aprofundado, com os Relatórios da Comissão sobre o Estado de direito.

5. Mecanismo do Quadro do Estado de Direito

Atenta às ameaças cada vez mais frequentes ao Estado de direito, a Comissão Europeia decidiu, em março de 2014, instituir o mecanismo do “Quadro do Estado de Direito”, destinado a complementar os procedimentos já existentes- nomeadamente, os do artigo 7º do TUE e do artigo 258º do TFUE, que nem sempre se mostravam suficientes para responder a estas situações⁷⁷. O que se pretende com este mecanismo é a existência de diálogo constante entre a Comissão e os Estados-membros em que se verifiquem sérias ameaças ao Estado de direito, de modo a que estas não progridam para violações concretas daquele princípio. Este diálogo deve ser baseado nos princípios da não discriminação e do tratamento igualitário dos Estados-membros e deve ser conduzido “sem colocar em causa o princípio da atribuição de competências” e sem prejudicar “o respeito pela identidade nacional dos Estados-membros”⁷⁸.

Este mecanismo preventivo surge após a verificação da existência de lacunas no que respeita a violações dos valores da UE, previstos no artigo 2º do TUE, uma vez que os procedimentos existentes até então não cobriam todo este tipo de situações. Tal como afirmou a Comissão na sua Comunicação em 2014⁷⁹, por um lado, o procedimento de infração previsto no artigo 258º do TFUE só podia ter lugar se em causa estivesse “uma infração a uma disposição específica do direito da União Europeia”, ao passo que, por outro lado, “os limiares para ativar ambos os mecanismos do artigo 7º do TUE são muito elevados e sublinham a sua natureza enquanto mecanismos de último recurso”. Era, então, necessária a criação de um mecanismo que surgisse numa fase inicial, aquando da constatação de uma ameaça ao princípio do Estado de direito.

De um modo geral, o mecanismo do Quadro do Estado de direito é composto por três fases distintas, que ocorrem se se verificar a existência de uma “ameaça sistémica ao Estado de

⁷⁷ “acontecimentos recentes nalguns Estados-membros evidenciaram uma falta de respeito pelo Estado de direito e, consequentemente, também pelos valores que o Estado de direito visa proteger (...) a Comissão e a UE tiveram de adotar soluções *ad hoc*, uma vez que os atuais mecanismos e procedimentos da UE nem sempre têm sido adequados para garantir uma resposta eficaz e atempada às ameaças ao Estado de direito”- COMISSÃO EUROPEIA, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: *Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito*, Estrasburgo, 2014, p.2

⁷⁸ MANKO, Rafal, *Protecting the Rule of Law in the EU*, EPRS, European Parliament, 2019, p.6.

⁷⁹ COMISSÃO EUROPEIA, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: *Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito*, Estrasburgo, 2014, p.5-6.

direito num Estado-membro”⁸⁰: inicia-se com uma avaliação da Comissão, em que se procurará apurar se existem ou não elementos que constituam indícios deste tipo de ameaça; caso se conclua pela afirmativa, segue-se uma fase de recomendações da Comissão em relação ao Estado-membro em questão, para que este possa reverter a situação num prazo estabelecido previamente; por fim, é efetuado o seguimento dessas recomendações, pelo que a Comissão procura averiguar se o Estado-membro conseguiu resolver as questões alvo de preocupações. Todo este processo assenta em três premissas fundamentais⁸¹: a existência de uma verdadeira ameaça ao princípio do Estado de direito, dotada de particulares características, para ativação do mecanismo, a sua aplicação igualitária em todos os Estados-membros e a possível participação de entidades externas à União, quando tal se afigure indispensável ao conhecimento e resolução da situação.

6. Apoio às Reformas Estruturais

O Programa de Apoio às Reformas Estruturais foi criado em 2017, pelo Regulamento (UE) 2017/825⁸² e, segundo a Comissão Europeia, consiste num serviço que “presta apoio técnico às reformas estruturais nos Estados-membros”⁸³ em domínios que relevam no âmbito da garantia do princípio do Estado de direito. Uma vez mais, são referidos elementos diretamente relacionados com a garantia deste princípio. Assim, nos termos do artigo 5º, n.º 2, al. b) do Regulamento, podem ser adotadas medidas relacionadas com os sistemas judiciais dos Estados-membros, a luta contra a corrupção ou, num âmbito mais alargado, questões relacionadas com a administração pública. Este é um instrumento utilizado mediante pedido do Estado-membro que deseja levar a cabo tais reformas (artigo 7º do Regulamento) e consiste num apoio personalizado, realizado de acordo com as necessidades de cada Estado-membro. Concedidos tais apoios, a Comissão deve acompanhar e avaliar, nos termos do artigo 16º do Regulamento, “a execução das ações financiadas pelo programa e aferir a consecução do

⁸⁰ COMISSÃO EUROPEIA, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: *Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito*, Estrasburgo, 2014, p.8 e ss.

⁸¹ KOCHENOV, Dimitry; PECH, Laurent: *Upholding the Rule of Law in the EU: On the Commission's 'Pre-Article 7 Procedure' as a Timid Step in the Right Direction*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2015, p. 8.

⁸² Regulamento (UE) 2017/825, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de maio de 2017, relativo à criação do Programa de Apoio às Reformas Estruturais para o período 2017-2020. Este Regulamento foi alterado pelo Regulamento (UE) 2018/1671, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2018, com vista ao aumento da dotação financeira deste programa.

⁸³ COMISSÃO EUROPEIA, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho, *Prosseguir o reforço do Estado de direito na União: Ponto de Situação e eventuais medidas futuras*, Bruxelas, 2019, p.5.

objetivo geral” pretendido pelo Estado-membro, fazendo-o com base nos indicadores que constam do Anexo ao Regulamento.

7. Mecanismo Europeu para o Estado de Direito

No contexto da estratégia de reforço do Estado de direito, que tem vindo a ser desenvolvida nos últimos anos, surge o Mecanismo Europeu para o Estado de direito, enquanto instrumento destinado à prevenção de problemas relacionados com este princípio.

A defesa e a garantia do Estado de direito cabem, em primeiro lugar, às autoridades nacionais dos Estados-membros. No entanto, a UE pode desempenhar um papel fundamental neste domínio. Para tal, é necessário que a União disponha de conhecimentos aprofundados sobre a questão que originou o problema, de forma a contribuir para a sua resolução desde o início. Foi com este intuito que a Comissão Europeia decidiu instituir este mecanismo, enquanto um ciclo anual de análise do Estado de direito. Esta análise deve ser feita em relação a cada um dos Estados-membros e é referente a vários elementos do Estado de direito, pelo que serão analisadas questões relativas, nomeadamente, à independência dos tribunais ou à separação de poderes. Este visa ser um processo no qual intervêm diversos atores e do qual resulta um Relatório sobre o Estado de direito que servirá “de base para fomentar o debate na UE, bem como para prevenir a emergência de problemas ou o agravamento de problemas já existentes”⁸⁴. Todo o Mecanismo tem por base o diálogo entre as instituições da União- Parlamento Europeu, Comissão Europeia e Conselho- e os Estados-membros e respetivas autoridades nacionais, mas não só. A sua elaboração conta também com os contributos de “diversas agências da UE, redes europeias, organizações da sociedade civil e associações profissionais europeias e nacionais e intervenientes nacionais e europeus”⁸⁵, entre os quais a Agência dos Direitos Fundamentais, o Conselho da Europa e a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE). Todos os intervenientes neste processo devem partilhar informações relevantes em matéria de Estado de direito, de forma contínua ao longo do ano. Para além destes contributos, também os Estados-membros devem partilhar o máximo de informação neste domínio, para que todo o processo decorra com a maior transparência possível⁸⁶.

⁸⁴ COMISSÃO EUROPEIA, *Relatório de 2021 sobre o Estado de direito- Perguntas e Respostas*, Bruxelas, 2021, p.1.

⁸⁵ COMISSÃO EUROPEIA, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões- *Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito- Situação na União Europeia*, Bruxelas, 2020, p.5.

⁸⁶ Veja-se, neste sentido, as considerações da Comissão Europeia acerca da estratégia de promoção e prevenção de problemas em matéria de Estado de direito: “O objetivo consiste em reduzir significativamente a necessidade

Dos trabalhos desenvolvidos no âmbito destes Relatórios resulta não só uma comunicação geral sobre o estado da União no âmbito do Estado de direito, como também uma apreciação por país, na forma de capítulos, em que surgem os factos relevantes sobre o tema de modo mais pormenorizado. Todas as considerações se centram em quatro pilares fundamentais: na avaliação dos *sistemas judiciais* de cada Estado-membro, procurando averiguar se está garantida uma tutela jurisdicional efetiva; no *combate à corrupção*; no *pluralismo e liberdade dos meios de comunicação social*; e na garantia do *equilíbrio de poderes ao nível institucional*.

Até ao momento, foram publicados dois Relatórios sobre o Estado de direito na União Europeia, o de 2020 e o de 2021, e o balanço é positivo. Um dos objetivos primordiais consistia na sensibilização dos cidadãos da União para temas relacionados com o Estado de direito, objetivo esse que foi alcançado, sobretudo pela maior frequência com que o assunto foi abordado, não só ao nível da UE, mas também dentro de cada Estado-membro⁸⁷. Foi levado a cabo um esforço de promoção de debates sobre este princípio, como aconteceu com a Conferência sobre o Estado de direito, organizada pela Presidência Portuguesa do Conselho da UE, em maio de 2021⁸⁸. Atenta às conclusões do Relatório de 2020, foi ainda possível à Comissão estabelecer um contacto mais próximo com alguns Estados-membros, com vista ao acompanhamento de questões problemáticas previamente identificadas⁸⁹.

8. Regime de Condicionalidade para proteção do Orçamento da União Europeia

Este instrumento é o mais recente passo na proteção do Estado de direito na União Europeia. Desde 2018 que a Comissão Europeia defendia, com base no artigo 322º do TFUE, a aprovação de um mecanismo, com carácter sancionatório, que consistisse no corte dos fundos comunitários a países em que se verificassem violações dos vários subprincípios que compõem o Estado de direito. Este instrumento veio a ser aprovado em dezembro de 2020, quando foi adotado o Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092 do Parlamento Europeu e do Conselho, de

de uma resposta a nível da UE. Não obstante, quando as garantias do Estado de direito a nível nacional não estiverem à altura de responder às ameaças ao Estado de direito num dado Estado-Membro, competirá às instituições da UE e aos Estados-Membros, conjuntamente, adotar medidas para corrigir essa situação”, COMISSÃO EUROPEIA, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, *Reforçar o Estado de direito na União- Plano de Ação*, Bruxelas, 2019, p.15.

⁸⁷ COMISSÃO EUROPEIA, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões- *Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito- Situação na União Europeia*, Bruxelas, 2021, p. 25.

⁸⁸ COMISSÃO EUROPEIA, *Relatório de 2021 ...* p.27.

⁸⁹ COMISSÃO EUROPEIA, *Relatório de 2021 ...* 26-27.

16 de dezembro de 2020, relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União.

No entanto, a decisão de adoção deste Regulamento não foi unânime. A Hungria e a Polónia opuseram-se à aprovação deste instrumento de garantia do Estado de direito, através da interposição de recursos de anulação do mesmo no Tribunal de Justiça da União Europeia⁹⁰. A seu favor, invocaram que este Regulamento carecia de bases legais adequadas e ia além do previsto nos Tratados (TUE e TFUE), que estaria a ser violado o princípio da atribuição de competências, uma vez que o exercício daquelas medidas ia para lá do que está fixado para as instituições da UE e que, em última instância, estaria a ser violado o princípio da segurança jurídica. O TJUE pronunciou-se no passado mês de fevereiro⁹¹, negando provimento a tais recursos. Afirmou que o “mecanismo foi adotado com uma base jurídica adequada, é compatível com o procedimento previsto no artigo 7º TUE e respeita, em especial, os limites das competências atribuídas à União e o princípio da segurança jurídica” e reforçou o facto de que “a boa gestão financeira do orçamento da União e os interesses financeiros da União podem ser gravemente postos em causa por violações dos princípios do Estado de direito praticadas num Estado-membro”⁹². Neste sentido, o Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092, aplicável desde 1 de janeiro de 2021, permanece em vigor e contém um instrumento fundamental de proteção do princípio do Estado de direito.

O respeito pelo Estado de direito e a execução do orçamento da União estão intimamente relacionados. Isso mesmo é sublinhado diversas vezes no Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092. Logo no considerando (7) é mencionado que “o respeito pelo Estado de direito é uma condição prévia essencial para a conformidade com os princípios da boa gestão financeira consagrados no artigo 317º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)” e o considerando (8) acrescenta que os “Estados-membros só podem assegurar uma boa gestão financeira se as autoridades públicas agirem em conformidade com a lei, se os casos de fraude (...) forem efetivamente objeto de investigação e repressão pelos serviços de investigação e do Ministério Público, e se as decisões arbitrárias ou ilegais das autoridades públicas, inclusive das autoridades de aplicação da lei, puderem ser sujeitas a uma fiscalização jurisdicional efetiva

⁹⁰Processo C-156/21: Hungria contra Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia e Processo C-157/21: República da Polónia contra Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia.

⁹¹ Acórdãos do Tribunal de Justiça (Tribunal Pleno) de 16 de fevereiro de 2022 (Processo C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97 e Processo C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98).

⁹² TRIBUNAL DE JUSTIÇA, “Comunicado de Imprensa nº28/22: Acórdãos nos processos C-156/21 Hungria/ Parlamento e Conselho e C-157/21 Polónia/ Parlamento e Conselho”, Luxemburgo, 2022 (Disponível em: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-02/cp220028pt.pdf>).

por tribunais independentes e pelo Tribunal de Justiça da União Europeia”. Assim, reconhecendo a importância dos mecanismos de garantia do Estado de direito já existentes, todas as medidas previstas no Regulamento destinam-se a complementar tais instrumentos. Naturalmente, têm em vista uma maior proteção do orçamento da UE, algo que os demais mecanismos não visavam diretamente. De um modo geral, estas medidas podem traduzir-se em quatro ações distintas: “a suspensão geral dos pagamentos e das autorizações, a suspensão do desembolso das parcelas ou o reembolso antecipado dos empréstimos, a redução do financiamento ao abrigo das autorizações existentes e a proibição de assumir novos compromissos com destinatários ou de celebrar novos acordos relativos a empréstimos ou outros instrumentos garantidos pelo orçamento da União”⁹³, previstas em especial pelo artigo 5º do Regulamento. Deste Regulamento constam as diretrizes fundamentais para a aplicação de tais medidas. Destacam-se, neste contexto, o artigo 3º, relativo às situações que são suscetíveis de constituir uma violação dos princípios do Estado de direito; as condições para a adoção das medidas de proteção, previstas pelo artigo 4º; o artigo 5º, n.º 3, que realça a necessidade de observar o princípio da proporcionalidade na implementação dessas medidas; e ainda o artigo 6º, que contém os passos procedimentais até à sua concretização.

⁹³ Considerando nº (17) do Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2020.

CAPÍTULO III: ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA COMUNITÁRIA ACERCA DO ESTADO DE DIREITO

Secção I: O Papel do Tribunal de Justiça da União Europeia

Ao longo dos últimos anos, em alguns Estados-membros da União Europeia, temos vindo a assistir a sucessivas violações do Estado de direito. De facto, um conjunto particular de fatores constitui uma ameaça permanente a este princípio. Falo, a este respeito, dos inúmeros casos relacionados com a falta de independência dos tribunais, com o aumento da corrupção ou com as restrições à liberdade de imprensa.

O crescente número de casos acerca deste tema que têm chegado ao Tribunal de Justiça faz com que este, inevitavelmente, contribua de modo particularmente importante para a defesa do Estado de direito. Através da sua jurisprudência, o TJUE tem procurado esclarecer algumas questões relacionadas com este princípio que, até então, permaneciam dúbias, garantindo, de tal forma, a interpretação e aplicação uniformes da legislação europeia em todos os Estados-membros.

A UE é composta por diversas instituições que, nos termos do artigo 13º, n.º 1 do TUE, visam “promover os seus valores, prosseguir os seus objetivos, servir os seus interesses, os dos seus cidadãos e os dos Estados-Membros, bem como assegurar a coerência, a eficácia e a continuidade das suas políticas e das suas ações”. É precisamente no conjunto destas instituições que surge o Tribunal de Justiça da União Europeia.

O Tribunal de Justiça da União Europeia, composto pelo Tribunal de Justiça e pelo Tribunal Geral, foi criado em 1952 com o intuito de assegurar “o respeito do direito na interpretação e aplicação dos Tratados” (artigo 19º, n.º 1 do TUE), pelo que lhe competem funções como a de fiscalizar a legalidade dos atos praticados por instituições da União Europeia ou garantir a correta interpretação do direito comunitário⁹⁴. Neste sentido, o Tribunal debruça-se sobre as mais variadas matérias, “que vão desde o Direito Constitucional ao Direito Civil, do Direito Administrativo ao Direito Penal, do Direito do Trabalho ao Direito do Ambiente”⁹⁵. A sua intervenção em áreas tão diversas revela-se da maior importância para o desenvolvimento do Direito da União⁹⁶. Prova disso mesmo é o facto de, ao ser constantemente invocado para

⁹⁴ Veja-se o artigo 19º/3 do Tratado da União Europeia.

⁹⁵ MARTINS, Ana Maria Guerra: *Manual de Direito da União Europeia*, 2ª edição, Almedina, 2018, p. 424.

⁹⁶ “A grande panóplia de meios contenciosos, bem como a enorme diversidade das matérias sobre as quais aqueles meios contenciosos levam o Tribunal de Justiça a intervir (...) fazem dele porventura o Tribunal do Mundo com maior e mais variada competência”, em: MARTINS, Ana Maria Guerra: *Manual de Direito da União Europeia*, 2ª edição, Almedina, 2018, p. 509.

interpretar os Tratados, a jurisprudência do Tribunal ter proporcionado a criação de princípios fundamentais para a atuação da União Europeia⁹⁷, como o primado ou o efeito direto do Direito da União⁹⁸.

Ao longo dos últimos anos, o TJUE tem desempenhado um papel particularmente importante na defesa do princípio do Estado de direito. Desde 2018, com a decisão proferida no caso da Associação Sindical de Juízes Portugueses (Processo C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117), que o paradigma em relação à atuação do Tribunal se alterou, nomeadamente em domínios em que até então não era suscitada a sua intervenção e que eram tratados, exclusivamente, entre as autoridades judiciais nacionais. A pronúncia sobre matérias diretamente relacionadas com o Estado de direito, como o alcance do princípio da independência judicial e a interpretação dos artigos 19º, n.º 1, § 2 do TUE e 47º, n.º 1 da CDFUE, deu azo a questões acerca da interpretação do princípio do Estado de direito cada vez mais frequentes. Seja pela interposição de ações de incumprimento, por parte da Comissão Europeia, ao abrigo do artigo 258º do TFUE, seja através da apresentação de pedidos de decisão prejudicial pelos tribunais nacionais dos Estados-membros, nos termos do artigo 267º do TFUE, são muitos os acórdãos proferidos pelo Tribunal de Justiça que visam o Estado de direito, direta ou indiretamente.

A apresentação de pedidos de decisão prejudicial neste domínio é particularmente relevante, uma vez que põe em evidência um princípio de cooperação entre os tribunais nacionais dos Estados-membros, por um lado, e o TJUE, por outro. Sabe-se que são os tribunais nacionais que estão responsáveis, em primeira instância, pela salvaguarda do Direito da União Europeia em cada Estado-membro, o que torna possível a existência de uma “Ordem Jurídica da União” na qual esses ocupam a posição de tribunais comuns da UE⁹⁹. Neste sentido, o mecanismo processual da questão prejudicial, previsto pelo artigo 267º do TFUE, assume uma importância extrema, na medida em que contribui para a garantia da aplicação uniforme do Direito da União.

⁹⁷ MARTINS, Ana Maria Guerra: *Manual de Direito da União Europeia*, 2ª edição, Almedina, 2018, p. 509.

⁹⁸ “Sem o princípio do efeito direto, o princípio do primado ou o princípio da interpretação conforme o alcance jurídico das normas comunitárias e os seus efeitos nas ordens jurídicas nacionais seria bem inferior e mesmo diferente”: ENES, Graça, *A europeização dos direitos nacionais dos Estados Membros. O Papel dos tribunais nacionais*, em Estudos Comemorativos dos 20 Anos da FDUP, Vol. I, Almedina, 2017, p.575.

⁹⁹ “Os tribunais comuns da Ordem Jurídica da União são os tribunais nacionais, uma vez que são eles que, em primeira linha, aplicam um número considerável de normas e de atos da União constituídos por disposições diretamente aplicáveis ou que gozam de efeito direto nos litígios que eventualmente ocorram nas relações entre particulares (indivíduos ou empresas) ou entre particulares e os Estados-membros” em: MARTINS, Ana Maria Guerra: *Manual de Direito da União Europeia*, 2ª edição, Almedina, 2018, p. 569.

Secção II: As Decisões do Tribunal

Na jurisprudência mais recente do Tribunal de Justiça da União Europeia, são muitos os acórdãos que encontramos relacionados com o princípio do Estado de direito. Acórdãos esses que dizem respeito a diversos Estados-membros. Em alguns deles, porém, a ocorrência de situações problemáticas é mais frequente do que noutros, o que origina uma série de processos referentes à violação do Estado de direito ou dos subprincípios que o compõem. Ainda assim, independentemente do Estado-membro em causa, da questão abordada, da forma como foi suscitada ou da decisão a que se chegou, todos os acórdãos proferidos pelo TJUE contribuem para o desenvolvimento do princípio do Estado de direito no seio da União Europeia.

Subsecção I: Acórdãos-chave para a Compreensão do Estado de Direito na União Europeia

Analisando a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia acerca do Estado de direito, facilmente nos apercebemos de que a grande maioria dos processos relacionados com este princípio se desenrolam a partir de 2018. As referências que lhe eram feitas até então surgiam pontualmente nas considerações feitas pelo Tribunal de Justiça ou pelos Advogados-Gerais responsáveis pelos processos. Com a decisão proferida no Acórdão do Tribunal de 27 de fevereiro de 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (ASJP), processo C-64/16¹⁰⁰, o paradigma alterou-se.

No Processo C-64/16, o TJUE foi chamado a pronunciar-se, pela primeira vez, sobre uma das dimensões do princípio da independência judicial- a financeira-, princípio esse que está diretamente relacionado com o Estado de direito. O processo tinha por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Supremo Tribunal Administrativo de Portugal. Em causa estava a redução temporária das remunerações dos juízes do Tribunal de Contas português, que resultava de um conjunto de medidas adotadas para fazer face à crise financeira de 2008. Estas medidas eram encaradas pela Associação Sindical dos Juízes Portugueses (ASJP), que atuava em representação daqueles juízes, como violadoras do “«princípio da independência judicial», consagrado não apenas pela Constituição portuguesa (artigo 203º CRP) mas igualmente pelo direito da União no artigo 19º, n.º 1, § 2 do TUE e no artigo 47º da Carta”¹⁰¹. Apesar das medidas em questão terem sido adotadas temporariamente e por indicação

¹⁰⁰ Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 27 de fevereiro de 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (Processo C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117), cujo objeto recai sobre um pedido de decisão prejudicial, apresentado nos termos do artigo 267º do TFUE.

¹⁰¹ Parágrafo 13 do Acórdão do Tribunal, Processo C-64/16.

da própria União Europeia- como relembra o Supremo-, a ASJP entendia que o “princípio da independência dos juízes, especialmente no plano financeiro, que resulta do artigo 19º TUE e do artigo 47º da Carta, se opõe a atos de redução remuneratória adotados unilateralmente pelos poderes executivo e legislativo de um Estado-membro”¹⁰². O Governo português, por seu turno, entendia que as disposições legislativas em causa não podiam ser consideradas enquanto “aplicação do direito da União na aceção do artigo 51º da Carta”¹⁰³, pelo que a interpretação dos artigos 19º TUE e 47º CDFUE era desnecessária.

Ora, na sua análise do caso, o Tribunal de Justiça tece várias considerações sobre os diferentes aspetos suscitados neste processo. Começa por lembrar, antes de tudo, que o Tribunal de Contas português é um “órgão jurisdicional” na aceção do direito da UE, na medida em que, a qualquer momento, pode ser chamado a aplicar ou interpretar disposições comunitárias. Assim, este Tribunal deve assegurar que *as exigências inerentes a uma tutela jurisdicional efetiva*, que decorrem do artigo 19º, n.º 1, § 2 do TUE, estão verificadas. Para tal, o Tribunal de Contas deve ser independente, nos termos do artigo 47º, § 2 da CDFUE, em todas as dimensões, incluindo a financeira¹⁰⁴. Atendendo, contudo, ao tipo de medidas que estavam em causa- com caráter excecional, provisórias, que visavam um grande número de pessoas e não apenas aqueles juízes- o TJUE entendeu que estas não constituíam um entrave ao princípio da independência judicial, tal como prevista pelo artigo 19º, n.º 1, § 2 do TUE.

Foi este o ponto de partida para uma nova abordagem do princípio do Estado de direito no contexto da União Europeia.

Em 24 de junho de 2019, o Tribunal de Justiça profere um o Acórdão relativo ao Processo C-619/18,¹⁰⁵ que opõe a Comissão Europeia à República da Polónia, e que se assume de extrema importância para a compreensão deste princípio fundamental. Este é o primeiro acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça num vasto conjunto de processos motivados pelas sucessivas alterações legislativas que têm vindo a ocorrer na Polónia, nomeadamente ao nível do seu sistema judicial. E a sua importância reside, sobretudo, no facto de abordar, pela primeira

¹⁰² Parágrafo 54 das Conclusões do Advogado-Geral (Processo C-64/16, ECLI:EU:C:2017:395).

¹⁰³ Parágrafo 37 das Conclusões do Advogado-Geral, Processo C-64/16.

¹⁰⁴ “O conceito de independência pressupõe, nomeadamente, que a instância em causa exerça as suas funções jurisdicionais com total autonomia, sem estar submetida a nenhum vínculo hierárquico ou de subordinação em relação a quem quer que seja e sem receber ordens ou instruções de qualquer origem e esteja, assim, protegida contra intervenções ou pressões externas suscetíveis de afetar a independência de julgamento dos seus membros e influenciar as suas decisões.”, parágrafo 44 do Acórdão do Tribunal de Justiça, Processo C-64/16.

¹⁰⁵ Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 24 de junho de 2019, Comissão Europeia/República da Polónia (Processo C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531), cujo objeto reside numa ação de incumprimento intentada pela Comissão contra aquele Estado-membro, ao abrigo do artigo 258º do TFUE.

vez, questões relativas à organização judicial dos Estados-membros, estabelecendo o limite entre aquilo que é da competência própria dos Estados e o modo como tais poderes podem ser exercidos sem que comprometam o Direito da União. Em causa estava uma ação de incumprimento intentada pela Comissão Europeia contra a República da Polónia. A Comissão entendia que alterações legislativas que tinham sido levadas a cabo recentemente, relacionadas com a fixação de uma nova idade de aposentação dos juízes do Supremo Tribunal e com as condições de prorrogação das suas funções para lá da idade de reforma estipulada, constituíam sérias violações de princípios que decorrem do Estado de direito- o princípio da inamovibilidade e o princípio da independência dos juízes daquele tribunal.

A redução da idade de aposentação dos juízes do Supremo Tribunal, dos 70 para os 65 anos, aliada à concessão de poderes discricionários ao Presidente da República para a prorrogação da atividade profissional daqueles juízes além dos 65 anos, constituía, na ótica da Comissão, uma violação da tutela jurisdicional efetiva prevista pelo artigo 19º, n.º 1, § 2 do TUE. A Polónia, por seu turno, alegava que tais alterações dizem respeito ao sistema judicial polaco, pelo que se assumem como mudanças puramente internas e que, portanto, não eram suscetíveis de afetar o Direito da União Europeia. Não obstante, afirmava que essas medidas foram adotadas com um objetivo legítimo, de uniformizar a idade de aposentação dos juízes com a dos restantes trabalhadores polacos. E acrescentava, além disso, que os poderes concedidos ao Presidente da República não revestiam carácter discricionário uma vez que, no processo de concessão de autorização de prorrogação de funções, era pedido um parecer ao Conselho Nacional da Magistratura (CNM), que deveria ser seguido pelo Presidente. Apesar dos argumentos da República da Polónia, a Comissão afirmava que a prossecução de tal objetivo- a uniformização das idades de aposentação- seria legítimo se tivesse sido acompanhada pela fixação de “um período transitório” ou realizado através de “uma abordagem faseada”¹⁰⁶. Acrescentava, em relação ao parecer do CNM, que este era um órgão cuja independência do poder político não estava garantida e lembrava ainda que “o Presidente da República ficava em condições de exercer uma influência sobre os juízes do Supremo”¹⁰⁷.

Atendendo a todas estas considerações, o Tribunal de Justiça recordou, à semelhança do que já tinha feito no processo C-64/16, que os tribunais nacionais dos Estados-membros são os tribunais comuns da UE, pelo que o Supremo Tribunal Polaco poderia ser chamado, a qualquer momento, a pronunciar-se sobre questões de interpretação e aplicação do Direito da União.

¹⁰⁶ Parágrafo 64 do Acórdão do Tribunal, Processo C-619/18.

¹⁰⁷ Parágrafo 99 do Acórdão do Tribunal, Processo C-619/18.

Assim, todas as medidas legislativas que lhe digam respeito são abrangidas pelo âmbito material do artigo 19º, n.º 1, § 2 do TUE¹⁰⁸. É, então, fundamental, assegurar a independência deste órgão jurisdicional. Neste sentido, o Tribunal afirmou que a independência dos juízes “faz parte do conteúdo essencial do direito fundamental a um processo equitativo”¹⁰⁹ garantido pelo artigo 47º, § 2 CDFUE. E concluiu que “embora a organização judicial nos Estados-membros seja da competência destes últimos, a verdade é que, no exercício desta competência, os Estados-membros estão obrigados a respeitar as obrigações que para eles decorrem do direito da União”¹¹⁰.

Se, por um lado, com o caso ASJP (C-64/16), o Tribunal de Justiça abriu caminho para reclamar competência em matéria de independência judicial, por outro lado, o caso C-619/18 foi a concretização de todas as considerações tecidas anteriormente. Apoiando-se no princípio da confiança mútua entre os Estados-membros, o Tribunal de Justiça declarou que, pelo facto do artigo 19º do TUE ser a concretização do princípio do Estado de direito, previsto no artigo 2º do TUE, deviam ser asseguradas determinadas exigências de independência judicial, previstas também pelo artigo 47º da CDFUE, para que o Direito da União Europeia esteja efetivamente assegurado. Assim, de um momento para o outro, a proteção da independência judicial passou a ser uma “obrigação geral imposta aos Estados-membros, que se aplica a todos os tribunais” que possam vir a aplicar o direito da União¹¹¹. De facto, este passou a ser um ponto essencial na abordagem do Tribunal de Justiça: o reconhecimento de que são os tribunais nacionais dos Estados-membros que detêm a responsabilidade primária de assegurar o respeito pelo Estado de direito em todo o espaço da União Europeia. Este reconhecimento leva, necessariamente, à conclusão de que eles devem ter asseguradas elevadas exigências de independência e imparcialidade no exercício das suas funções, de tal modo que qualquer ato, político ou normativo, das autoridades nacionais que afete essa independência é suscetível de afetar também o princípio do Estado de direito. Neste sentido, é possível concluir que o “escopo de aplicação do artigo 19º, n.º 1 do TUE tem um grande potencial para expansão”¹¹², de tal

¹⁰⁸ O Advogado-Geral do processo, Evgeni Tanchev, acrescenta ainda que “é pelo facto de esta ação se referir a uma alegada violação do Estado de direito, um valor fundamental da União e refletido no artigo 19º TUE, que a Comissão pode instaurar este processo ao abrigo do artigo 258º TFUE contra um Estado-membro, mesmo que esse Estado-membro não esteja a aplicar o direito da União nos termos do artigo 51º/1 da Carta”, parágrafo 63 das suas Conclusões (Processo C-619/18, ECLI:EU:C:2019:325).

¹⁰⁹ Parágrafo 34 do Acórdão do Tribunal, Processo C-619/18.

¹¹⁰ Parágrafo 52 do Acórdão do Tribunal, Processo C-619/18.

¹¹¹ BONELLI, Matteo, CLAES, Monica, *Judicial serendipity: how Portuguese judges came to the rescue of the Polish judiciary*, European Constitutional Law Review, 14: 622-643, 2018, p.633.

¹¹² PÉREZ, Aida Torres, *From Portugal to Poland: The Court of Justice of the European Union as watchdog of judicial independence*, Maastricht Journal of European and Comparative Law, Vol. 27(I) 105-119, 2020, p.113.

modo que até as decisões dos tribunais constitucionais, quando se debruçam sobre questões de interpretação do Direito da União Europeia, podem, em último caso, ser alvo “dos poderes de supervisão do TJUE”¹¹³.

Alguns autores entendem que a decisão no processo C-64/16, com as devidas concretizações no caso C-619/18, não foi um mero acaso. Pelo contrário, consideram ter sido um meio de o Tribunal de Justiça poder intervir na situação atual, sobretudo, da Polónia¹¹⁴.

Através destes dois casos foi possível estabelecer uma base sólida para o desenvolvimento do princípio do Estado de direito na União Europeia. A atuação do TJUE tem possibilitado a fixação de diretrizes na abordagem, pelos Estados-membros, de questões relacionadas com este princípio. De igual modo, os inúmeros processos que surgiram ao longo dos últimos anos têm contribuído, simultaneamente, para o reconhecimento da importância do Estado de direito e para o aumento da vigilância em relação a possíveis situações de violação deste princípio. A secção seguinte demonstrará precisamente isso, através da análise de alguns dos processos que deram entrada no Tribunal de Justiça, provenientes de diferentes Estados-membros e incidentes sobre diversas questões.

Subsecção II: As Decisões por País

1. Polónia

Em 25 de julho de 2018, o Tribunal de Justiça proferiu uma decisão acerca do Processo C-216/18 PPU¹¹⁵, num pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Tribunal Superior Irlandês. Ainda que este pedido tenha sido apresentado por um tribunal da Irlanda, o processo tem por base as reformas do sistema judiciário polaco e versa sobre a possível recusa de

¹¹³ Ver nota anterior.

¹¹⁴ Neste sentido, veja-se: PÉREZ, Aida Torres, *From Portugal to Poland: The Court of Justice of the European Union as watchdog of judicial independence*, Maastricht Journal of European and Comparative Law, Vol. 27(I) 105-119, 2020, p.119 “O TJUE interveio e revelou um caminho legal para contestar as reformas judiciais que prejudicam a independência dos tribunais nacionais. O artigo 19º, n.º 1 TUE tornou-se, então, uma fonte de obrigações para que os Estados-membros assegurem a independência judicial, bem como uma fonte de jurisdição para o TJUE”; e ainda BONELLI, Matteo, CLAES, Monica, *Judicial serendipity: how Portuguese judges came to the rescue of the Polish judiciary*, European Constitutional Law Review, 14: 622-643, 2018, p.623 “a chave para compreender a decisão [no caso ASJP] é o desejo do Tribunal de ter uma palavra a dizer sobre a situação atual na Polónia e na Hungria onde, após a adoção de reformas constitucionais e institucionais controversas, a independência do poder judiciário nacional foi posta em causa. O Tribunal, até então quase marginalizado na discussão, criou para ele próprio uma oportunidade de intervir no debate (...) Para alcançar este resultado, o Tribunal de Justiça, de forma inesperada, transformou um caso que inicialmente parecia ser sobre a revisão de medidas de austeridade, numa decisão sobre a organização do sistema judicial da UE. Ou, olhando para a decisão numa perspetiva diferente, foi alterado o foco de crise económica para a ‘crise do Estado de direito’”.

¹¹⁵ Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 25 de julho de 2018, Minister for Justice and Equality (Falhas do sistema judiciário), Processo C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586), que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial, suscitado nos termos do artigo 267º do TFUE.

execução de um mandado de detenção europeu. Aparentemente, a questão não levanta problemas de maior, uma vez que os Estados-membros, quando confrontados com um mandado de detenção europeu emitido por outro Estado-membro, devem, ao abrigo do princípio da confiança e do reconhecimento mútuo, executá-lo e proceder à entrega da pessoa visada. Neste sentido, as autoridades judiciais de qualquer Estado-membro só podem recusar a execução de um mandado de detenção europeu nos casos especificamente previstos na Decisão-Quadro 2002/584/JAI do Conselho, de 13 de junho de 2002¹¹⁶.

A novidade neste processo surge com o motivo de recusa de execução invocado pelo demandado no processo principal. L.M., cidadão polaco, detido na Irlanda, entendia que as autoridades irlandesas não deveriam proceder à execução dos três mandados de detenção europeus de que era alvo, uma vez que tinha fortes razões para acreditar que não poderia ter um julgamento justo no seu país de origem- a Polónia-, o que representava uma clara violação do direito a um processo equitativo, garantido pelo artigo 6º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Por considerar que a independência das autoridades judiciais polacas não se encontrava garantida, atendendo a diversos fatores como as reformas do sistema judicial, a proposta da Comissão Europeia de ativar o mecanismo do artigo 7º do TUE e aos pareceres da Comissão de Veneza, o Tribunal Superior da Irlanda afirmava que estávamos perante uma violação do “valor do Estado de direito referido no artigo 2º TUE, tendo concluído que há um risco real de que o demandado no processo principal não beneficie de um processo equitativo na Polónia”¹¹⁷.

A grande questão que se coloca neste processo é saber se a violação, por parte de um Estado-membro, dos valores comuns da União Europeia, previstos no artigo 2º do TUE e entre os quais se encontra o Estado de direito, é motivo bastante para se considerar que não pode haver lugar a um processo equitativo nesse Estado-membro. Ou se, após constatação de tal violação, as autoridades judiciais responsáveis pela execução do mandado de detenção europeu terão de averiguar, de modo preciso e concreto, “a existência de motivos sérios e comprovados para acreditar que a pessoa em causa ficará exposta a um risco de violação do seu direito a um processo equitativo, conforme consagrado no artigo 6º da CEDH”¹¹⁸.

Na sua apreciação do caso, o Tribunal de Justiça relembra que o mandado de detenção

¹¹⁶ CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, Decisão-Quadro de 13 de junho de 2002, relativa ao mandado de detenção europeu e aos processos de entrega entre Estados-membros (2002/584/JAI), disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:3b151647-772d-48b0-ad8c-0e4c78804c2e.0010.02/DOC_1&format=PDF.

¹¹⁷ Parágrafo 23 das Conclusões do Advogado-Geral (Processo C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:517).

¹¹⁸ Parágrafo 24 do Acórdão do Tribunal, Processo C-216/18 PPU.

européu tem como fundamento a confiança mútua entre os Estados-membros. E afirma que “enquanto a execução do mandado de detenção europeu constitui o princípio, a recusa de execução é concebida como uma exceção que deve ser objeto de uma interpretação estrita”¹¹⁹. No entanto, o Tribunal também reconhece que a “independência dos órgãos jurisdicionais é essencial, em particular, ao bom funcionamento do sistema de cooperação judiciária que o mecanismo do reenvio prejudicial previsto no artigo 267º TFUE representa”¹²⁰ e alerta para o facto do princípio da confiança reclamar, igualmente, a satisfação das “exigências de uma proteção jurisdicional efetiva, entre as quais figuram, designadamente, a independência e a imparcialidade dos referidos órgãos jurisdicionais”¹²¹.

O TJUE reconhece, assim, que a falta de independência e imparcialidade dos órgãos jurisdicionais nacionais dos Estados-membros pode constituir um indício claro da existência de “um risco real de violação do conteúdo essencial do direito fundamental a um processo equitativo”¹²², ainda que tal constatação não baste para a recusa da execução do mandado de detenção europeu.

A enorme relevância dada a estas dimensões do princípio do Estado de direito é notória. À semelhança do que fez no Processo C-64/16, o Tribunal voltou a frisar a importância da independência dos órgãos jurisdicionais nacionais que, nos termos dos artigos 19º, n.º 1, § 2 do TUE e 47º, § 2 da CDFUE, deve ser garantida em nome do princípio do Estado de direito. E relembrou ainda a complexidade que reveste esta dimensão do Estado de direito. De facto, apenas se consegue garantir uma verdadeira independência dos tribunais se ambos os aspetos que a compõem se encontrarem verificados. Por um lado, a independência exige o exercício de funções com total autonomia- isto é, sem vínculos hierárquicos, sem o acatamento de ordens ou instruções de qualquer índole e sem influências ou pressões externas. É sob esta dimensão que emergem garantias como a inamovibilidade dos juízes. Por outro lado, a independência implica também a imparcialidade, que pressupõe a existência de um julgamento objetivo, isento de interesses ou convicções pessoais do juiz. A necessidade de observância destes dois elementos é fundamental para o respeito pelo Estado de direito. A preocupação demonstrada pelo TJUE no reforço desta posição fez com que o acórdão em análise, juntamente com o acórdão do caso ASJP, servisse de base às decisões proferidas recentemente, no âmbito dos processos relativos à falta de independência do poder judicial na Polónia.

¹¹⁹ Parágrafo 41 do Acórdão do Tribunal, Processo C-216/18 PPU.

¹²⁰ Parágrafo 54 do Acórdão do Tribunal, Processo C-216/18 PPU.

¹²¹ Parágrafo 58 do Acórdão do Tribunal, Processo C-216/18 PPU.

¹²² Parágrafo 68 do Acórdão do Tribunal, Processo C-216/18 PPU.

Neste Estado-membro, um conjunto de alterações legislativas relativas ao seu sistema judicial, deram origem a uma sucessão de processos no Tribunal de Justiça da União Europeia. Entre ações de incumprimento intentadas pela Comissão Europeia e pedidos de decisão prejudicial apresentados pelos tribunais polacos, os processos versam, sobretudo, sobre problemas relacionados com a falta de independência e imparcialidade dos órgãos jurisdicionais da Polónia, o que afeta o respeito pelo princípio do Estado de direito neste Estado-membro.

Após a pronúncia sobre o processo C-619/18, o Tribunal de Justiça foi confrontado com uma nova ação de incumprimento interposta pela Comissão Europeia, da qual resultou o Acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de novembro de 2019, acerca do Processo C-192/18¹²³. A ação recaía em duas alegações distintas. Por um lado, a Comissão entendia que, com a alteração legislativa que tinha tido lugar e que fixava idades de aposentação diferentes para magistrados e magistradas dos tribunais comuns da Polónia, estava a ser violado o princípio da igualdade de tratamento e de oportunidades entre homens e mulheres no contexto da atividade profissional desempenhada. Por outro lado, a redução da idade de aposentação, conjugada com a atribuição de poderes discricionários ao ministro da Justiça no que respeita à prorrogação das funções dos juízes daqueles tribunais, era um claro incumprimento das obrigações que decorrem, para os Estados-membros, do artigo 19º, n.º 1, § 2 do TUE.

Quanto à primeira acusação, era entendimento da Comissão Europeia que a redução da idade de aposentação das magistradas, de 67 para 60 anos, e a fixação de uma idade diferente para os magistrados- 65 anos- teria uma influência direta no montante das prestações pagas a título de reforma, que “estão efetivamente relacionadas com a antiguidade no serviço”¹²⁴. Esta circunstância resultava numa violação do artigo 157º do TFUE e dos artigos 5º, al. a) e 9º, n.º 1, al. f) da Diretiva 2006/54¹²⁵ e não poderia ser entendida- como pretendia a Polónia- como uma medida de discriminação positiva¹²⁶. O mesmo entendimento foi partilhado pelo Tribunal de Justiça, que julgou procedente esta primeira alegação da Comissão¹²⁷.

É, contudo, com a segunda alegação que surge o interesse em matéria de Estado de

¹²³ Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 5 de novembro de 2019, Comissão/Polónia (Independência dos tribunais comuns), Processo C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924, relativo a uma ação de incumprimento interposta pela Comissão Europeia, ao abrigo do artigo 258º do TFUE, contra aquele Estado-membro.

¹²⁴ Parágrafo 48 das Conclusões do Advogado-Geral (Processo C-192/18, ECLI:EU:C:2019:529).

¹²⁵ PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO, Diretiva 2006/54/CE, de 5 de julho de 2006, relativa à aplicação do princípio da igualdade de oportunidades e igualdade de tratamento entre homens e mulheres em domínios ligados ao emprego e à atividade profissional. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006L0054&from=CS>.

¹²⁶ Veja-se, para o efeito, o parágrafo 90 das Conclusões do Advogado-Geral.

¹²⁷ Parágrafo 84 do Acórdão do Tribunal, Processo C-192/18.

direito. À semelhança do que sucedeu com o processo C-619/18, a Comissão levanta questões relativas ao incumprimento dos valores da União, em particular do Estado de direito, postos em causa com alterações legislativas que ameaçam gravemente a independência e imparcialidade dos juízes dos tribunais comuns da Polónia. Relativa a diferentes tribunais e com contornos ligeiramente distintos- nomeadamente pela intervenção do ministro da Justiça e não do Presidente da República-, a acusação é, no essencial, a mesma. Isso não significa, porém, que a questão não mereça atenção particular. É o que relembra o próprio Advogado-Geral nas suas conclusões¹²⁸ ao referir que “existe um interesse considerável por parte dos Estados-membros, dos particulares e da União em que o Tribunal de Justiça profira uma decisão na presente ação” e acrescenta que “o presente processo contribuirá para fazer doutrina sobre o princípio do Estado de direito no sistema jurídico da União e fornecerá orientações sobre o que é necessário fazer para protegê-lo”. É também, atendendo à necessidade de uma resposta eficaz a este tipo de questões que volta a ser reforçada a importância de garantias como a inamovibilidade no exercício de funções dos juízes, independentemente do tribunal em que as desempenham. Garantia essa que não foi tomada em consideração aquando a redução da idade de aposentação, que impossibilitava o exercício de funções dois e sete anos mais cedo que o previsto, consoante o juiz fosse homem ou mulher. Para além disso, recordando o papel fundamental que o princípio da independência judicial desempenha no seio de uma organização política como a União Europeia, foi afirmado que não era possível acautelar esse princípio com tamanha ingerência do ministro da Justiça no exercício do poder judicial. Por todos estes motivos, o Tribunal de Justiça decidiu também julgar esta alegação procedente, considerando que existiu uma efetiva violação do artigo 19º, n.º 1, § 2 do TUE¹²⁹. Esta decisão acabou por reforçar o facto de que, apesar da organização do sistema judicial ser competência própria dos Estados-membros, o exercício dessa competência não é totalmente discricionário.

De facto, os processos relativos à violação do artigo 19º, n.º 1, § 2 do TUE multiplicaram-se neste Estado-membro e são inúmeros os casos que poderiam ser objeto de apreciação. Para além da redução inesperada da idade de aposentação dos magistrados, quer dos tribunais comuns quer dos tribunais superiores, muitos desses processos versam sobre a falta de independência de secções e entidades diretamente relacionadas com o exercício de funções dos referidos juízes. Esta circunstância foi, desde logo, constatada no processo C-619/18, com a chamada de atenção para a falta de independência do Conselho Nacional da

¹²⁸ Parágrafo 66 das Conclusões do Advogado-Geral, Processo C-192/18.

¹²⁹ Parágrafo 135 do Acórdão do Tribunal, Processo C-192/18.

Magistratura na Polónia. Mas não foi um caso isolado. No Acórdão do Tribunal de 19 de novembro de 2019, relativo aos Processos C-585/18, C-624/18 e C-625/18¹³⁰, foi igualmente questionada a legitimidade da Secção Disciplinar do Supremo Tribunal da Polónia que, nos termos da lei polaca, foi criada para conhecer de “processos disciplinares relativos a juízes do Supremo Tribunal, de processos no domínio do direito do trabalho e da segurança social relativos a juízes do Supremo Tribunal e de processos relativos à reforma compulsiva de um juiz do Supremo Tribunal”¹³¹. Em todos os processos deste caso, a questão recaía, essencialmente, em saber se, atendendo ao modo como os juízes que compunham aquela secção eram nomeados, estava garantida a sua independência ou se não se encontravam preenchidos “os critérios necessários para garantir uma proteção jurisdicional efetiva nos termos do segundo parágrafo do artigo 19º, n.º 1 TUE e o direito a um tribunal independente e imparcial nos termos do artigo 47º da Carta”¹³². Uma série de elementos devem estar preenchidos para que os requisitos da independência e imparcialidade estejam assegurados. E note-se que esta é uma questão essencial, uma vez que, como relembra Evgeni Tanchev, estes órgãos exercem um “papel de guardiões da independência do poder judicial, evitando assim influência por parte dos poderes legislativo e executivo no âmbito, em especial, da nomeação dos seus membros”¹³³. No caso em particular, foi constatado que o Conselho Nacional da Magistratura não garante a sua independência em relação a órgãos políticos e executivos, pelo que, consequentemente, a nomeação que tem a seu cargo dos juízes que compõem a Secção Disciplinar não é ela própria isenta de interesses. Neste sentido, nem aquele órgão nem esta entidade judicial cumprem as exigências de independência judicial previstas não só pelo artigo 47º da Carta, mas também pelo artigo 19º, n.º 1 do TUE. Recorde-se que o artigo 19º do TUE concretiza o valor do Estado de direito afirmado pelo artigo 2º do TUE e reclama o estabelecimento das “vias de recurso necessárias para assegurar uma tutela jurisdicional efetiva (...) nos domínios abrangidos pelo direito da União”¹³⁴, que apenas é possível através da existência de órgãos jurisdicionais independentes e imparciais. Tendo por base este entendimento, o Advogado-Geral considerou que estávamos perante “uma deficiência estrutural e generalizada que, por isso, afeta a

¹³⁰ Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 19 de novembro de 2019, A.K., e o. (Independência da Secção Disciplinar do Supremo Tribunal), Processos C-585/18, C-624/18 e C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, relativo a três pedidos de decisão prejudicial apresentados, ao abrigo do artigo 267º do TFUE, pela Secção do Trabalho e da Segurança Social do Supremo Tribunal da Polónia.

¹³¹ Artigo 27 da Lei sobre o Supremo Tribunal, de 8 de dezembro de 2017.

¹³² Parágrafo 60 das Conclusões do Advogado-Geral (Processos C-585/18, C-624/18 e C-625/18, ECLI:EU:C:2019:551)

¹³³ Parágrafo 129 das Conclusões do Advogado-Geral, Processos C-585/18, C-624/18 e C-625/18.

¹³⁴ Parágrafo 168 do Acórdão do Tribunal, Processos C-585/18, C-624/18 e C-625/18.

«essência» da independência judicial garantida nos termos do segundo parágrafo do artigo 19º, nº1, TUE»¹³⁵. Numa análise mais contida do caso, o Tribunal de Justiça lembrou¹³⁶ a importância do respeito pelo princípio da separação de poderes que “concretiza o funcionamento de um Estado de direito”, nos termos do qual “a independência dos órgãos jurisdicionais deve ser garantida em relação aos poderes legislativo e executivo”.

A própria legitimidade das decisões destes órgãos e entidades tem, igualmente, vindo a ser questionada, nomeadamente quando respeitam à nomeação de juízes para o Supremo Tribunal da Polónia. É precisamente o que sucede com o Acórdão do Tribunal de 2 de março de 2021, A.B., e o., relativo ao processo C-824/18¹³⁷. Em causa estava a recusa do Conselho Nacional da Magistratura da nomeação de determinados juízes para diferentes secções do Supremo Tribunal e a apresentação de novos candidatos para tais lugares, decisão sobre a qual os magistrados visados interpuseram recurso. O Supremo Tribunal Administrativo, tribunal no qual deram entrada os recursos, demonstrava sérias preocupações em relação às propostas de candidatos para este tipo de nomeação e às próprias funções exercidas pelo Conselho Nacional da Magistratura, cuja definição em legislação polaca era feita de modo demasiado amplo. Por estes motivos, “o órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas quanto à conformidade com o direito da União das regras nacionais”¹³⁸ acabadas de mencionar.

A exclusão destes juízes não foi justificada em razão da idade, da religião, da raça ou da orientação sexual¹³⁹. Os motivos de exclusão destes candidatos aparentam estar única e exclusivamente relacionados com interesses políticos. Esta circunstância, conjugada com as questões suscitadas pelo órgão jurisdicional de reenvio, esteve na origem de outro tipo de discussões. Para além de todos os motivos que levantam sérias dúvidas quanto à independência do Conselho Nacional da Magistratura, apontados inclusive em acórdãos anteriores, outras questões relacionadas com o princípio do primado do direito da União Europeia ou com o efeito direto das disposições comunitárias fizeram deste um processo com uma relevância particular.

A extensão ao caso do princípio do primado do direito da União surge com uma mudança legislativa interna, que ocorreu já após o início do presente processo, em dezembro

¹³⁵ Parágrafo 152 das Conclusões do Advogado-Geral, Processos C-585/18, C-624/18 e C-625/18.

¹³⁶ Parágrafo 124 do Acórdão do Tribunal de Justiça, Processos C-585/18, C-624/18 e C-625/18.

¹³⁷ Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 2 de março de 2021, A.B., e o. (Nomination des juges à la Cour suprême - Recours), Processo C-824/18, ECLI:EU:C:2021:153, relativo a um pedido de decisão prejudicial suscitado pelo Supremo Tribunal Administrativo, nos termos do artigo 267º do TFUE.

¹³⁸ Parágrafo 39 do Acórdão do Tribunal, Processo C-824/18.

¹³⁹ Por este motivo, não é aplicável a Diretiva 2000/78/CE do Conselho, de 27 de Novembro de 2000, relativa à igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional (disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000L0078&from=PT>).

de 2018. Através de uma decisão do Tribunal Constitucional polaco (Acórdão de 25 de março de 2019) foi declarado incompatível com a Constituição da República da Polónia o artigo 44º da Lei sobre o Conselho Superior da Magistratura, que estabelecia a possibilidade de interposição de recurso, no Supremo Tribunal Administrativo, das decisões deste órgão em matéria de processos de nomeação de juízes. Com essa decisão, o Supremo Tribunal Administrativo deixava de ter competência para conhecer destes processos, tendo sido estabelecido que “essa declaração de inconstitucionalidade «implica necessariamente o encerramento de todos os processos judiciais pendentes com base na disposição revogada»”¹⁴⁰. É certo que os Estados-membros conservam a faculdade de alterar as suas leis internas sempre que considerem necessário. Porém, o momento em que tal alteração foi efetuada é, no mínimo, duvidoso e acaba por reforçar “a falta de aparência de independência e de imparcialidade dos juízes efetivamente nomeados para o órgão jurisdicional em causa (...) tal falta de aparência de independência e de imparcialidade viola o artigo 19º, nº1, segundo parágrafo, TUE.”¹⁴¹ Neste sentido, relembra o Tribunal, um Estado-membro não pode “proceder a alterações da sua legislação nacional que tenham por efeito específico impedir a manutenção, após a sua apresentação, de pedidos de decisão prejudicial dirigidos ao Tribunal de Justiça, impedindo assim este último de se pronunciar sobre tais pedidos, bem como de excluir qualquer possibilidade de, no futuro, um órgão jurisdicional nacional submeter pedidos análogos”¹⁴². É neste contexto particular que surge a questão do primado do direito da União. Ao considerar que aquelas alterações legislativas constituem violações das disposições comunitárias, deve o órgão jurisdicional de reenvio afastar a sua aplicação, privilegiando a aplicação do direito da UE?

Segundo o Advogado-Geral, atendendo à “jurisprudência do Tribunal de Justiça, «há que sublinhar que qualquer juiz nacional, chamado a pronunciar-se no âmbito da sua competência, tem, enquanto órgão de um Estado-membro, a obrigação de não aplicar qualquer disposição nacional contrária a uma disposição de direito da União que tenha efeito direto no litígio que é chamado a decidir»”¹⁴³. Consequentemente, e atendendo ao facto de o Tribunal já ter considerado¹⁴⁴ que o artigo 19º, n.º 1 do TUE goza de efeito direto, os Estados-membros estão obrigados “a garantir que o processo de nomeação é realizado de uma forma que

¹⁴⁰ Parágrafo 26 do Acórdão do Tribunal, Processo C-824/18.

¹⁴¹ Parágrafo 72 das Conclusões do Advogado-Geral (Processo C-824/18, ECLI:EU:C:2020:1053).

¹⁴² Parágrafo 95 do Acórdão do Tribunal, Processo C-824/18.

¹⁴³ Parágrafo 74 das conclusões do Advogado-Geral e jurisprudência referida, Processo C-824/18.

¹⁴⁴ No Acórdão de 27 de fevereiro de 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (Processo C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117).

salvagarde a independência e a imparcialidade dos juízes assim nomeados”¹⁴⁵. Foi com base neste entendimento que o Tribunal declarou que sempre que exista uma violação de disposições comunitárias relacionadas com esta matéria, “o princípio do primado do direito da União deve ser interpretado no sentido de que obriga o órgão jurisdicional de reenvio a não aplicar as alterações em causa, quer estas sejam de origem legislativa ou constitucional, e a continuar, consequentemente, a assumir a competência que tinha para conhecer dos litígios que lhe foram submetidos antes da adoção dessas alterações”¹⁴⁶.

Cada um dos processos que chega ao Tribunal de Justiça tem contornos distintos e releva em diferentes contextos. No caso em análise, a importância do princípio do Estado de direito é confrontada com a relevância de princípios gerais de direito da União Europeia, estes últimos entendidos por alguns autores como “decorrências diretas do Estado de direito, uma vez que o seu principal propósito é a regulação do poder público”¹⁴⁷. O reconhecimento do efeito direto, com o Acórdão Van Gend & Loos¹⁴⁸, e a consagração do princípio do primado do direito da União, com o Acórdão Costa vs Enel¹⁴⁹, fazem parte de um longo processo de constitucionalização do direito da União. Desde que surgiu, a UE tem vindo a desenvolver uma série de princípios fundamentais orientadores da sua atuação. Princípios esses que podem inclusive ser encarados como uma espécie de “constituição material da União”. O princípio do efeito direto, que estabelece as condições em que um particular pode invocar uma disposição de direito da União Europeia- admitindo até que as normas dos Tratados possam ser invocadas com primazia sobre uma norma constitucional de um Estado-membro-, bem como o princípio do primado do direito da União, nos termos do qual, em caso de conflito entre uma norma comunitária e uma disposição nacional de um Estado-membro, prevalece a comunitária, são entendidos pela doutrina enquanto duas das “criações jurisprudenciais mais emblemáticas do Tribunal de Justiça”¹⁵⁰. A existência destes princípios condiciona, em certa medida, a atuação dos Estados-membros em diversas questões. Questões essas tipicamente internas e acerca das quais os Estados, fazendo uso da soberania que os caracteriza, não teriam que se justificar se não pertencessem à União. Contudo, a natureza jurídica que caracteriza a União Europeia é distinta de qualquer outra organização política no mundo. É também ela que explica o porquê

¹⁴⁵ Parágrafo 101 das Conclusões do Advogado-Geral, Processo C-824/18.

¹⁴⁶ Parágrafo 150 do Acórdão do Tribunal, Processo C-824/18.

¹⁴⁷ PECH, Laurent, *A Union Founded on the Rule of Law: Meaning and Reality of the Rule of Law as a Constitutional Principle of EU Law*, European Constitutional Law Review, 6, 359-396, 2010, p. 376.

¹⁴⁸ Acórdão do Tribunal de 5 de fevereiro de 1963, Van Gend & Loos (Processo 26-62, ECLI:EU:C:1963:1).

¹⁴⁹ Acórdão do Tribunal de 15 e julho de 1964, Costa vs Enel (Processo 6-64, ECLI:EU:C:1964:66).

¹⁵⁰ MARTINS, Ana Maria Guerra: *Manual de Direito da União Europeia*, 2ª edição, Almedina, 2018, p. 551.

de subprincípios do Estado de direito estarem intimamente relacionados com estes princípios gerais de direito da União Europeia. Note-se que as questões abordadas nestes processos e que se relacionam com a independência e imparcialidade dos juízes e com a garantia de uma tutela jurisdicional efetiva são, normalmente, internas. No entanto, quando discutidas no seio da União, assumem contornos totalmente distintos. A União Europeia é dotada de características únicas que vão desde a transferência de competências dos Estados-membros para as suas instituições à aplicabilidade direta do direito da União nos ordenamentos jurídicos nacionais. Ora, quando no processo C-824/18 foram, novamente, levantadas questões relacionadas com a falta de independência dos órgãos jurisdicionais polacos, aliadas à tentativa de deixar impune uma violação do artigo 19º, n.º 1 do TUE, através de uma alteração legislativa interna, já não estava apenas em causa a violação do princípio do Estado de direito, afirmado no artigo 2º do TUE, mas estávamos também perante a desconsideração de um dos mais antigos e consolidados princípios gerais de direito da União- o princípio do primado. Uma vez mais, porém, a atuação do Tribunal de Justiça foi movida pelo respeito aos princípios e valores da União Europeia.

Os acórdãos analisados até ao momento são apenas alguns dos muitos processos que chegaram ao Tribunal de Justiça e que versam, direta ou indiretamente, sobre o Estado de direito na Polónia¹⁵¹. Através deles facilmente nos apercebemos que, de um ou outro modo, a questão da falta de independência e imparcialidade dos órgãos jurisdicionais e entidades judiciais está sempre presente. Demonstram também a relação que o princípio do Estado de direito, e os subprincípios que o compõem, pode estabelecer com outros elementos e princípios fundamentais da União Europeia. E servem para constatar ainda que, quando estamos perante um pedido de decisão prejudicial, as questões suscitadas pelos órgãos jurisdicionais de reenvio prendem-se sempre com a compatibilidade, com a legislação europeia, de medidas legislativas nacionais que orientam a atuação daqueles órgãos e que têm vindo a ser profunda e sucessivamente alteradas com as reformas do sistema judiciário polaco.

¹⁵¹ A lista de processos que versam sobre este tema, no caso particular da República da Polónia, é extensa, pelo que poderiam ser desenvolvidos vários outros acórdãos neste domínio. Veja-se, a título exemplificativo, o processo C-487/19 (ECLI:EU:C:2021:798), relativo a um pedido de decisão prejudicial sobre a transferência não consentida de um magistrado de um tribunal comum da Polónia, os processos C-354/20 PPU e C-412/20 PPU (ECLI:EU:C:2020:1033), cujo objeto recai sobre um pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Tribunal de Primeira Instância de Amesterdão, relativo à recusa de execução de um mandado de detenção europeu, baseada em sérias dúvidas quanto à independência do poder judicial naquele país ou o processo C-791/19 (ECLI:EU:C:2021:596), que versa sobre uma ação de incumprimento das obrigações que decorrem, para os Estados-membros, dos Tratados, intentada pela Comissão Europeia ao abrigo do artigo 258º do TFUE. Pela limitação de espaço, pelos processos versarem, na sua grande maioria, sobre as mesmas questões e por terem sido decididos de forma semelhante pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, não se considera necessária a exposição e desenvolvimento de todos eles.

2. Hungria

A instável situação política vivida na Hungria desde a tomada de posse do atual Governo, em 2010, tem potenciado o surgimento de diversas questões relacionadas com a violação do princípio do Estado de direito. Os problemas verificam-se nas mais variadas áreas, afetando não só a eficácia e eficiência do sistema judicial húngaro, como a liberdade dos meios de comunicação nacionais e a garantia de direitos fundamentais de minorias naquele Estado-membro.

Ao Tribunal de Justiça têm, ao longo dos anos, chegado alguns casos relacionados com este tema. O primeiro desses casos remonta a 2012, quando o TJUE se pronunciou sobre o processo C-286/12, no Acórdão de 6 de novembro¹⁵². Em causa estava a diminuição da idade de aposentação dos juízes, procuradores e notários dos 70 para os 62 anos, o que, na ótica da Comissão Europeia, significava uma discriminação destes trabalhadores em relação aos demais naquele Estado-membro¹⁵³. Pela primeira vez, o Tribunal de Justiça foi confrontado com questões diretamente relacionadas com a organização e composição do sistema judicial nacional de um Estado-membro. A resposta que lhes deu não foi, porém, em nada semelhante com as que viria a dar, anos mais tarde, nos processos relativos às mesmas questões, tanto no caso ASJP (processo C-64/16) como nos que lhe sucederam, respeitantes à República da Polónia¹⁵⁴.

Nas suas considerações acerca do caso, o Tribunal de Justiça fixou-se na violação do princípio da igualdade de tratamento que as medidas legislativas de alteração da idade de aposentação significavam para juízes, procuradores e notários. Analisando agora tais medidas, facilmente nos apercebemos de que elas poderiam consubstanciar um meio de o Governo Húngaro afastar juízes mais velhos, permitindo a entrada de novos juízes, que, porventura, se identificassem mais com novo rumo político que se observava na Hungria¹⁵⁵. Ainda assim, e apesar de a Advogada-Geral ter especificamente mencionado que tal alteração era suscetível de

¹⁵² Acórdão do Tribunal de Justiça (Primeira Secção) de 6 de novembro de 2012, Comissão/Hungria (Processo C-286/12, ECLI:EU:C:2012:687), relativo a uma ação por incumprimento interposta pela Comissão Europeia contra a Hungria, nos termos do artigo 258º do TFUE.

¹⁵³ Parágrafo 24 do Acórdão do Tribunal, Processo C-286/12.

¹⁵⁴ Note-se que, nos processos relativos à Polónia, surgem casos com questões idênticas, relacionados com a diminuição da idade de reforma dos juízes dos tribunais comuns e dos tribunais superiores (o processo C-192/18 e o processo C-619/18, respetivamente), com uma resposta totalmente distinta por parte do Tribunal de Justiça. Por este motivo, considera-se que a primeira vez que o TJUE se debruçou diretamente sobre a garantia do Estado de direito no seio da União Europeia foi com o caso ASJP (processo C-64/16) e com os seguintes relativos à Polónia, desenvolvendo a partir de então a sua jurisprudência sobre este princípio.

¹⁵⁵ PECH, Laurent; KOCHENOV, Dmitry, *Respect for the Rule of Law in the Case Law of the European Court of Justice: A Casebook Overview of Key Judgments since the Portuguese Judges Case*, SIEPS, Stockholm, 2021, pp. 72-73.

criar dúvidas quanto à independência e imparcialidade dos órgãos jurisdicionais¹⁵⁶ e ter reconhecido que estas medidas legislativas constituíam “uma ingerência grave na Justiça”¹⁵⁷, o TJUE concluiu apenas que a redução da idade de aposentação naquelas categorias profissionais “origina uma diferença de tratamento em razão da idade que não é proporcionada”¹⁵⁸.

Apesar da decisão consistir numa responsabilização da Hungria pela adoção de tais medidas legislativas, a verdade é que todas as questões relacionadas com a aparente falta de independência dos tribunais nacionais foram desconsideradas pelo Tribunal de Justiça. E se, por um lado, essas questões assumem agora uma importância fundamental na garantia do princípio do Estado de direito, por outro lado, já neste processo se faziam prever alguns dos problemas que a União Europeia tem enfrentado neste domínio ao longo dos últimos anos em determinados Estados-membros.

Um caso mais recente acerca do Estado de direito na Hungria foi analisado no Acórdão do Tribunal de Justiça de 23 de novembro de 2021, relativo ao processo C-564/19¹⁵⁹, em que o órgão jurisdicional de reenvio colocou diversas questões relacionadas, essencialmente, com as garantias de indivíduos acusados da prática de crimes na UE e também com a compatibilidade do princípio do Estado de direito com as condições em que são desenvolvidos os processos criminais nos tribunais húngaros.

Em relação ao primeiro grupo de questões, o órgão jurisdicional de reenvio pretendia saber se, como forma de assegurar um processo justo e equitativo a um indivíduo que não fala nem compreende a língua daquele Estado-membro, a Diretiva 2010/64¹⁶⁰ impunha aos Estados-membros a criação de “um registo de tradutores e intérpretes independentes” ou se, pelo menos, estes estão obrigados a assegurar “que o carácter adequado da qualidade da interpretação linguística efetuada num processo judicial possa ser objeto de fiscalização”¹⁶¹. Acerca desta questão, não só o Advogado-Geral como o próprio Tribunal de Justiça reconheceram que a Diretiva impõe os requisitos mínimos necessários para que um indivíduo possa ter assegurados

¹⁵⁶ “No que diz respeito, em particular, ao grupo de juízes afetados, há que ter em consideração, além disso, que a sua aposentação abrupta pode suscitar dúvidas quanto à independência e, por conseguinte, à qualidade dos órgãos jurisdicionais”, parágrafo 54 da Tomada de Posição da Advogada-Geral (Processo C-286/12, ECLI:EU:C:2012:602).

¹⁵⁷ Parágrafo 56 da Tomada de Posição da Advogada-Geral, Processo C-286/12.

¹⁵⁸ Parágrafo 81 do Acórdão do Tribunal, Processo C-286/12.

¹⁵⁹ Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 23 de novembro de 2021, IS (Illégalité de l’ordonnance de renvoi), Processo C-564/19, ECLI:EU:C:2021:949, relativo a um pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Tribunal Distrital Central de Pest, ao abrigo do artigo 267º do TFUE.

¹⁶⁰ Diretiva 2010/64/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de outubro de 2010, relativa ao direito à interpretação e tradução em processo penal.

¹⁶¹ Parágrafo 102 do Acórdão do Tribunal, Processo C-564/19.

os seus direitos de defesa¹⁶². Esses requisitos impõem, de facto, a existência de uma tradução e interpretação que permita compreender quais os factos de que é acusado¹⁶³. Porém, em momento algum, a Diretiva ou qualquer outra disposição de Direito da União impõe a criação de um registo de tradutores e intérpretes aos Estados-membros, ainda que reconheça a mais valia que um instrumento deste tipo poderia representar para os processos criminais em curso nos tribunais nacionais¹⁶⁴. Por este motivo, a inexistência de tal instrumento na Hungria não significa, por si só, que o Direito da União Europeia não esteja a ser cumprido naquele Estado-membro.

O mesmo não se poderá afirmar quando a qualidade daqueles serviços não possa ser assegurada pelos órgãos jurisdicionais nacionais. A não obrigatoriedade de um registo daquele tipo não invalida o dever que os Estados-membros têm de garantir que são cumpridas todas as condições necessárias à existência de um processo equitativo, procedendo, se tal se justificar, à sua fiscalização¹⁶⁵. No fundo, esta era a grande questão suscitada pelo órgão jurisdicional de reenvio, uma vez que este tinha dúvidas quanto à qualidade das informações sobre o processo que foram transmitidas ao arguido e questionava se essa circunstância o impediria de proceder com o julgamento à revelia¹⁶⁶. Perante tais incertezas, o Tribunal de Justiça não hesitou em considerar que “o facto de ser impossível determinar a qualidade da interpretação prestada significa que é impossível determinar se o arguido foi informado dos factos que lhe são imputados ou da acusação”¹⁶⁷, o que constitui motivo bastante para “impedir a continuação da tramitação do processo penal à revelia”¹⁶⁸.

Mais curiosa é, todavia, a posição que o Tribunal de Justiça adotou em relação às questões acerca do princípio da independência judicial. Para além das questões analisadas anteriormente, o órgão jurisdicional de reenvio manifestou preocupações com determinadas práticas que ocorrem na Hungria e que, na sua ótica, são suscetíveis de interferir com o princípio da independência judicial, que é uma das mais importantes decorrências do Estado de direito. Por um lado, denunciava o poder de nomeação direta do presidente do Gabinete Judicial Nacional, o qual exercia funções com carácter temporário, que ignorava não só procedimentos

¹⁶² Parágrafo 62 das Conclusões do Advogado-Gera (Processo C-564/19, ECLI:EU:C:2021:292).

¹⁶³ Parágrafo 113 do Acórdão do Tribunal, Processo C-564/19.

¹⁶⁴ “a criação de um registo de tradutores e intérpretes independentes que possuam as qualificações exigidas não tem carácter vinculativo”, parágrafo 64 das Conclusões do Advogado-Geral, Processo C-564/19.

¹⁶⁵ Parágrafo 119 do Acórdão do Tribunal, Processo C-564/19.

¹⁶⁶ Parágrafo 67 das Conclusões do Advogado-Geral, Processo C-564/19.

¹⁶⁷ Parágrafo 136 do Acórdão do Tribunal, Processo C-564/19.

¹⁶⁸ Ver nota anterior.

concurais devidamente fixados na legislação húngara para a função de chefes de jurisdição¹⁶⁹, como também os pareceres das autoridades judiciais competentes. Por outro lado, suscitava questões relacionadas com o sistema de remunerações dos juízes, o qual previa para estes um vencimento abaixo do fixado para os magistrados do Ministério Público, mas que “permite a atribuição de gratificações discricionárias aos juízes”¹⁷⁰ pelo presidente do Gabinete Judicial Nacional e pelos chefes de jurisdição. Para o órgão de reenvio, ambas as circunstâncias eram suscetíveis de violar o princípio da independência dos juízes uma vez que constituíam ingerências indevidas no correto funcionamento do sistema judicial húngaro, colocando em causa a existência de processos equitativos nos tribunais daquele Estado-membro.

Apesar da pertinência das questões suscitadas pelo órgão jurisdicional de reenvio, atendendo inclusive ao momento de grande instabilidade social e política que se vive atualmente na Hungria, tanto o Advogado-Geral como o Tribunal de Justiça entenderam que estas questões não eram relevantes para o litígio em causa¹⁷¹, considerando-as inadmissíveis para a decisão de reenvio¹⁷². Por um lado, era seu entendimento que o processo criminal em curso em nada estava relacionado com o sistema judicial húngaro¹⁷³. Por outro lado, uma qualquer resposta que o Tribunal de Justiça desse a tais questões, em nada iria contribuir para a resolução do litígio em curso no tribunal húngaro¹⁷⁴.

Ainda que, de um ponto de vista puramente objetivo, estes argumentos correspondam à realidade dos factos, a verdade é que em ocasiões anteriores essa circunstância não impediu o Tribunal de Justiça de manifestar a sua opinião em temas tão importantes como estes para a garantia e respeito do princípio do Estado de direito na União Europeia. Recorde-se, inclusive, que foi uma atuação inovadora por parte do Tribunal de Justiça acerca desta temática que permitiu abrir todo um espaço de discussão em torno deste princípio quando, no processo C-64/16, se serviu de uma das facetas do princípio da independência judicial- a financeira- para estabelecer um novo conjunto de regras para os Estados-membros em matéria de organização dos sistemas judiciais nacionais. Por este motivo, uma pronúncia acerca destas questões teria

¹⁶⁹ Note-se que esta função acarreta grandes responsabilidades como “distribuição de processos, avaliação dos juízes e instauração de processos disciplinares”, parágrafo 86 das Conclusões do Advogado-Geral, Processo C-564/19.

¹⁷⁰ Parágrafo 139 do Acórdão do Tribunal, Processo C-564/19.

¹⁷¹ Recorde-se que, tal como afirma o Advogado-Geral no parágrafo 88 das suas Conclusões acerca do processo, “a justificação do reenvio prejudicial previsto no artigo 267º TFUE não é emitir opiniões consultivas sobre questões gerais ou hipotéticas, mas a necessidade inerente à efetiva solução de um litígio”.

¹⁷² Parágrafo 85 das Conclusões do Advogado-Geral e parágrafo 147 do Acórdão do Tribunal de Justiça, Processo C-564/19.

¹⁷³ Parágrafo 144 do Acórdão do Tribunal, Processo C-564/19.

¹⁷⁴ Parágrafo 146 do Acórdão do Tribunal, Processo C-564/19.

sido um contributo importante para a consolidação do princípio do Estado de direito no seio da União Europeia.

3. Malta

A falta de independência do poder judicial também tem sido questionada em Malta. Foi o que sucedeu com o Acórdão do Tribunal de Justiça de 20 de abril de 2021, *Repubblika* (Processo C-896/19)¹⁷⁵, que versa sobre a possível ingerência do poder político no poder judicial, através da concessão de poderes discricionários ao Primeiro Ministro em matéria de nomeação de juízes.

Em causa estava uma ação popular intentada na Primeira Secção do Tribunal Cível, Jurisdição Constitucional, de Malta por uma associação, *Repubblika*, destinada à promoção e proteção da justiça e do Estado de direito naquele país. Esta associação entendia que no processo de nomeação dos juízes malteses não estariam a ser cumpridas as obrigações que decorrem dos Tratados, nomeadamente do artigo 19º, n.º 1, § 2 do TUE e do artigo 47º da CDFUE. Entendia que o Primeiro-Ministro dispunha de poderes discricionários nesse processo, alegando “que se pode suspeitar de uma intrusão do poder político no poder judicial”¹⁷⁶. *Repubblika* invocava ainda que não foram seguidas as recomendações do Parecer n.º 940/2018, emitido pela Comissão de Veneza, no atual sistema de nomeações de juízes. Por estes motivos, esta associação impugnava “especificamente todas as nomeações ocorridas em 25 de abril de 2019, (...) bem como qualquer outra nomeação que possa ter tido lugar posteriormente”¹⁷⁷ e pedia ao órgão jurisdicional de reenvio que, enquanto a ação popular estivesse em curso, declarasse “nula e sem efeito”¹⁷⁸ qualquer nomeação de juízes feita de acordo com o sistema previsto.

O Primeiro Ministro, por seu turno, não reconhecia a existência de qualquer incumprimento do Direito da União. Afirmava que todas as nomeações tinham sido feitas em total conformidade com a Constituição de Malta e acrescentava que a legitimidade dos juízes candidatos tinha sido cuidadosamente averiguada por um órgão criado para o efeito, o Comité de Nomeações Judiciais, instituído com a reforma à Lei Fundamental do país, em 2016.

Perante tais questões suscitadas pela associação *Repubblika*, o órgão jurisdicional de reenvio tinha dúvidas quanto à conformidade com o Direito da União Europeia dos poderes

¹⁷⁵ Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 20 de abril de 2021, *Repubblika*, Processo C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311, relativo a um pedido de decisão prejudicial apresentado pela Primeira Secção do Tribunal Cível, Jurisdição Constitucional, de Malta, ao abrigo do artigo 267º do TFUE.

¹⁷⁶ Parágrafo 10 do Acórdão do Tribunal, Processo C-896/19.

¹⁷⁷ Parágrafo 11 do Acórdão do Tribunal, Processo C-896/19.

¹⁷⁸ Parágrafo 9 do Acórdão do Tribunal, Processo C-896/19.

atribuídos ao Primeiro Ministro pelos artigos 96º, 96º-A e 100º da Constituição de Malta, na versão introduzida pela alteração constitucional de 2016.

Em primeiro lugar, pretende-se averiguar a compatibilidade do processo de nomeação dos juízes malteses com os artigos 19º, n.º 1, § 2 do TUE e 47º da CDFUE. Recorde-se que, por força da interpretação do TJUE acerca da primeira disposição¹⁷⁹, os Estados-membros devem assegurar que os órgãos jurisdicionais nacionais satisfazem as exigências de uma tutela jurisdicional efetiva nos domínios abrangidos pelo Direito da União. Ora, a questão da aplicabilidade, ao caso, deste artigo não levanta objeções, na medida em que “é pacífico que os juízes malteses podem ser chamados a pronunciar-se sobre questões relacionadas com a aplicação e interpretação do direito da União”¹⁸⁰, pelo que devem cumprir as exigências previstas pelo segundo parágrafo do artigo 19º, n.º 1 do TUE. O mesmo já não se pode afirmar em relação ao artigo 47º da CDFUE. Este artigo consagra o *direito a uma ação perante um tribunal* quando os “direitos e liberdades garantidos pelo direito da União tenham sido violados”¹⁸¹. Como realça Gerard Hogan¹⁸², Advogado-Geral do processo, a associação Repubblika não alegou qualquer violação de direitos conferidos pelo direito da UE ou invocou a falta de independência ou imparcialidade dos tribunais de Malta. Esta associação limitou-se a contestar a conformidade do processo de nomeação dos juízes com o Direito da União, pelo que não “cumpre o requisito de «aplicação» do direito da União estabelecido no artigo 51º, n.º 1 da Carta”¹⁸³. Tudo isto não implica, porém, que o artigo 47º da CDFUE não deva ser utilizado para efeitos de interpretação do artigo 19º, n.º 1, § 2 do TUE.

O mesmo se pode dizer acerca do Parecer n.º 240/2018 da Comissão de Veneza, no qual esta realçou que a criação de um Comité de Nomeações Judiciais não garante, por si só, o respeito pelo princípio da independência judicial. Ainda que as considerações destes relatórios possam ser relevantes para a contextualização de todo o processo de nomeação de juízes em Malta, este Parecer “não pode, todavia, ser considerado um elemento determinante para a questão da legalidade na aceção do artigo 19º, n.º 1 TUE”¹⁸⁴. Nem mesmo as recomendações emitidas pela Comissão de Veneza devem ser entendidas como regras absolutas impostas aos países alvos de avaliação.

¹⁷⁹ Nomeadamente no Acórdão de 2 de março de 2021, A.B., e o. (Processo C-824/18, ECLI:EU:C:2021:153), já analisado anteriormente.

¹⁸⁰ Parágrafo 38 do Acórdão do Tribunal, Processo C-896/19.

¹⁸¹ Parágrafo 40 do Acórdão do Tribunal, Processo C-896/19.

¹⁸² Parágrafo 43 das Conclusões do Advogado-Geral (Processo C-896/19, ECLI:EU:C:2020:1055).

¹⁸³ Parágrafo 44 das Conclusões do Advogado-Geral e, no mesmo sentido, parágrafo 44 do Acórdão do Tribunal, Processo C-896/19.

¹⁸⁴ Parágrafo 88 das Conclusões do Advogado-Geral, Processo C-896/19.

Uma das questões fulcrais do caso é a atribuição de poderes ao Primeiro Ministro, considerados, pela associação Repubblika, discricionários e a sua compatibilidade com as disposições comunitárias em causa- o artigo 19º do TUE, interpretado de acordo com o artigo 47º da CDFUE. Na análise desta segunda questão, o Tribunal de Justiça começa por esclarecer dois aspetos fundamentais. Por um lado¹⁸⁵, à semelhança do que tinha feito no processo C-619/18, relembra que os Estados-membros devem observar determinadas regras de Direito da União Europeia na organização dos sistemas judiciais nacionais para garantirem o cumprimento efetivo das exigências do artigo 19º, n.º 1, § 2 do TUE. Por outro lado¹⁸⁶, realça a importância do princípio da independência judicial no respeito pela aplicação e interpretação do Direito da União. Neste contexto, para que um órgão jurisdicional seja independente e imparcial devem ser seguidas orientações relacionadas, nomeadamente, com a composição da instância, com a nomeação dos juízes ou com a duração das suas funções¹⁸⁷.

Tecidas tais considerações, o que realmente se pretende saber é se os poderes conferidos ao Primeiro Ministro são, de facto, discricionários e se ameaçam a legitimidade das nomeações de juízes para os Tribunais de Malta.

A intervenção de um Primeiro Ministro ou de um Presidente da República na nomeação de juízes não significa, por si só, uma ingerência no poder judicial. Esta posição do Tribunal de Justiça ficou clara em alguns acórdãos proferidos anteriormente, nomeadamente nos casos relativos à Polónia¹⁸⁸. Assim, é necessário averiguar as condições em que tais nomeações tiveram lugar. No caso em análise, algumas disposições constitucionais de Malta preveem que os juízes, de tribunais superiores (artigo 96º da Constituição) ou inferiores (artigo 100º da Constituição), sejam nomeados pelo Presidente da República, que decide com base num parecer emitido pelo Primeiro Ministro. É igualmente prevista a avaliação dos candidatos por um Comité de Nomeações Judiciais, nos termos do artigo 96º-A da Constituição. No entanto, essa avaliação não é vinculativa, pelo que, ao abrigo do artigo 96º, n.º 4 da Constituição, o Primeiro Ministro pode “optar por não respeitar o resultado da avaliação” daquele comité. Do ponto de

¹⁸⁵ Parágrafo 48 do Acórdão do Tribunal, Processo C-896/19.

¹⁸⁶ Parágrafo 51 do Acórdão do Tribunal, Processo C-896/19. O Advogado-Geral do processo, no parágrafo 58 das suas conclusões, desenvolve ainda mais este segundo aspeto ao resgatar o conceito de independência judicial avançado em acórdãos anteriores, alguns dos quais já analisados como sucede com o processo C-619/18, com os processos C-585/18, C-624/18 e C-625/18 ou com o processo C-824/18.

¹⁸⁷ Parágrafo 53 do Acórdão do Tribunal, Processo C-896/19, e ainda o parágrafo seguinte que acrescenta que em “conformidade com o princípio da separação de poderes que caracteriza o funcionamento de um Estado de direito, a independência dos órgãos judiciais deve designadamente ser garantida em relação aos poderes legislativo e executivo”.

¹⁸⁸ Veja-se, a título exemplificativo, os processos C-585/18, C-624/18 e C-625/18 ou o processo C-824/18.

vista da associação Repubblika, tudo isto constitui um forte indício de que foram atribuídos poderes discricionários ao Primeiro Ministro, com a revisão constitucional de 2016. Acresce ainda o facto de alguns juízes nomeados nos últimos anos terem fortes ligações com o partido político que está à frente do Governo daquele Estado-membro, o que levanta questões sérias quanto à sua independência.

É inevitável não estabelecer um paralelo entre estas e as questões que foram suscitadas em alguns processos relativos à Polónia, nomeadamente no que toca à independência do Conselho Nacional da Magistratura e à ingerência do Presidente da República em matérias como a prorrogação de funções dos juízes dos tribunais polacos¹⁸⁹. As semelhanças são notórias. Contudo, pelo modo como analisou o caso, o Tribunal de Justiça parece não ter o mesmo entendimento.

Recorde-se que, quanto ao Conselho Nacional da Magistratura, o Tribunal de Justiça entendeu que a sua independência do poder político não se encontrava assegurada¹⁹⁰ pelo que o parecer que lhe era pedido para efeitos de o Presidente da República decidir pela prorrogação de funções dos juízes do Supremo Tribunal polaco não era suficiente para garantir o respeito pelo princípio da independência e imparcialidade judicial. No caso agora em análise, e apesar da conformidade constitucional do Comité de Nomeações Judiciais não ter sido suscitada pelo órgão jurisdicional de reenvio, o Tribunal entendeu que a sua atuação pode “contribuir para conferir objetividade a esse processo”¹⁹¹ de nomeação de juízes. Para tal, apoiou-se, sobretudo, no facto de os membros do Governo, nacional ou local, e representantes de partidos políticos não poderem ser nomeados para este órgão, no facto deste Comité exercer as suas funções com total autonomia e ainda na obrigação de publicitar os critérios que servem de base às suas avaliações¹⁹². Por todos estes motivos, o TJUE entendeu que este Comité, ao invés de minar a independência do poder judicial em Malta, pelo contrário contribui para o reforço da “garantia de independência dos juízes”¹⁹³.

No que respeita à concessão de poderes discricionários ao Presidente da República, na Polónia, o Tribunal entendeu que este, com a possibilidade de prorrogar ou não a atividade profissional dos juízes do Supremo, estava em condições de exercer sobre eles uma influência direta. De modo oposto, no processo C-896/19, o Tribunal entendeu que os poderes atribuídos

¹⁸⁹ Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 24 de junho de 2019, Comissão Europeia/República da Polónia (Processo C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531).

¹⁹⁰ Parágrafo 99 do Acórdão do Tribunal, Processo C-619/18.

¹⁹¹ Parágrafo 66 do Acórdão do Tribunal, Processo C-896/19.

¹⁹² Parágrafo 67 do Acórdão do Tribunal, Processo C-896/19.

¹⁹³ Parágrafo 69 do Acórdão do Tribunal, Processo C-896/19.

ao Primeiro Ministro estavam suficientemente delimitados pela Constituição e que o exercício de tais poderes, desde que respeitassem as exigências constitucionalmente previstas, “não é suscetível de criar dúvidas legítimas quanto à independência dos candidatos escolhidos”¹⁹⁴. O Advogado-Geral acrescenta que, de facto, o artigo 19º, n.º 1, § 2 do TUE, lido em conformidade com o artigo 47º da CDFUE, exige a fixação de determinadas garantias de independência para os juízes. Adverte, porém, que é ao órgão jurisdicional nacional que compete “verificar se essas garantias existem efetivamente”¹⁹⁵.

O Tribunal de Justiça acabou por considerar que o processo de nomeação de juízes em Malta não é incompatível com as disposições de Direito da União Europeia, nomeadamente com o artigo 19º do TUE, interpretado à luz do artigo 47º da CDFUE.

4. Roménia

A 18 de maio de 2021, o Tribunal de Justiça proferiu um acórdão sobre os processos C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19¹⁹⁶, relativo à interpretação de disposições relevantes em matéria de Estado de direito, como são os artigos 2º, 4º, n.º 3, 9º e 19º, n.º 1, § 2 do TUE e artigo 47º da CDFUE.

Dada a multiplicidade de processos alvo de apreciação por parte do Tribunal de Justiça, bem como a similitude das questões prejudiciais que foram suscitadas, tanto o Advogado-Geral¹⁹⁷ como o próprio Tribunal de Justiça¹⁹⁸ optaram por uma análise segmentada das mesmas. Assim, surgem questões relacionadas, essencialmente, com dois aspetos: por um lado, com a legitimidade da nomeação do chefe da Inspeção Judicial da Roménia e, por outro lado, com a criação de uma secção pertencente ao Ministério Público, destinada a investigar infrações cometidas, por juízes ou procuradores, no âmbito do sistema judicial romeno¹⁹⁹. Para além disso, todos têm em comum as questões prejudiciais que foram suscitadas pelos órgãos jurisdicionais de reenvio que, de modo geral, estão relacionadas com o esclarecimento da natureza e efeitos jurídicos do Mecanismo de Cooperação e Verificação e ainda com a

¹⁹⁴ Parágrafos 71 e 72 do Acórdão do Tribunal, Processo C-896/19.

¹⁹⁵ Parágrafos 94 e 95 das Conclusões do Advogado-Geral, Processo C-896/19.

¹⁹⁶ Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 18 de maio de 2021, Associação "Forumul Judecătorilor din România", Processos C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, ECLI:EU:C:2021:393, relativo a pedidos de decisão prejudicial apresentados, nos termos do artigo 267º do TFUE, por vários órgãos jurisdicionais romenos.

¹⁹⁷ Parágrafos 116-118 das Conclusões do Advogado-Geral, (Processos C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19, ECLI:EU:C:2020:746).

¹⁹⁸ Parágrafo 146 do Acórdão do Tribunal, Processos C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19.

¹⁹⁹ Parágrafo 1 das Conclusões do Advogado-Geral, Processos C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19.

compatibilidade das normas jurídicas nacionais com alguns dos princípios fundamentais da União, como o Estado de direito, a garantia de uma tutela jurisdicional efetiva ou a independência e imparcialidade dos juízes e dos tribunais²⁰⁰.

Diversas questões que chegaram ao Tribunal de Justiça no âmbito destes processos recaíam sobre a natureza jurídica no Mecanismo de Cooperação e Verificação, instituído pela Decisão 2006/928 da Comissão Europeia²⁰¹, para efeitos de saber se, tanto a própria Decisão como os relatórios de acompanhamento que são realizados com base nela, podiam ser alvo de interpretação pelo Tribunal. Na medida em que, nos termos do artigo 267º, al. b) do TFUE, o TJUE se pode pronunciar “sobre a validade e a interpretação dos atos adotados pelas instituições (...) da União” e sabendo que a Comissão Europeia é uma delas (artigo 13º do TUE), a questão não suscita quaisquer dúvidas: tanto a Decisão 2006/928 como os relatórios elaborados a partir dela “podem ser submetidos à interpretação do Tribunal de Justiça nos termos do artigo 267º do TFUE”²⁰².

Esta questão prejudicial era, na maioria dos processos, acompanhada por outra relacionada com a natureza dos efeitos que a Decisão 2006/928 e os relatórios- e consequentes recomendações- elaborados pela Comissão têm para a Roménia. De um modo geral, os órgãos jurisdicionais de reenvio perguntavam se tais recomendações tinham carácter obrigatório para aquele Estado-membro.

Sabe-se que, nos termos do artigo 49º do TUE, caso um país europeu queira fazer parte da União Europeia, tem que cumprir determinados requisitos que se relacionam, essencialmente, com o respeito pelos valores do artigo 2º do TUE. Aquando da adesão da Roménia à UE, a Comissão considerou²⁰³ que, apesar dos esforços desenvolvidos por este país para corresponder a todos os requisitos necessários para a sua adesão, algumas questões careciam, ainda, de uma atenção particular. Foi neste contexto que foi instituído o Mecanismo de Cooperação e Verificação, como forma de acompanhamento dos progressos nessas questões, em cujo anexo constam os “objetivos de referência a atingir pela Roménia”. Assim, todas as

²⁰⁰ Parágrafos 2-4 das Conclusões do Advogado-Geral, Processos C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19.

²⁰¹ Decisão da Comissão de 13 de dezembro de 2006, que estabelece um mecanismo de cooperação e verificação em relação aos progressos em matéria de reforma judiciária, luta contra a corrupção e criminalidade organizada na Roménia.

²⁰² Parágrafo 150 do Acórdão do Tribunal, Processos C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19.

²⁰³ Resolução do Parlamento Europeu sobre a adesão da Roménia à União Europeia (2006/2115(INI)), Jornal Oficial nº 316 E de 22/12/2006 p. 0121 – 0124 (Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52006IP0512&from=PL>).

recomendações que lhe são dirigidas nos relatórios elaborados ao abrigo deste mecanismo têm em vista o progresso em cada um dos domínios abrangidos pelos objetivos de referência. Ora, na medida em que só com o alcance de todos os objetivos a Roménia consegue garantir o total cumprimento dos princípios fundamentais da União, em especial do Estado de direito, estes “assumem carácter vinculativo para o referido Estado-membro”²⁰⁴.

O respeito pelo Estado de direito deve significar também, para aquele Estado-membro, a não adoção de medidas respeitantes à organização do sistema judiciário romeno que ponham em causa elementos fundamentais daquele princípio, como a independência do poder judicial. É precisamente sobre este aspeto que incidem as restantes questões prejudiciais suscitadas pelos órgãos jurisdicionais de reenvio. Em particular, sobre a nomeação para a direção da Inspeção Judicial e sobre a instituição de uma nova secção do Ministério Público. Importa realçar, no âmbito destas questões, que a organização judicial nacional é, de facto, da competência própria dos Estados-membros, onde se podem incluir também “disposições institucionais para a instituição de órgãos disciplinares para juízes e respetivos procedimentos”²⁰⁵. No caso em análise, tanto a Inspeção Judicial como a nova Secção do Ministério Público se inserem nesta categoria de órgãos disciplinares, pelo que a sua organização compete, em princípio, ao Governo da Roménia. No entanto, como foi já mencionado em acórdãos anteriores²⁰⁶, nessa organização devem estar refletidos os valores e princípios comunitários. Neste caso em particular, acresce ainda o facto de a Roménia ter de cumprir as obrigações que decorrem do Mecanismo de Cooperação e Verificação, cujos objetivos mencionam especificamente elementos relacionados com a transparência e a eficácia do sistema judicial nacional²⁰⁷.

Atendendo a esta última consideração, sabemos que, em relação à primeira questão, os processos de nomeação, ainda que interina, para um órgão como a Inspeção Judicial devem obedecer ao Direito da União²⁰⁸. Neste sentido, o Tribunal de Justiça foi chamado a pronunciar-se sobre a compatibilidade de tais processos com os artigos 2º e 19º, n.º 1, § 2 do TUE. A

²⁰⁴ Parágrafo 178 do Acórdão do Tribunal, Processos C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19.

²⁰⁵ Parágrafo 227 das Conclusões do Advogado-Geral, Processos C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19.

²⁰⁶ De que são exemplo os Processos C-64/16 ou C-619/18.

²⁰⁷ Neste sentido, veja-se o parágrafo 229 das Conclusões do Advogado-Geral: “ao estruturar as suas instituições e procedimentos judiciais de modo a cumprir esses objetivos, esse Estado-Membro é além disso obrigado a respeitar as suas obrigações de direito da União decorrentes do artigo 47º da Carta, cujo âmbito de aplicação e conteúdo devem ser interpretados à luz do artigo 6º, n.º 1, da CEDH, bem como do artigo 19º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE.”

²⁰⁸ Parágrafo 185 do Acórdão do Tribunal, Processos C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19.

Inspeção Judicial é o “órgão judicial encarregado de conduzir inquéritos disciplinares e exercer a ação disciplinar contra juízes e procuradores”²⁰⁹. Apesar de não ser da sua competência tomar uma decisão final acerca da existência ou não de uma infração disciplinar, a verdade é que os poderes de que dispõe ao longo destes processos “já são suscetíveis (...) de exercer pressão sobre as pessoas que têm a função de dirimir o litígio”²¹⁰. Por este motivo, tal órgão deve beneficiar de garantias de independência, que vão desde o processo de nomeação à sua própria composição, de modo a garantir que as suas funções não sejam influenciadas por motivações políticas²¹¹. Esta exigência de independência afigura-se essencial para garantir que os juízes e procuradores consigam exercer a sua atividade profissional sem estarem sujeitos a pressões externas e sem o receio de que o regime disciplinar possa ser utilizado contra eles como forma “de controlo político do conteúdo das suas decisões”²¹². Neste sentido, o Tribunal de Justiça concluiu que os artigos 19º, n.º 1, § 2 do TUE e 47º da CDFUE se opõem, de facto, a disposições nacionais que tenham como objetivo a diminuição das garantias de independência exigidas pelo Direito da União Europeia, para que o poder político exerça um controlo, ainda que indireto, sobre os órgãos jurisdicionais. Porém, lembra que é aos órgãos jurisdicionais de reenvio que cabe apreciar se essas exigências não estão a ser asseguradas.

Os órgãos jurisdicionais de reenvio suscitaram ainda, em todos os processos, várias questões relacionadas com a criação de uma Secção especializada do Ministério Público, dotada de competência exclusiva para investigar possíveis infrações cometidas tanto por juízes como por procuradores. No fundo, foram suscitadas questões sobre “a sua composição e competências, a seleção da sua gestão, os seus efeitos institucionais mais amplos em termos do seu impacto na competência de outras secções do Ministério Público e a forma como este órgão exerce as suas funções na prática”²¹³. A grande questão colocada era se a criação desta nova secção do Ministério Público poderia comprometer princípios fundamentais do Estado de direito, como o da independência judicial, consagrado nos artigos 19º, n.º 1, § 2 do TUE e 47º

²⁰⁹ Parágrafo 186 do Acórdão do Tribunal, Processos C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19.

²¹⁰ Parágrafo 268 das Conclusões do Advogado-Geral, Processos C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19.

²¹¹ Como realça o Advogado-Geral no parágrafo 271 das suas Conclusões, a simples participação de órgãos políticos na nomeação de pessoas para este tipo de função não significa, por si só, a existência imediata de violações do princípio da independência judicial. Porém, esta circunstância, inserida num contexto de profundas alterações legislativas como as que se vivem na Roménia, muitas vezes duvidosas quanto à sua compatibilidade com o Direito da União, podem criar sérias dúvidas quanto à verdadeira motivação da adoção daquelas medidas.

²¹² Parágrafo 198 do Acórdão do Tribunal, Processos C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19.

²¹³ Parágrafo 289 das Conclusões do Advogado-Geral, Processos C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19.

da CDFUE.

Vários elementos foram suscitados pelas partes intervenientes no processo acerca da compatibilidade desta secção com o Direito da União Europeia. De um modo geral, elas consideravam que “as regras que regulam a competência e a organização [da secção], as modalidades do seu funcionamento, bem como a nomeação e a destituição dos procuradores aí colocados”²¹⁴ eram suscetíveis de criar a aparência de falta de independência daquela entidade²¹⁵. Neste contexto, importa referir que a organização do sistema judicial de um Estado-membro é da sua própria competência, o que inclui, naturalmente, a organização do Ministério Público. Isto desde que na definição dos sistemas judiciais nacionais sejam respeitados os valores do Direito da União Europeia. No mesmo sentido, as exigências que decorrem do princípio da independência do poder judicial não significam, de modo algum, a imposição de um qualquer modelo constitucional, previamente definido pela UE²¹⁶. O que significa que a criação de secções especializadas nos sistemas judiciais dos Estados-membros é fixada por estes, consoante as suas necessidades. No entanto, para tal, devem ser seguidas determinadas orientações que provêm do Direito da União e, uma vez criadas, essas entidades devem atuar de acordo com as exigências e os valores comunitários.

No caso particular, se a criação da secção era justificada “pela necessidade de proteção dos magistrados”²¹⁷, como defendia o Conselho Superior da Magistratura romeno, todo o processo de instituição e, posteriormente, de estabelecimento de regras relativas ao seu funcionamento deveria ser justificado “por imperativos objetivos e verificáveis relativos à boa administração da justiça”²¹⁸, de forma a afastar qualquer dúvida legítima dos cidadãos romenos. Deveria, igualmente, ter sido acompanhado por garantias adequadas que atestassem a sua legitimidade, de modo que as exigências do Direito da União pudessem ser plenamente garantidas. Na prática, nada disto foi verificado, pelo que a Comissão entende que todos “estes elementos confirmam a existência de um sério risco de ingerência na independência do sistema judicial (...) afetando gravemente assim também a perceção pública da influência política sobre

²¹⁴ Parágrafo 209 do Acórdão do Tribunal, Processos C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19.

²¹⁵ Veja-se o parágrafo 293 das Conclusões do Advogado-Geral: “a criação de uma secção do Ministério Público com competência exclusiva para as infrações cometidas por magistrados tem um impacto potencial claro na perceção pública da independência e imparcialidade judicial”.

²¹⁶ Parágrafo 230 das Conclusões do Advogado-Geral, Processos C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19.

²¹⁷ Parágrafo 296 das Conclusões do Advogado-Geral, Processos C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19.

²¹⁸ Parágrafo 213 do Acórdão do Tribunal, Processos C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19.

o poder judicial”²¹⁹.

Fatores como a nomeação para a referida secção de pessoas com ligações conhecidas ao Governo, a abertura (e reabertura) de processos contra juízes que, publicamente, se opuseram às alterações legislativas recentes da Roménia ou a desistência, sem qualquer motivo aparente, de processos contra pessoas de relevo no partido que, naquele momento, estava à frente do Governo servem também para reforçar a aparente falta de independência e para aumentar as suspeitas de intrusão do poder político na atuação deste órgão.

À semelhança da questão prejudicial anterior, também aqui o Tribunal de Justiça relembra que é aos órgãos jurisdicionais nacionais que cabe verificar se todos estes elementos são suscetíveis de minar a independência daquela secção, averiguando, para o efeito, se as exigências impostas pelo Direito da União, nomeadamente pelos artigos 19º, n.º 1, § 2 do TUE e 47º da CDFUE, estão a ser cumpridas pela Roménia²²⁰.

No processo C-195/19, o órgão jurisdicional de reenvio suscitou ainda uma última questão relacionada com a compatibilidade das decisões do Tribunal Constitucional Romeno com o princípio do primado do Direito da UE²²¹. Em causa estava uma decisão daquele Tribunal nos termos da qual o Direito da União, em geral, e a Decisão 2006/928, relativa à instituição do Mecanismo de Cooperação e Verificação, em particular, não podiam “prevalecer sobre o direito constitucional nacional”²²². Perante esta questão, o Tribunal de Justiça reforçou o facto de que disposições nacionais dos Estados-membros, ainda que de carácter constitucional, que possam ser invocadas por um órgão jurisdicional nacional, não devem, de modo algum, colocar em causa a eficácia do Direito da União. É, aliás, exatamente esse o propósito do princípio do primado. Neste sentido, o Tribunal esclareceu que sempre que uma norma interna de um Estado-membro seja contrária a uma norma de Direito da União Europeia que goze de efeito direto, os juízes nacionais não a devem aplicar, garantindo assim a coerência da ordem jurídica comunitária²²³. Com base neste argumento, o Tribunal de Justiça, concluiu então que caso fosse constatada, pelo órgão jurisdicional de reenvio, uma violação do artigo 19º do TUE, disposição

²¹⁹ Parágrafo 314 das Conclusões do Advogado-Geral, Processos C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19.

²²⁰ Parágrafo 220 do Acórdão do Tribunal, Processos C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19.

²²¹ Note-se que esta questão já tinha sido objeto de apreciação pelo Tribunal de Justiça em acórdãos anteriores, nomeadamente no processo C-824/18, já analisado anteriormente na secção relativa à Polónia.

²²² Parágrafo 243 do Acórdão do Tribunal, Processos C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19.

²²³ Parágrafo 248 do Acórdão do Tribunal, Processos C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19. E ainda o parágrafo seguinte que esclarece que, na medida em que a Decisão 2006/928 contém objetivos precisos, formulados diretamente para a Roménia, tais objetivos gozam de efeito direto.

que concretiza o princípio do Estado de direito enunciado no artigo 2º do TUE, ou da Decisão 2006/928, que fixa os objetivos a atingir pela Roménia em aspetos fundamentais ao respeito daquele princípio, “o princípio do primado do direito da União obriga o órgão jurisdicional de reenvio a não aplicar as disposições em causa, sejam estas de origem legislativa ou constitucional”²²⁴.

Em 21 de dezembro de 2021, o Tribunal de Justiça proferiu um novo acórdão relevante em matéria de Estado de direito na Roménia, acerca dos Processos C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19²²⁵. Todos estes processos têm em comum procedimentos criminais em curso nos tribunais romenos, os quais são afetados por várias decisões proferidas pelo Tribunal Constitucional nacional. Nos termos da Constituição Romena, o Tribunal Constitucional é um órgão político-jurisdicional, que não integra o sistema judicial da Roménia. Neste sentido, para os órgãos jurisdicionais de reenvio, ao proferir determinadas decisões que afetam diretamente tais procedimentos criminais, o Tribunal Constitucional “excedeu os poderes que lhe são conferidos pela Constituição romena, invadiu os poderes dos tribunais comuns e minou a independência destes últimos”²²⁶. Apesar disso, relembram os órgãos jurisdicionais de reenvio, as decisões daquele Tribunal são vinculativas, pelo que, nos termos da legislação nacional, “o não cumprimento das [suas] decisões constitui uma infração disciplinar”²²⁷.

De um modo geral, como refere o Tribunal de Justiça²²⁸, as questões suscitadas incidiam, essencialmente, sobre três aspetos distintos, dois dos quais fundamentais em matéria de Estado de direito: por um lado, eram questionados os efeitos que a Decisão 2006/928 tem para a Roménia, bem como a sua relação com as decisões proferidas pelo Tribunal Constitucional; por outro lado, os órgãos jurisdicionais de reenvio procuravam saber se os tribunais romenos estão vinculados ao cumprimento de determinadas decisões proferidas pelo Tribunal Constitucional nacional- as quais devem aplicar aos processos, sob pena de cometerem uma infração disciplinar- e que, na sua ótica, nem sempre estão de acordo com disposições comunitárias (nomeadamente, com os artigos 2º e 19º do TUE e com a Decisão 2006/928) ou

²²⁴ Parágrafo 251 do Acórdão do Tribunal, Processos C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19.

²²⁵ Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 21 de dezembro de 2021, Euro Box Promotion e o., Processos C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, ECLI:EU:C:2021:1034, relativo a diversas questões prejudiciais suscitadas, nos termos do artigo 267º do TFUE, por vários órgãos jurisdicionais romenos.

²²⁶ Parágrafo 56 do Acórdão do Tribunal, Processos C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19.

²²⁷ Artigo 99º, al. a) da Lei nº 303/2004, relativa aos estatutos dos juizes e procuradores (veja-se, para o efeito, o parágrafo 38 do Acórdão do Tribunal, Processos C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19).

²²⁸ Parágrafo 154 do Acórdão do Tribunal, Processos C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19.

se, para garantirem a plena aplicabilidade do Direito da União, eles poderiam simplesmente não as aplicar aos processos em curso.

Em relação à primeira questão, a sua análise já tinha sido feita no Acórdão de 18 de maio de 2021²²⁹, pelo que tanto o Tribunal de Justiça como Michal Bobek, Advogado-Geral dos processos, se limitaram a recordar que esta Decisão “é juridicamente vinculativa para o Estado romeno”²³⁰. Quanto aos relatórios que são elaborados ao abrigo do Mecanismo de Cooperação e Verificação, apesar de não assumirem o mesmo carácter vinculativo para a Roménia, eles devem ser considerados por aquele Estado-membro nas tentativas de alcançar os objetivos de referência indicados no anexo da Decisão 2006/928²³¹, uma vez que esses objetivos se destinam “a garantir que a Roménia respeita [entre outros] o valor do Estado de direito, previsto no artigo 2º TUE”²³².

Ainda em relação à Decisão 2006/928, o órgão jurisdicional de reenvio do processo C-379/19 perguntava se o dever de cumprimento das exigências previstas naqueles relatórios significava a obrigação, para o Tribunal Constitucional, de se abster “de adotar acórdãos interpretativos do direito nacional e que estabelecem regras imperativas de aplicação da lei pelos órgãos jurisdicionais”²³³. É certo que a Roménia está submetida a um regime especial instituído pela Decisão 2006/928, regime esse que se traduz no acompanhamento especializado, pelas instituições da UE, de determinados aspetos da vida política e social daquele Estado-membro. No entanto, isso não pode significar um total controlo sobre as autoridades nacionais, e, em particular, sobre os órgãos e instituições judiciais romenos²³⁴. Por este motivo, não é plausível que o Direito da União, em geral, e a Decisão 2006/928, em particular, se oponham a acórdãos proferidos pelo Tribunal Constitucional romeno que declarem a inconstitucionalidade de determinadas disposições nacionais, quando, legitimamente, lhe foi confiada a responsabilidade de garantir “o primado da Constituição”²³⁵. Neste sentido, desde que todas as condições de independência e imparcialidade do Tribunal Constitucional estejam asseguradas, o facto deste Tribunal proferir decisões que interpretem o direito nacional e que possam,

²²⁹ Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 18 de maio de 2021, Asociația "Forumul Judecătorilor din România", Processos C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, ECLI:EU:C:2021:393.

²³⁰ Parágrafo 63 das Conclusões do Advogado-Geral (Processo C-379/19, ECLI:EU:C:2021:174).

²³¹ Parágrafo 64 das Conclusões do Advogado-Geral, Processo C-379/19.

²³² Parágrafo 175 do Acórdão do Tribunal, Processos C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19.

²³³ Parágrafo 61 das Conclusões do Advogado-Geral, Processo C-379/19.

²³⁴ Como relembra o Advogado-Geral, no parágrafo 71 das suas Conclusões sobre o Processo C-379/19, este “Estado-membro conserva a sua autonomia institucional quanto à escolha e à conceção das instituições e procedimentos nacionais”.

²³⁵ Artigo 142º, § 1 da Constituição Romena.

porventura, interferir com os processos pendentes nos tribunais romenos é apenas uma “consequência necessária e lógica” destas decisões²³⁶.

Relativamente à segunda questão, ela assume contornos distintos e constitui uma novidade na interpretação, pelo Tribunal de Justiça, do princípio do Estado de direito em casos relativos à Roménia. Em causa está a questão de saber se, para proteger os valores fundamentais da União Europeia, previstos no artigo 2º do TUE, e entre os quais figura o Estado de direito, os órgãos jurisdicionais nacionais podem não aplicar decisões proferidas por um Tribunal Constitucional que, noutras condições, se aplicariam aos processos. Nestas circunstâncias, o Tribunal de Justiça é questionado acerca dos limites estabelecidos entre a legislação europeia e as regras nacionais, especialmente quando estas últimas são proferidas por um tribunal superior, ao qual foi incumbida a tarefa de garantir o cumprimento da Lei Fundamental daquele país.

Em todos os processos, as questões que se colocavam eram idênticas: serão os artigos 2º e 19º do TUE, bem como a Decisão 2006/928 (que instituiu o Mecanismo de Cooperação e Verificação), compatíveis com as decisões proferidas pelo Tribunal Constitucional romeno? E, caso tal compatibilidade não se verifique, poderão os órgãos jurisdicionais nacionais recusar a sua aplicação com base no princípio do primado do direito da União? Recorde-se, neste contexto, que o Tribunal Constitucional é encarado pelos órgãos jurisdicionais de reenvio como um órgão político-jurisdicional, que não integra o poder judicial nacional. As suas decisões, na medida em que interferem diretamente com os processos pendentes naqueles tribunais, foram encaradas com especial preocupação pelos órgãos de reenvio, atendendo, sobretudo, à composição e funcionamento do Tribunal Constitucional, bem como aos efeitos que aquelas decisões teriam nos processos criminais em curso.

À semelhança do que se vem repetindo desde o caso da Associação Sindical dos Juízes Portugueses, no processo C-64/16 já analisado, também aqui se aplica a ideia de que a organização do poder judicial dos Estados-membros é da sua própria competência²³⁷. O que inclui, naturalmente, a composição e o modo de funcionamento de um tribunal constitucional²³⁸ que, tal como os restantes órgãos jurisdicionais nacionais, devem respeitar determinados parâmetros que derivam, para os Estados-membros, dos Tratados. Isto significa que, a menos que sejam demonstrados indícios de que esse tribunal não cumpre as exigências de independência e imparcialidade adequadas, o seu modo de atuação presume-se conforme com

²³⁶ Parágrafo 77 das Conclusões do Advogado-Geral, Processo C-379/19.

²³⁷ Parágrafo 216 do Acórdão do Tribunal, Processos C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19.

²³⁸ Parágrafo 208 das Conclusões do Advogado-Geral, Processos C-357/19 e C-547/19.

o Direito da União Europeia. E note-se que nem mesmo o facto de instituições alheias ao poder judicial poderem participar na nomeação dos membros do Tribunal Constitucional significa, de modo automático, que não estão asseguradas tais exigências²³⁹. Nestes processos em particular, não foram apresentados factos suscetíveis de gerar dúvidas quanto à composição e funcionamento do Tribunal Constitucional romeno. Pelo contrário, garantias como a duração limitada dos mandatos dos seus juizes, a impossibilidade de prorrogação das suas funções além do período legalmente fixado e a enorme exigência das condições de acesso àqueles cargos parecem assegurar uma elevada independência de outros poderes daquele Estado-membro²⁴⁰.

Já quanto aos efeitos que as suas decisões tiveram sobre os processos criminais em curso nos órgãos jurisdicionais de reenvio, também não parece estar em causa uma qualquer tentativa de minar a independência dos tribunais comuns da Roménia ou dos juizes que os integram. Sem descurar os casos potencialmente problemáticos de interferência e manipulação de processos por parte de tribunais superiores²⁴¹, o que aparenta estar realmente em causa nos processos em análise é apenas “uma discrepância quanto à abordagem jurídica específica adotada pelo tribunal constitucional nacional, que impõe determinados limites para o órgão jurisdicional de reenvio”²⁴². Todavia, apesar de produzir efeitos distintos dos previsíveis pelos órgãos jurisdicionais de reenvio, esta discrepância de abordagens interpretativas das disposições legislativas nacionais não é, por si só, suscetível de constituir uma ameaça ao princípio da independência judicial²⁴³.

A última questão analisada no âmbito destes processos prende-se com o alcance do princípio do primado do Direito da União Europeia. No fundo, os órgãos jurisdicionais de reenvio, por considerarem as decisões do Tribunal Constitucional desconformes com o Direito da União, pretendiam saber se, com base naquele princípio, poderiam não as aplicar aos seus processos em curso²⁴⁴. O princípio do primado do Direito da União Europeia pressupõe que, em caso de incompatibilidade entre uma norma nacional e uma norma de Direito da União,

²³⁹ Parágrafo 233 do Acórdão do Tribunal, Processos C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19. Neste sentido, veja-se também os parágrafos 215 a 217 das Conclusões do Advogado-Geral nos processos C-357/19 e C-547/19, nos quais é realçada a diferente natureza jurídica que caracteriza os tribunais constitucionais: “Do ponto de vista da estrutura e da organização, os tribunais constitucionais não são, efetivamente, tribunais como os outros”.

²⁴⁰ Parágrafo 235 do Acórdão do Tribunal, Processos C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19.

²⁴¹ Parágrafo 228 das Conclusões do Advogado-Geral, Processos C-357/19 e C-547/19.

²⁴² Parágrafo 87 das Conclusões do Advogado-Geral, Processo C-379/19.

²⁴³ Parágrafo 229 das Conclusões do Advogado-Geral, Processos C-357/19 e C-547/19.

²⁴⁴ Como relembra o Advogado-Geral no parágrafo 233 das suas Conclusões acerca dos Processos C-357/19 e C-547/19, esta questão “parece ser motivada pelo facto de, nos termos do artigo 99º, alínea s) da Lei n.º 303/2004, o não cumprimento das decisões do Tribunal Constitucional por um juiz constituir uma infração disciplinar por força do direito nacional”.

prevaleça a última. Isto significa, necessariamente, que os juízes dos Estados-membros, quando se deparem com situações em que uma disposição nacional não cumpra as exigências provenientes do Direito da União, têm o dever de não as aplicar aos processos em curso. Acontece que, nos processos em análise, estão em causa decisões vinculativas para os tribunais romenos, proferidas por um órgão superior, o Tribunal Constitucional. Acresce ainda a consequência material associada a um eventual incumprimento destas decisões.

Em todas as suas Conclusões acerca destes processos, o Advogado-Geral frisou a importância dos juízes nacionais na garantia da estabilidade e coerência da ordem jurídica europeia. Neste sentido, o seu dever de não aplicar disposições contrárias ao Direito da União é aplicável não só em relação à legislação nacional, como também em relação a decisões ou pareceres jurídicos emanados de órgãos jurisdicionais superiores²⁴⁵. Este dever dos juízes nacionais está intimamente relacionado com o princípio da independência judicial, um elemento-chave para o Estado de direito, o qual pressupõe que os juízes possam tomar decisões de forma autónoma, sem estarem sujeitos ou condicionados por uma hierarquia e sem receberem ordens ou instruções de qualquer índole²⁴⁶. Todas estas considerações já fazem prever a posição a adotar em relação aos procedimentos de infração disciplinar iniciados contra juízes, unicamente por não aplicarem as Decisões do Tribunal Constitucional romeno. De facto, não faria sentido que o princípio do primado do Direito da União permitisse a aplicação de sanções disciplinares a juízes que, para garantir a conformidade do direito nacional com as disposições comunitárias, se recusem a aplicar uma decisão de um tribunal superior²⁴⁷. O mesmo se dirá em relação aos casos em que os juízes nacionais necessitam de um maior esclarecimento sobre a referida conformidade entre ordens jurídicas- nacional e comunitária- e decidam apresentar, nos termos do artigo 267º do TFUE, um pedido de decisão prejudicial ao TJUE²⁴⁸. É importante referir que no âmbito do mecanismo de reenvio prejudicial é aberto um “espaço de discurso jurídico nacional quanto à interpretação correta do direito da União para qualquer órgão jurisdicional nacional”²⁴⁹.

²⁴⁵ Neste sentido, veja-se o parágrafo 236 das Conclusões do Advogado-Geral acerca dos Processos C-357/19 e C-547/19 e o parágrafo 140 das suas Conclusões acerca dos Processos C-811/19 e C-840/19.

²⁴⁶ Parágrafo 224 do Acórdão do Tribunal, Processos C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19.

²⁴⁷ Veja-se o parágrafo 239 das Conclusões do Advogado-Geral acerca dos processos C-357/19 e C-547/19: “se, do ponto de vista do direito da União, este comportamento é correto, então não há que aplicar nenhuma sanção” e, no mesmo sentido, o parágrafo 140 das suas Conclusões acerca dos processos C-811/19 e C-840/19: “se esse comportamento for, à luz do direito da União, correto, não pode ser objeto de sanção”.

²⁴⁸ Parágrafo 94 das Conclusões do Advogado-Geral no Processo C-379/19 e parágrafo 245 das suas Conclusões acerca dos processos C-357/19 e C-547/19.

²⁴⁹ Parágrafo 93 das Conclusões do Advogado-Geral no Processo C-379/19.

Importa referir, por último, que apesar de o Tribunal de Justiça ter entendido que, de facto, os artigos 2º e 19º do TUE, bem como a Decisão 2006/928, não são compatíveis com a instauração de processos disciplinares na eventualidade de um juiz nacional não aplicar uma Decisão do Tribunal Constitucional²⁵⁰, nada indica que, nos processos em análise, fosse essa a situação. Em momento algum, os órgãos jurisdicionais de reenvio demonstraram indícios de que as Decisões do Tribunal Constitucional não deveriam ser aplicáveis aos processos. E essa averiguação não cabia ao Tribunal de Justiça. De igual modo, não foram fornecidas informações suficientes que permitissem comprovar que os processos disciplinares iniciados contra alguns juízes se devessem, única e exclusivamente, à recusa de aplicação de tais decisões. Todas as considerações tecidas acerca da extensão e da aplicabilidade do princípio do primado do Direito da União foram elaboradas apenas de forma teórica.

À mesma conclusão já não podemos chegar no mais recente caso acerca do Estado de direito na Roménia, que foi analisado pelo Tribunal de Justiça no Acórdão de 22 de fevereiro de 2022, relativo ao processo C-430/21²⁵¹. Neste processo, ao contrário do que sucedeu com os anteriores, a questão da compatibilidade de disposições nacionais não só com o princípio do Estado de direito, como também com o princípio do primado do Direito da União, não são meramente hipotéticas.

Em causa está a interpretação do Tribunal Constitucional romeno acerca de uma norma constitucional, segundo a qual não é permitido que disposições nacionais que tenham sido declaradas constitucionais por aquele Tribunal possam ser objeto de análise, pelos tribunais comuns, a fim de averiguar a sua compatibilidade com o Direito da UE²⁵². Através de uma Decisão adotada em junho de 2021, o Tribunal Constitucional afirmou que “o primado reconhecido ao direito da União é limitado, na ordem jurídica romena”²⁵³, pelo que um juiz nacional não pode, nestas circunstâncias, não aplicar aos seus processos a interpretação fixada por ele, ainda que ela não seja a mais conforme com as disposições comunitárias²⁵⁴. Ora, isto

²⁵⁰ Parágrafo 262 do Acórdão do Tribunal, Processos C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19.

²⁵¹ Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 22 de fevereiro de 2022, RS (Effet des arrêts d’une cour constitutionnelle), Processo C-430/21, ECLI:EU:C:2022:99, relativo a um pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Tribunal de Recurso de Craiova, Roménia, nos termos do artigo 267º do TFUE.

²⁵² Veja-se o parágrafo 19 do Acórdão do Tribunal relativo ao processo C-430/21, segundo o qual o Tribunal Constitucional considera que “embora um órgão jurisdicional comum esteja habilitado a examinar a conformidade com o direito da União de uma disposição da legislação nacional, esse órgão jurisdicional não está habilitado a examinar a conformidade com o direito da União de uma disposição nacional que foi declarada conforme com o artigo 148º da Constituição romena”.

²⁵³ Parágrafo 19 do Acórdão do Tribunal, Processo C-430/21.

²⁵⁴ Recorde-se que o incumprimento das Decisões do Tribunal Constitucional romeno pode dar origem a um processo de infração disciplinar, nos termos da legislação nacional, uma vez que aquelas Decisões são vinculativas para os restantes órgãos jurisdicionais.

releva para o processo em análise na medida em que o órgão jurisdicional de reenvio deve apreciar, no âmbito do processo que tem em curso, a legitimidade das normas legais que instituíram uma secção especializada do Ministério Público, competente para investigar possíveis infrações cometidas tanto por juízes como por procuradores- a SIIJ. Essa legitimidade, porém, já tinha sido apreciada pelo Tribunal de Justiça no Acórdão de 18 de maio de 2021, relativo aos Processos C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, no qual entendeu que a instituição de tal secção apenas se justificaria se em causa estivessem “imperativos objetivos e verificáveis decorrentes da boa administração da justiça” e desde que fosse “acompanhada de garantias específicas”²⁵⁵, o que não aparentava ser o caso²⁵⁶. No entanto, no Acórdão n.º 390/2021, de 8 de junho de 2021, o Tribunal Constitucional romeno julgou “improcedente uma exceção de inconstitucionalidade suscitada relativamente a várias disposições da legislação que regem a SIIJ”²⁵⁷. Neste contexto, a Decisão do Tribunal Constitucional não permite ao órgão jurisdicional de reenvio averiguar se as disposições legais que instituíram a SIIJ são compatíveis com o Direito da União, ao mesmo tempo que o impede de “não aplicar as disposições relevantes do direito nacional em causa, em conformidade com o princípio do primado do direito da UE e do efeito direto”²⁵⁸. Tendo em consideração tudo isto, o órgão jurisdicional de reenvio manifestou dúvidas quanto à interpretação que deve adotar para que possa prosseguir com o julgamento do seu processo²⁵⁹.

Na grande maioria dos acórdãos em que são suscitadas questões relacionadas com o Estado de direito, o Tribunal de Justiça frisa a importância que os Estados-membros assumem na promoção e defesa deste princípio. A organização judicial de cada um deve refletir este valor comunitário, ao ser estabelecida com base em critérios que respeitem as garantias fixadas pelo Direito da União, nomeadamente no que toca à independência dos juízes e dos tribunais nacionais. Simultaneamente, devem ser assegurados, pelos Estados-membros, princípios basilares para a ordem jurídica europeia, como são os princípios do primado e do efeito direto. Só assim se consegue assegurar a unidade do Direito da União, bem como a sua eficácia em todo o espaço da UE. A plena aplicabilidade do Direito da União, reclamada pelo artigo 19º do TUE, só é, então, atingida se se garantir, em todos os Estados-membros, a mesma interpretação das disposições comunitárias, em estrito respeito pelos princípios da igualdade perante os

²⁵⁵ Parágrafo 14 do Acórdão do Tribunal, processo C-430/21.

²⁵⁶ Parágrafo 56 das Conclusões do Advogado-Geral (Processo C-430/21, ECLI:EU:C:2022:44).

²⁵⁷ Parágrafo 18 do Acórdão do Tribunal, Processo C-430/21.

²⁵⁸ Parágrafo 75 das Conclusões do Advogado-Geral, Processo C-430/21.

²⁵⁹ Parágrafo 22 do Acórdão do Tribunal, Processo C-430/21.

Tratados e da cooperação leal²⁶⁰.

Cabe aos juízes nacionais a responsabilidade de, nos processos em curso nos seus tribunais, não aplicarem disposições normativas que não sejam conformes com o Direito da União. De igual modo, em caso de dúvidas acerca da interpretação do Direito da UE e da sua compatibilidade com o direito nacional, é da sua competência a suspensão da instância, nos termos do artigo 267º do TFUE, para que possam recorrer ao TJUE e esclarecer qual o sentido mais apropriado a atribuir-lhe. Com o Acórdão n.º 390/2021, nenhuma das alternativas é possível para os juízes romenos. Com esta decisão, não só são colocadas em causa as garantias de independência judicial que devem ser observadas em todos os Estados-membros, como não é respeitado o princípio do primado do direito da União. Por um lado, verifica-se uma ingerência do Tribunal Constitucional no poder de decisão dos tribunais romenos, o que constitui uma ameaça à independência dos órgãos jurisdicionais da Roménia. A fixação de uma determinada interpretação por um órgão jurisdicional superior condiciona a atuação dos restantes tribunais, submetendo-os a uma espécie de hierarquia entre os vários órgãos jurisdicionais romenos. Ora, o próprio entendimento do princípio da independência judicial no seio da UE pressupõe que os juízes estejam salvaguardados de qualquer pressão externa no exercício das suas funções, tomando as suas decisões de modo autónomo, sem estarem subordinados a um qualquer outro órgão e sem receberem ordens ou instruções de qualquer índole²⁶¹. Por outro lado, o facto de, sob as circunstâncias apresentadas no presente processo, os juízes romenos não poderem recorrer ao mecanismo do reenvio prejudicial, constitui também uma diminuição das garantias associadas à sua independência, previstas pelo artigo 19º do TUE. Em circunstâncias normais, os juízes nacionais detêm o poder de recorrer ou não a este mecanismo, porém, no caso em análise, foram privados dessa faculdade²⁶². Para além disso, é a própria coerência do direito da União que fica em perigo com esta decisão, uma vez que “o mecanismo do reenvio prejudicial estabelecido pelo artigo 267º TFUE visa assegurar que, em quaisquer circunstâncias, o direito da União tem o mesmo efeito em todos os Estados-Membros e, assim, evitar divergências na interpretação desse direito”²⁶³. E note-se que nenhuma destas conclusões é prejudicada pelo facto de estar em causa a interpretação de disposições de natureza

²⁶⁰ Parágrafos 54 e 55 do Acórdão do Tribunal, Processo C-430/21.

²⁶¹ Parágrafo 81 das Conclusões do Advogado-Geral, Processo C-430/21.

²⁶² Parágrafo 62 do Acórdão do Tribunal, Processo C-430/21.

²⁶³ Parágrafo 63 do Acórdão do Tribunal, Processo C-430/21.

constitucional²⁶⁴.

Foi com base em todos estes fatores que o Tribunal de Justiça considerou que uma decisão que não permita que os órgãos jurisdicionais averiguem a conformidade de determinadas disposições nacionais com a ordem jurídica comunitária não pode ser conforme com o Direito da União²⁶⁵. O princípio do Estado de direito impõe a existência de garantias associadas à independência judicial em todos os Estados-membros e que se traduzem, nomeadamente, na garantia de “uma proteção jurídica e eficaz nos domínios abrangidos pelo direito da União”²⁶⁶.

No processo em análise, o órgão jurisdicional de reenvio perguntava ainda se o Direito da UE era compatível com um processo de infração disciplinar desencadeado contra um juiz que, com base no princípio do primado, tivesse afastado a aplicação de uma decisão do Tribunal Constitucional, por considerar que esta era contrária ao Direito da União²⁶⁷. À semelhança do que sucedeu com os processos analisados anteriormente²⁶⁸, também aqui a resposta tem, necessariamente, que ser negativa. Como relembra o Tribunal de Justiça, “é necessário que a responsabilidade disciplinar de um juiz com fundamento numa decisão judicial seja limitada a casos absolutamente excecionais (...) e enquadradas, a este respeito, por critérios objetivos e verificáveis”²⁶⁹, para que se consiga garantir a sua independência e evitar a ingerência de outros poderes daquele Estado-membro no poder judicial.

²⁶⁴ Neste sentido, veja-se o parágrafo 51 do Acórdão do Tribunal, Processo C-430/21: “por força do princípio do primado do direito da União, o facto de um Estado-Membro invocar disposições de direito nacional, ainda que de origem constitucional, não pode afetar a unidade e a eficácia do direito da União”.

²⁶⁵ Parágrafo 78 do Acórdão do Tribunal, Processo C-430/21.

²⁶⁶ Parágrafo 84 das Conclusões do Advogado-Geral, Processo C-430/21.

²⁶⁷ Parágrafo 79 do Acórdão do Tribunal, Processo C-430/21.

²⁶⁸ Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 21 de dezembro de 2021, Euro Box Promotion e o., Processos C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, ECLI:EU:C:2021:1034

²⁶⁹ Parágrafo 86 do Acórdão do Tribunal, Processo C-430/21.

CONCLUSÃO

O desenvolvimento e a consolidação do princípio do Estado de direito no seio da União Europeia tem sido, no decorrer dos últimos anos, uma das mais importantes tarefas levadas a cabo pelas instituições europeias. A garantia deste e dos restantes valores fundamentais da União, previstos no artigo 2º do TUE, não pode, contudo, ser realizada exclusivamente por elas. Tal como se procurou demonstrar ao longo do presente trabalho, os Estados-membros ocupam um papel de destaque neste domínio. A continuidade de uma União Europeia que procure a segurança, a prosperidade e o reconhecimento a nível internacional depende, então, do total comprometimento dos Estados-membros na defesa e na garantia dos valores que estiveram na base da sua criação.

A frequência com que assistimos à violação do princípio do Estado de direito constitui um perigo para a própria razão de ser da União. Atendendo a tamanhas ameaças, têm vindo a ser desenvolvidos mecanismos de proteção, destinados especificamente à salvaguarda deste princípio. Porém, apesar dos esforços empenhados nesse sentido, nem sempre estes mecanismos se mostraram suficientemente preparados para fornecer uma resposta eficaz em determinadas situações. Prova disso mesmo é a manutenção de questões problemáticas, em matéria de violação do Estado de direito, em alguns Estados-membros. A prática tem demonstrado que nem mesmo os mecanismos de último recurso disponíveis na União Europeia conseguem assegurar o pleno respeito pelo princípio do Estado de direito. A importância que reveste este princípio reclama, então, a adoção de novas estratégias que criem nos Estados-membros um maior sentido de responsabilidade em relação a este tema. Estratégias essas que, por um lado, os devem impedir da prática de comportamentos suscetíveis de pôr em risco o Estado de direito e que, por outro lado, os inspirem a adotar iniciativas de proteção nacionais deste princípio. Considero que o novo mecanismo relativo ao Regime de Condicionalidade para a proteção do Orçamento da União poderá alcançar estes objetivos.

Ainda que o princípio do Estado de direito seja extremamente complexo e disponha de vários subprincípios caracterizadores, a verdade é que é ao nível do princípio da independência judicial que surgem os maiores problemas. A ingerência do poder político no poder judicial tem constituído um verdadeiro desafio ao respeito por este princípio. E são vários os fatores que temos presenciado, desde a nomeação arbitrária à destituição indevida de juízes, até ao estabelecimento de processos disciplinares injustificados contra os magistrados dos tribunais

nacionais. Todos eles, de modo mais ou menos evidente, influenciados por motivações políticas.

Neste domínio, o Tribunal de Justiça da União Europeia tem desempenhado um papel fulcral. Perante um princípio tão amplo, através do esclarecimento dos vários elementos que compõem o Estado de direito, o Tribunal tem conseguido estabelecer uma base interpretativa eficaz, que possibilita aos Estados-membros o reconhecimento do que é e do que não é uma atuação conforme com este princípio. Apesar de tais contribuições, surge neste âmbito uma grande dificuldade: garantir, nos Estados-membros, o efetivo cumprimento das suas decisões. Abordando especificamente o caso da Polónia, mesmo com todas as decisões que condenam o atual funcionamento do sistema judicial nacional, não temos assistido ao respeito efetivo dos acórdãos proferidos pelo Tribunal de Justiça. Ao invés, as instituições da União são, frequentemente, confrontadas com atuações contrárias às suas decisões.

O aumento da consciencialização em relação à importância do Estado de direito tem sido, de facto, fundamental. Para tal têm contribuído os mecanismos e as ações de relevo levadas a cabo pelas instituições da União. Porém, isso não é suficiente. Somos forçados a reconhecer que o pleno respeito pelo Estado de direito só se conseguirá quando os próprios Estados-membros compreendam o seu valor e o papel relevante que ele ocupa no correto funcionamento da União Europeia.

BIBLIOGRAFIA

ADAMS, Maurice, JANSE, Ronald, *Rule of Law Decay: Terminology, Causes, Methods, Markers and Remedies*, [Em linha] [s.1] Hague Journal on the Rule of Law, 11, pp. 1-8, 2019 [Consultado a 04/06/2022] Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s40803-019-00090-6>

BEQIRAJ, Julinda, MOXHAM, Lucy, *Reconciling the Theory and the Practice of the Rule of Law in the European Union Measuring the Rule of Law*, [Em linha] [s.1] Hague Journal on the Rule of Law, 2022 [Consultado a 06/07/2022] Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s40803-022-00171-z>

BOGDANOWICZ, Piotr, TABOROWSKI, Maciej, *How to Save a Supreme Court in a Rule of Law Crisis: the Polish Experience- ECJ (Grand Chamber) 24 June 2019, Case C-619/18, European Commission v Republic of Poland* [Em linha] [s.1] European Constitutional Law Review, 16: pp. 306-327, 2020. [Consultado a 30/06/2022] Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S1574019620000115>

BONELLI, Matteo, CLAES, Monica, *Judicial serendipity: how Portuguese judges came to the rescue of the Polish judiciary*, [Em linha] [s.1.] European Constitutional Law Review, 14: 622-643, 2018. [Consultado a 30/06/2022] Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S1574019618000330>

CANOTILHO, J. J. Gomes: *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra, Almedina, 2003

CANOTILHO, J. J. Gomes: *Estado de Direito*, Lisboa, Cadernos Democráticos, Gradiva, 1999

CARRERA, Sergio; GUILD, Elspeth; HERNANZ, Nicholas: *The Triangular Relationship between Fundamental Rights, Democracy and the Rule of Law in the EU: Towards an EU Copenhagen Mechanism*, [s.1.] Centre for European Policy Studies, 2013

CHESTERMAN, Simon: *An International Rule of Law?*, [Em linha] [s.1.] American Journal of Comparative Law, Vol. 56, pp. 331-361, 2008, NYU Law School, Public Law Research Paper No. 08-11 [Consultado a 23/01/2022] Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1081738>

CLOSA, Carlos; KOCHENOV, Dimitry; WEILLER, J.H.H.: *Reinforcing the Rule of Law Oversight in the European Union*, Itália [s.n] , 2014, ISSN: 1028-3625

Comissão Europeia (2014), Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho- *Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito* (COM(2014) 158 final). [Consultado a 24/01/2022] Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:caa88841-aa1e-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0021.01/DOC_1&format=PDF

Comissão Europeia (2014), Anexo à Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho- *Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito* (COM(2014) 158 final). [Consultado a 24/01/2022] Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:caa88841-aa1e-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0021.01/DOC_2&format=PDF

Comissão Europeia (2019), Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho- *Prosseguir o reforço do Estado de direito na União- Ponto de Situação e eventuais medidas futuras* (COM(2019) 163 final). [Consultado a 02/02/2002] Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0163&from=PT>

Comissão Europeia (2019), Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões- *Reforçar o Estado de direito na União: Plano de Ação* (COM(2019) 343 final). [Consultado a 02/02/2022] Disponível em: <https://eurocid.mne.gov.pt/sites/default/files/repository/paragraph/documents/12138/com2019343reforcar-o-estado-de-direito-na-uniao.pdf>

Comissão Europeia (2020), Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Banco Central Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões- *Painel de Avaliação da Justiça na UE* (COM(2020) 306 final). [Consultado a 27/01/2022] Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0306&from=PT>

Comissão Europeia (2020), Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões- *Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito: Situação na União Europeia* (COM(2020) 580 final). [Consultado a 08/02/2022] Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0580&from=EN>

Comissão Europeia (2021), Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões- *Relatório de 2021 sobre o Estado de direito: Situação na União Europeia* (COM(2021) 700 final). [Consultado a 08/02/2022] Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0700&from=PT>

Comissão Europeia (2021), Relatório de 2021 sobre o Estado de direito- Perguntas e Respostas, Bruxelas [Consultado a 03/03/2022] Disponível em: <https://eurocid.mne.gov.pt/sites/default/files/repository/paragraph/documents/12138/relatriode2020sobreoestadodedireito-perguntaserespostas.pdf>

DUARTE, Mariana Carmo, *Hungria: O Estado de Direito em Crise?*, Revista Portuguesa de Ciência Política, Instituto Universitário de Lisboa, Número 9, 2018, pp. 13-30 [Consultado a 30/06/2022] Disponível em: <https://doi.org/10.33167/2184-2078.RPCP2018.9/pp.13-30> .

ENES, Graça, *A europeização dos direitos nacionais dos Estados Membros. O Papel dos tribunais nacionais*, em “Estudos Comemorativos dos 20 Anos da FDUP”, Volume I, Almedina, 2017, pp. 571-591

EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION): *Rule of Law Checklist*, Strasbourg, Council of Europe, 2016. [Consultado a 19/01/2022] Disponível em: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e)

HILLION, Christophe, *Overseeing the rule of law in the European Union: Legal mandate and means*. [Em linha] [s.1] Swedish Institute for European Policy Studies, v.1, 2016 [23/01/2022] Disponível em: <https://www.sieps.se/en/publications/2016/overseeing-the-rule-of-law-in-the-european-union-legal-mandate-and-means-20161epa>

KOCHENOV, Dimitry; MAGEN, Amichai; PECH, Laurent - *Introduction: the great rule of law debate in the EU*. [Em linha] [s.1] Journal of Common Market Studies. Vol. 54. n.º 5 (2016). pp. 1045-1049 [Consultado a 06/07/2022] Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=2808101>

KOCHENOV, Dimitry; PECH, Laurent, *Upholding the Rule of Law in the EU: On the Commission's 'Pre-Article 7 Procedure' as a Timid Step in the Right Direction*, [Em linha] [s.1] EUI Working Paper RSCAS 2015/24, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2015

[Consultado a 17/05/2022] Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2625602

KRZYWÓN, Adam (2020), *La defensa y el desarrollo del principio de independencia judicial en la Unión Europea*, [Em linha] [s.1] Revista Española de Derecho Constitucional, 119, 85-117 [Consultado a 24/05/2022] Disponível em: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.119.03>

MANKO, Rafal: *Protecting the rule of law in the EU: existing mechanisms and possible improvements*. Direção Geral da Comunicação, UE, Bruxelas, 2014.

MARTINS, Ana Maria Guerra: *Manual de Direito da União Europeia*, 2ª edição, Almedina, 2018.

MATCZAK, Marcin, *Poland's Rule of Law Crisis: Some Thoughts*, [Em linha] [s.1] Hague Journal on the Rule of Law, 11, pp. 407-410, 2019 [Consultado a 04/06/2022] Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s40803-019-00117-y>

MIRANDA, Jorge: *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV- Direitos Fundamentais, 4ª edição, Coimbra Editora, 2008

NOVAIS, Jorge Reis: *Contributo para uma Teoria do Estado de Direito: do Estado de Direito Liberal ao Estado de Direito Social e Democrático*, Coimbra, 1987.

NOVAIS, Jorge Reis: *Os Princípios Constitucionais Estruturantes da República Portuguesa*, Coimbra Editora, 2004.

Parlamento Europeu (2020), Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2020, relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União [Consultado a 19/01/2022] Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2092&from=PT>

PECH, Laurent, *'A Union Founded on the Rule of Law': Meaning and Reality of the Rule of Law as a Constitutional Principle of EU Law*, European Constitutional Law Review, Vol. 6, 2010 (p. 359-396)

PECH, Laurent; KOCHENOV, Dimitry, *Respect for the Rule of Law in the Case Law of the European Court of Justice: A Casebook Overview of Key Judgments since the Portuguese Judges Case*, [Em linha] SIEPS, Stockholm, 2021:3 [Consultado a 21/06/2022] Disponível em: https://sieps.se/globalassets/publikationer/2021/sieps-2021_3-eng-web.pdf?

PECH, Laurent, SCHEPPELE, Kim Lane, *Illiberalism within: rule of law backsliding in the EU*. [Em linha] [s.1] Cambridge Yearbook of European Legal Studies, 19, 2017, pp. 3-47. ISSN 1528-8870 [Consultado a 21/06/2022] Disponível em: <https://doi:10.1017/cel.2017.9>

PECH, Laurent: *The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union*, Jean Monnet Working Paper, 04/09, NYU School of Law. Nova Iorque, 2009. ISSN:1087-2221

PÉREZ, Aida Torres, *From Portugal to Poland: The Court of Justice of the European Union as watchdog of judicial independence*, Vol. 27(I) [Em linha] [s.1] Maastricht Journal of European and Comparative Law, pp. 105-119, 2020. [Consultado a 03/06/2022] Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1023263X19892185>

Tratado da União Europeia. [Consultado a 07/01/2022] Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF

Tratado de Amesterdão. [Consultado a 04/01/2022] Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=PT>

Tratado de Lisboa. [Consultado a 04/01/2022] Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12007L/TXT&from=PT>

Tratado de Maastricht. [Consultado a 04/01/2022] Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=PT>

Tratado de Nice. [Consultado a 04/01/2022] Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12001C/TXT&from=PT>