

## Democracia e Estado de Direito na União Europeia – O Papel do TJUE

*Democracy and Rule of law in the European Union – the Role of the CJEU*

Mário Simões Barata<sup>1</sup>

Dora Resende Alves<sup>2</sup>

**Sumário:** Introdução; 1. Democracia e Estado de direito na União Europeia; 2. Os mecanismos de proteção do Estado de direito na União Europeia; 2.1. O Regulamento n.º 2020/2092; 3. O caso da Hungria; 3.1. A decisão do TJUE; 4) Notas conclusivas; Referências bibliográficas

**Resumo:** Utilizando como ponto de partida os valores da democracia e o respeito pelo princípio do Estado de direito na União Europeia, mencionam-se os modos de proteção previstos nos Tratados da União Europeia, a que acrescem alguns instrumentos preventivos criados pelo direito derivado. Presentemente, a democracia e o princípio do respeito pelo Estado de direito estão a ser fortemente condicionados em alguns Estados-Membros, designadamente na Hungria. Contudo, as instituições da União têm reagido ao desrespeito aos seus valores. Nesse sentido, o Conselho e o Parlamento Europeu adotaram o Regulamento n.º 2020/2092 que disciplina o regime geral de condicionalidade com vista a proteger o Orçamento da União de violações do princípio do Estado de direito. O Tribunal de Justiça da União Europeia tem, desde sempre nos já 70 anos de funcionamento, mas agora neste novo contexto, desempenhado um papel crucial, através da sua jurisprudência, na defesa do valor do Estado de direito na União Europeia. Esta defesa encontra-se no Acórdão de 16 de fevereiro de 2022, que recaiu sobre o Processos C-156/21, onde o TJUE rejeitou os fundamentos apresentados pela Hungria. Em concreto, o Tribunal não acolheu as pretensões húngaras que sustentaram que o artigo 322.º do TFUE não constituía base jurídica suficiente para adotar o Regulamento. Rejeitou ainda a argumentação apresentada que alegava um contornar das regras estabelecidas no artigo 7.º do TUE bem como uma alegada violação do princípio da segurança jurídica relativamente a atos normativos. Consequentemente, validou o sentido de Estado de direito constante do regulamento adotado pelo legislador “comunitário” para proteger o Orçamento da União Europeia de violações de um valor precioso para a União: o princípio do Estado de direito.

**Palavras-Chave:** União Europeia; Estado de direito; TJUE; Hungria

**Abstract:** Using the values of democracy and respect for the rule of law in the European Union as a starting point, the means of protection provided for in the European Treaties are mentioned, in addition to some preventive instruments created by secondary law. At present, democracy, and the principle of respect for the rule of law are being severely constrained in some Member States, notably in Hungary. However, the institutions of the Union have reacted to the disrespect for their values. In this sense, the Council and the European Parliament adopted Regulation No. 2020/2092, which governs the general conditionality regime with a view to protecting the Union Budget from violations of the rule of law principle. The Court of Justice of the European Union has, in its 70 years of activity was performed in a new context a crucial role, through its jurisprudence, in defending the value

---

<sup>1</sup> Professor Adjunto do Politécnico de Leiria. Investigador do Instituto Jurídico da Portucalense – Pólo de Leiria. E-mail: mario.barata@ipleiria.pt

<sup>2</sup> Professora Associada da Universidade Portucalense Infante D. Henrique. Investigadora do Instituto Jurídico Portucalense. E-mail: dra@upt.pt

of the rule of law in the European Union. This defense can be seen in the Judgment of February 16<sup>th</sup>, 2022, relative to Case C-156/21, where the CJEU rejected the grounds presented by Hungary. Specifically, the Court did not accept the Hungarian claims that Article 322 of the TFEU did not constitute a sufficient legal basis for adopting the Regulation. It also rejected the arguments, which alleged a circumvention of the rules established in Article 7 of the TEU and a violation of the principle of legal certainty in relation to normative acts. Consequently, it validated the meaning of the rule of law principle contained in the regulation adopted by the “community” legislator to protect the European Union budget from violations of a precious Union value: the principle of the rule of law.

**Keywords:** European Union; rule of law; CJEU; Hungary

## Introdução

A democracia e o respeito pelo princípio do Estado de direito são valores da União Europeia (UE). Estes valores estão consagrados no artigo 2.º do Tratado da União Europeia (TUE) e a eventual violação dos mesmos por partes dos Estados-Membros da UE está diretamente disciplinada no artigo 7.º do TUE que estabelece o respetivo modo de proteção. A este mecanismo acrescem alguns instrumentos preventivos criados pelo direito derivado.

O princípio do Estado de direito é um princípio jurídico cuja história remonta ao século XVIII. No século XX ganhou a dignidade de princípio constitucional e posteriormente foi consagrado nos Tratados europeus. Assim, a doutrina atual alude à europeização do princípio.

Presentemente, a democracia e o princípio do respeito pelo Estado de direito estão a ser fortemente condicionados em alguns Estados-Membros, designadamente na Polónia e na Hungria, ainda que não sejam as únicas situações mencionadas na documentação eurocomunitária. Contudo, as instituições da União têm reagido ao desrespeito aos seus valores. Nesse sentido, o Conselho e o Parlamento Europeu adotaram o Regulamento n.º 2020/2092 que disciplina o regime geral de condicionalidade com vista a proteger o Orçamento da União de violações do princípio do Estado de direito. Para tanto, o Conselho poderá determinar a suspensão de pagamentos ou a suspensão da aprovação de programas financiados pelo orçamento da União bem como reter pagamentos para um determinado Estado-Membro. E dele já resultaram ações por parte da União.

Na sequência da adoção do Regulamento, a Hungria e a Polónia intentaram ações de impugnação do referido ato normativo no Tribunal de Justiça da União Europeia (Processo C-156/21 e Processo C-157/21) e, curiosamente, recorreram aos subprincípios concretizadores do princípio do Estado de direito, de modo a obter êxito nas suas preensões jurídicas. Em concreto, as ações de anulação assentavam em quatro argumentos. Em primeiro lugar, a Hungria e a Polónia sustentaram que o TUE e o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) não oferecem uma base legal que permite adotar o Regulamento,

designadamente o artigo 322.º do TFUE. Em segundo lugar, os países em questão declararam que o regulamento adota um procedimento diferente daquele desenhado no artigo 7.º do TUE, especificamente redigido para reagir contra qualquer violação do princípio do Estado de direito. Em terceiro lugar, os autores dos pedidos de impugnação afirmaram que a União violou o princípio da igualdade dos Estados-Membros e do respeito pela identidade nacional. Por fim, a Hungria e a Polónia defenderam que o regulamento violava a certeza do direito e o princípio da clareza ou da determinabilidade dos atos normativos.

O Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) rejeitou os argumentos apresentados pela Hungria e Polónia e pronunciou-se a favor da legalidade do regulamento em Acórdão proferido no dia 16 de fevereiro de 2022. Esta comunicação, com base na análise do acórdão do TJUE e consulta à doutrina aplicável, visa explicar a origem e o sentido do princípio do Estado de direito na União Europeia como valor da União bem como o seu respetivo modo de proteção. Pretende, ainda, tecer algumas considerações sobre o impacto da decisão do TJUE e da sua conexão com um outro valor da União: a democracia.

Faz-se uso de variados endereços eletrónicos ao longo do texto, para acesso e como fonte. Apesar de discutível valor académico, recorre-se aqui à disponibilização de endereços que serão a forma de acesso eficaz e que demonstram algumas das ideias desenvolvidas pelos autores.

## **1. Democracia e Estado de Direito na União Europeia**

A democracia na União Europeia é assegurada pela adesão ao princípio do Estado de direito, como facetas de uma mesma realidade de proteção dos direitos fundamentais e de um modo de vida construído ao longo dos últimos 70 anos na Europa comunitária.

Todos os Estados-Membros, bem como todas as instituições da União Europeia, são chamados à defesa de tais valores que estão consagrados no artigo 2.º do TUE. Esse património comum em matéria de valores abarca: “o 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”.

O preceito é relevante por uma dupla ordem de razões: primeiro porque constitui o “fundamento axiológico” da União e depois porque forma o “crivo valorativo para a adesão e a subsequente pertença dos Estados-Membros”. Em suma, os valores “correspondem aos elementos definidores da identidade europeia”.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> SOUSA, Marcelo Rebelo de. TUE: Art.2º. In: PORTO, Manuel Lopes & ANASTACIO, Gonçalo (coord.). *Tratado de Lisboa: Anotado e comentado*, 2012, p. 27.

## 2. Os Mecanismos de Proteção do Estado de Direito na União Europeia

Variados instrumentos se encontram no direito da União Europeia para proteção do valor do Estado de direito<sup>4</sup>. Por via contenciosa, por via política, ou, mais recentemente, por via sancionatória ou por via preventiva. Isto é, desde cedo os tratados comunitários previram um processo pelo incumprimento do direito eurocomunitário, por via do artigo 258.º ou do 259.º do TFUE, com as consequências declarativas do artigo 260.º do TFUE, num primeiro momento, que podem, num segundo momento, passar a sancionatórias. Também, a possibilidade de levantar questões prejudiciais, pelo artigo 267.º do TFUE, permite ao TJUE conhecer e recomendar. As próprias medidas provisórias, pelos artigos 278.º e 279.º do TFUE, constituem um meio de intervir<sup>5</sup>. Mais tarde, surge a via não jurisdicional prevista no artigo 7.º do TUE<sup>6</sup>, que foi não criada, mas aprimorada pelo Tratado de Lisboa de 2007. Contudo, tratam-se de reações a uma violação já firmada. Pensou-se, então, que seria acertado reagir preventivamente, no intuito de não alcançar uma violação já gravosa, e surgiram outros mecanismos. A título eventual e sancionatório, pode ser acionado o regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União, criado pelo direito derivado no Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092, e comentado com mais pormenor no ponto seguinte. A natureza preventiva está presente através dos Relatórios sobre o Estado de direito na União Europeia<sup>7</sup>, visando promover o Estado de direito e impedir a emergência ou o agravamento dos problemas e que passaram também a incluir recomendações para além das meras constatações. Ainda ideia de novas vias com a elaboração um mecanismo abrangente, permanente e objetivo da UE para a proteção da democracia, do primado do Direito e os direitos fundamentais no sentido de ir mais além do que a observância do valor do Estado de direito por si, muito embora estas facetas dele resultem.

---

<sup>4</sup> Ver, dos autores, BARATA, Mário & ALVES, Dora. Crise nas democracias europeias – que risco para o Estado de direito? A situação da Hungria. 2023. E o estudo muito completo de DUARTE, Rita Sineiro Andrade Aroso. *A crise do Estado de Direito na União Europeia e o papel do TJUE*. 2022.

<sup>5</sup> DUARTE, Rita Sineiro Andrade Aroso. *A crise do Estado de Direito na União Europeia e o papel do TJUE*. 2022, p. 136.

<sup>6</sup> PACHECO, Fátima & ALVES, Dora Resende. *O TJUE enquanto guardião do estado de Direito: reine a justiça e pereçam os que a ameaçam*. 2022.

<sup>7</sup> Já com três publicados, num crescendo de preocupações registadas e o quarto a ser preparado já para 2023. São eles: o de 2020 no Relatório da Comissão de 2020 sobre o Estado de direito, Documento COM(2020) 580 final de 30.09.2020, em 32 páginas; o de 2021 no Relatório da Comissão de 2021 sobre o Estado de direito, Documento COM(2021) 700 final de 20.07.2021, em 35 páginas; o de 2022 no Relatório da Comissão de 2022 sobre o Estado de direito, Documento COM(2022) 500 final de 13.07.2022, em 38 páginas (indicamos as páginas para evidenciar o modo crescente). Ver melhor no último Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões Relatório de 2022 sobre o Estado de direito. Documento COM (2022) 500 final de 13.07.2022. Em [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2e95c008-037b-11ed-acce-01aa75ed71a1.0009.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2e95c008-037b-11ed-acce-01aa75ed71a1.0009.02/DOC_1&format=PDF)

O TJUE tem-se revelado como forte guardião do Estado de direito<sup>8</sup>, ainda que a intervenção necessária da Comissão Europeia, essa como guardiã dos Tratados e aplicação do direito da União Europeia, e também de outras instituições, como o Parlamento Europeu<sup>9</sup>, se revele de grande importância e deva mesmo ser reforçada.

Seguramente todos eles importantes, o diversificar em demasiados mecanismos suscita alguma dúvida na doutrina<sup>10</sup>. Concordamos com Rita Duarte quando sublinha que melhor será o uso coordenado e aprofundado dos já existentes. Como o Parlamento Europeu tem recomendado<sup>11</sup>, a Comissão poderá firmar as suas posições de modo mais veemente.

### 2.1. O Regulamento n.º 2020/2092

O Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2020,<sup>12</sup> introduz um regime geral de condicionalidade para a proteção do Orçamento da União Europeia em casos ou situações de violação do princípio do Estado de direito num determinado Estado-Membro. As instituições da União consideram que a União se funda em determinados valores, designadamente o Estado de direito e recordaram as Conclusões de 21 de julho de 2020, onde o Conselho Europeu declarou que os interesses financeiros da União devem ser protegidos de acordo com os princípios gerais consagrados nos Tratados, em especial os valores consagrados no artigo 2.º do TUE. Nessa reunião “o Conselho Europeu também realçou a importância da proteção dos interesses financeiros da União e a importância do respeito pelo Estado de Direito” (nos Considerando n.ºs 1 e 2 do Regulamento n.º 2020/2092). A propósito deste último princípio, o terceiro considerando do ato legislativo em apreço estabelece o entendimento seguinte:

O Estado de direito exige que todos os poderes públicos atuem dentro dos limites fixados pela lei, em conformidade com os valores da democracia e do respeito pelos direitos

---

<sup>8</sup> PACHECO, Fátima & ALVES, Dora Resende. *O TJUE enquanto guardião do estado de Direito: reine a justiça e pereçam os que a ameaçam*. 2022.

<sup>9</sup> Refira-se que, para o caso da Hungria, foi precisamente o Parlamento Europeu que deu o impulso pela Resolução do Parlamento Europeu, de 12 de setembro de 2018, sobre uma proposta solicitando ao Conselho que, nos termos do artigo 7.º, n.º 1, do TUE, verifique a existência de um risco manifesto de violação grave pela Hungria dos valores em que a União se funda, publicada no JOUE C 433 de 23.12.2019, pp. 66-85. E também as suas recomendações sobre cada Relatório da Comissão sobre o Estado de direito têm conduzido a aperfeiçoamentos dos mesmos. Veja-se a mais recente, e que menciona a anterior, a Resolução 2022/C 479/02 do Parlamento Europeu, de 19 de maio de 2022, sobre o relatório de 2021 da Comissão sobre o Estado de Direito. JOUE C 479 de 16.12.2022, pp. 18-32.

<sup>10</sup> DUARTE, Rita Sineiro Andrade Aroso. *A crise do Estado de Direito na União Europeia e o papel do TJUE*. 2022, p. 159.

<sup>11</sup> Nas Recomendações de 2022 relativas aos Relatórios da Comissão, todos mencionados em nota anterior.

<sup>12</sup> 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 (pp. 1–10). Serviço das Publicações da União Europeia. Em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=uriserv:OJ.LL.2020.433.01.0001.01.POR>

fundamentais, tal como consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a «Carta») e noutros instrumentos aplicáveis, e sob o controlo de tribunais independentes e imparciais. Exige, nomeadamente, que sejam respeitados os princípios da legalidade, incluindo um processo transparente, responsável, democrático e pluralista para a adoção de legislação, da segurança jurídica, da proibição da arbitrariedade dos poderes executivos, da tutela jurisdicional efetiva, incluindo o acesso à justiça aplicada por tribunais independentes e imparciais, e da separação de poderes.

O Regulamento n.º 2020/2092 é composto por dez artigos. O artigo 1.º estabelece o objeto do mesmo e dispõe que “o presente regulamento estabelece as regras necessárias para a proteção do orçamento da União em casos de violações dos princípios do Estado de direito nos Estados-Membros” e o artigo 2.º define os conceitos de “Estado de direito” bem como “entidade pública”. No artigo 3.º o Regulamento oferece três exemplos de situações que podem indiciar a violação do princípio de Estado de direito, designadamente: a) o facto de se pôr em risco a independência judicial; b) o facto de não se prevenirem, corrigirem ou sancionarem decisões arbitrárias ou ilegais das autoridades públicas, incluindo autoridades de aplicação da lei; c) o facto de se limitar a disponibilidade e eficácia dos mecanismos de recurso. Posteriormente, o artigo 4.º estabelece as condições para adoção de medidas e o n.º 1 daquele preceito aponta para as violações do princípio do Estado de direito que afetam ou são seriamente suscetíveis de afetar, de forma suficientemente direta a boa gestão financeira do orçamento da União ou a proteção dos interesses financeiros da União. De seguida, o artigo 5.º determina quais as medidas para a proteção do orçamento da União. Estas diferem consoante a Comissão executa o orçamento da União em regime de gestão direta ou indireta nos termos do Regulamento Financeiro ou quando a Comissão executa o orçamento da União em regime de gestão partilhada com Estados-Membros nos termos do mesmo regulamento. Assim, a suspensão de pagamentos ou da execução do compromisso jurídico, ou cessão do compromisso jurídico nos termos do Regulamento Financeiro constitui um exemplo de uma medida na primeira situação, ao passo que a suspensão de aprovação de um ou mais programas ou alteração dessa suspensão constitui um exemplo das medidas a adotar na segunda situação. O artigo 6.º regula o procedimento de aplicação das medidas e o artigo 7.º estabelece as condições do seu levantamento. Por fim, os artigos 8.º, 9.º e 10.º do Regulamento disciplinam a informação que deve ser prestada ao Parlamento Europeu e a obrigatoriedade de apresentar um relatório sobre a aplicação do mesmo bem com regras atinentes à sua entrada em vigor (i.e., 1 de janeiro de 2021).

### 3. O Caso da Hungria

Os primeiros exemplos de aplicação de medidas pela União Europeia, face a reais perigos no respeito pelo Estado de direito, e que se encontram em documentação já numerosa e, por vezes, difícil de acompanhar, são relativos à Polónia e à Hungria<sup>13</sup>. Abordamos aqui o caso da Hungria, por continuidade de estudos anteriores e por ter sido objeto da primeira decisão de aplicação do mencionado Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092<sup>14</sup>, após interpelação da Comissão<sup>15</sup>.

Inconformadas com o teor do Regulamento (UE, EURATOM) n.º 2020/2092 do Parlamento Europeu e do Conselho, a Hungria e a Polónia interpuseram, cada uma, uma ação de anulação do referido ato normativo no TJUE, ao abrigo do artigo 263.º do TFUE, e estas deram origem aos Processos C-156/21 e C-157/216. A pretensão da Hungria foi apoiada pela Polónia que, por sua vez, recebeu o apoio da Hungria na sua demanda perante o Tribunal de Justiça. Pelo contrário, a Bélgica, a Dinamarca, a Alemanha, a Irlanda, a Espanha, a França, o Luxemburgo, a Holanda, a Finlândia, a Suécia e a Comissão intervieram no processo de modo a apoiar as pretensões do Parlamento e do Conselho.

#### 3.1. A Decisão do TJUE

O TJUE em variados momentos, que situamos desde 2012<sup>16</sup> mas de forma mais frequente desde 2020, foi chamado a processos em que pôde esclarecer o conceito de Estado de direito relativamente ao contexto vivido na Hungria<sup>17</sup>. Quer diretamente interpelado pelos juízes húngaros através do diálogo pelo artigo 267.º do TFUE, quer até por recurso de anulação do artigo 263.º do TFUE colocado pelo Estado húngaro. Foi através desta última via contenciosa que surgiu o processo C-156/21 de 16 de fevereiro de 2022<sup>18</sup>. Já estudado

---

<sup>13</sup> ALVES, Dora Resende et al, *A Hungria no TJUE, o valor do Estado de Direito e a importância da Educação*, 2022.

<sup>14</sup> Na Resolução do Parlamento Europeu, de 24 de novembro de 2022, sobre a avaliação do cumprimento pela Hungria das condições relativas ao Estado de direito estabelecidas no Regulamento relativo à condicionalidade e a situação atual do plano de recuperação e resiliência húngaro (2022/2935(RSP)). Em [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0422\\_PT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0422_PT.pdf)

<sup>15</sup> Notificação escrita enviada pela Comissão ao Governo húngaro em 27 de abril de 2022, em conformidade com o artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento relativo à condicionalidade. Ver <https://pt.euronews.com/2022/04/27/bruxelas-lanca-procedimento-contra-budapest>

<sup>16</sup> DUARTE, Rita Sineiro Andrade Aroso. *A crise do Estado de Direito na União Europeia e o papel do TJUE*. 2022, p. 126.

<sup>17</sup> GOMES, Inês Pedreiro. *Tribunal de Justiça da União Europeia e defesa do Estado de direito – notas sobre a jurisprudência mais recente*. 2022.

<sup>18</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça, em Tribunal Pleno, de 16 de fevereiro de 2022, processo C-156/21 (ECLI:EU:C:2022:97). Em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=7E3716139771A1235CFBEA57C5F0E51E?text=&docid=254061&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=25554>

pelos autores noutra destino<sup>19</sup>, cumpre aqui apenas salientar que o TJUE não acolheu os argumentos apresentados pela Hungria no pedido principal nem no pedido subsidiário.

No quadro do pedido principal a Hungria levantou três objeções ao Regulamento n.º 2020/2092. A primeira objeção prendia-se com a definição de “regra financeira” constante do artigo 322.º do TFUE. Para a Hungria as instituições legislativas da União não podiam aprovar o referido ato normativo com aquela base jurídica. O TJUE discordou do fundamento apresentado e fixou o sentido do conceito de “regras financeiras” no artigo 322.º, n.º 1, alínea a), do TFUE. Para o Tribunal estas abrangem “não só as regras que definem a maneira como são executadas, enquanto tais, as despesas inscritas nesse orçamento, mas também, nomeadamente, as regras que definem as obrigações de controlo e de auditoria que incumbem aos Estados-Membros quando a Comissão executa o orçamento em cooperação com estes, bem como as responsabilidades que daí resultam”.<sup>20</sup> Assim, o Tribunal sustentou que o regulamento impugnado tinha por finalidade proteger o orçamento da União na sua execução e não de sancionar um Estado-Membro da União.<sup>21</sup>

Em segundo lugar, a Hungria alegou que o único procedimento previsto nos Tratados europeus que confere às instituições da União Europeia a competência para examinar, declarar e eventualmente sancionar as violações dos valores constantes do artigo 2.º do TUE encontra-se vertido no artigo 7.º do TUE.<sup>22</sup> Por outras palavras, a Hungria – apoiada pela Polónia – sustentou a tese de que o Regulamento n.º 2020/2092 estava a criar um procedimento paralelo para “contornar” o procedimento previsto no artigo 7.º do TUE.<sup>23</sup> O Tribunal de Justiça rejeitou o fundamento apresentado e afirmou que os valores constantes do artigo 2.º do TUE são protegidos por outras normas dos Tratados europeus, designadamente o artigo 19.º do TUE<sup>24</sup> no que se refere a alguns dos aspetos do valor do Estado de direito, e rejeitou a tese de que este valor só pode ser protegido pela União no âmbito do procedimento previsto no artigo 7.º do TUE.<sup>25</sup>

Em terceiro lugar, a Hungria, com o apoio da Polónia, defendeu que o Regulamento n.º 2020/2092 violava o princípio da segurança jurídica. Em concreto, os húngaros levantaram objeções do ponto de vista da certeza do direito e do princípio da precisão ou da

---

<sup>19</sup> BARATA, Mário e ALVES, Dora. Crise nas democracias europeias – que risco para o Estado de direito? A situação da Hungria. In *A União Europeia em tempos de crise: Direito e Políticas Públicas de 2020 a 2022*. 2023.

<sup>20</sup> Acórdão do TJUE no processo C-156/21 parágrafo n.º 105.

<sup>21</sup> Idem, parágrafo n.º 124.

<sup>22</sup> Idem, parágrafo n.º 155.

<sup>23</sup> A expressão “contornar” pertence a PROGIN-THEURERKAUF, S., & BERGER, M. *ECJ confirms Validity of the Rule of Law Conditionality Regulation*. European Law Blog

<sup>24</sup> Acórdão do TJUE no processo C-156/21, parágrafo n.º 160.

<sup>25</sup> Idem, parágrafo n.º 163.

determinabilidade das leis.<sup>26</sup> Este princípio impõe que os atos normativos devem ser redigidos de uma forma clara compreensiva e não contraditória, de modo a satisfazer as “exigências de determinabilidade, clareza e fiabilidade da ordem jurídica e conseqüentemente, da segurança jurídica e do Estado de direito”.<sup>27</sup> Nesse sentido, a Hungria alegou que o n.º 2, alínea a), do Regulamento não contém uma definição precisa de Estado de Direito e revela graves incertezas conceptuais, o que poderá conduzir a uma aplicação pouco uniforme do mesmo.

Todavia, o Tribunal de Justiça não aceitou esta linha de argumentação. Pelo contrário, recordou que o artigo 2.º, alínea a), do Regulamento recorta vários princípios constitutivos do princípio do Estado de Direito. Nesse sentido, o regulamento alude “aos princípios da legalidade, da segurança jurídica, da proibição da arbitrariedade do poder executivo, da tutela jurisdicional efetiva e da separação dos poderes bem como os princípios da igualdade perante a lei e da não discriminação”.<sup>28</sup> Sublinha ainda que “estes princípios do Estado de direito, conforme desenvolvidos com fundamento nos Tratados da União e na jurisprudência do Tribunal de Justiça, são assim reconhecidos e especificados na ordem jurídica da União e tem a sua origem em valores comuns reconhecidos e aplicados igualmente pelos Estados-Membros nas suas próprias ordens jurídicas”.<sup>29</sup>

### **Notas Conclusivas**

Abordamos aqui de modo breve aspetos que se revestem de muita complexidade relativos aos valores da democracia e Estado de direito na União Europeia com relevo para o papel do Tribunal de Justiça da União Europeia.

Mencionando os variados instrumentos jurídicos, pela via política ou pela via jurídica, do direito originário ou do direito derivado, sancionatórios ou preventivos, de que a União Europeia dispõe para garantir o cumprimento do valor do Estado de direito, indissociável do modo de vida democrático.

Com destaque para a análise do ainda recente regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União, criado pelo direito derivado no Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092, cuja aplicação à Hungria deu lugar ao processo C-156/21 resolvido pelo Tribunal de Justiça, em 16 de fevereiro de 2022, cujo acórdão validou o entendimento do valor do Estado de direito plasmado no ato normativo adotado pelo legislador da União.

---

<sup>26</sup> Idem, parágrafo nº 199.

<sup>27</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, p. 258.

<sup>28</sup> Acórdão do TJUE no processo C-156/21, parágrafo nº 236.

<sup>29</sup> Idem, parágrafo nº 237.

## Referências Bibliográficas

- ALVES, Dora Resende; CASTILHOS, Daniela & SOUSA, J. P. A Hungria no TJUE, o valor do Estado de Direito e a importância da Educação. *CBO International 2022 Conference Proceedings*, 2022, p. 59–63. <http://hdl.handle.net/11328/4487>
- ALVES, Dora Resende & TRINDADE, C. F. G. Do artigo 7.º do tratado da União Europeia na situação da Polónia. In: *Estudios de Derecho Iberoamericano. Vol. III*, Universidade Lusófona do Porto, 2019, p. 695–710. <http://hdl.handle.net/11328/2860>
- ALVES, D. R., CASTILHOS, D. S., & XAVIER, A. M. C. O Estado de Direito e a sua violação na Hungria. *Revista Eletrónica Da Faculdade de Direito de Franca*, 16(2), 2021, p. 1–30. <https://doi.org/10.21207/1983-4225.2021>
- BALTAZAR, Isabel C. A Democracia na Europa: Desafio do Projecto para os Europeus. *Estudos Do Século XX*, 17, 2017, p. 217–237. [https://doi.org/10.14195/1647-8622\\_17\\_12](https://doi.org/10.14195/1647-8622_17_12)
- BARATA, Mário e ALVES, Dora. Crise nas democracias europeias – que risco para o Estado de direito? A situação da Hungria. In: *A União Europeia em tempos de crise: Direito e Políticas Públicas de 2020 a 2022*. Coimbra: Livraria Almedina, 2023. (em fase de publicação)
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2003.
- DUARTE, Rita Sineiro Andrade Aroso. *A crise do Estado de Direito na União Europeia e o papel do TJUE*. Coimbra: Almedina, 2022.
- GOMES, Inês Pedreiro. Tribunal de Justiça da União Europeia e defesa do Estado de direito – notas sobre a jurisprudência mais recente. In: DUARTE, Maria Luísa; GIL, Ana Rita & FREITAS, Tiago Fidalgo de (org.). *Direitos Humanos e estado de direito - proteção no quadro europeu e internacional*. Lisboa: AAFDL, 2022.
- LUCAS, Eugénio. *Lições de Direito da União Europeia*, Lisboa: Quid Juris, 2021.
- PACHECO, Fátima & ALVES, Dora Resende. O TJUE enquanto guardião do estado de Direito: reine a justiça e pereçam os que a ameaçam. In: JUS.XXI (Ed.), *Justiça e Democracia no Século XXI: Direitos Humanos e Justiça em Perspectiva. Vol. 5*. DEE International Publishing, Lda., 2022. <https://doi.org/10.51389/GDXU6840>
- PARLAMENTO EUROPEU. *Resolução 2022/C 479/02 do Parlamento Europeu, de 19 de maio de 2022, sobre o relatório de 2021 da Comissão sobre o Estado de Direito*. JOUE C 479 de 16.12.2022, pp. 18-32. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022I P0212&from=PT>
- PROGIN-THEURERKAUF, S., & BERGER, M. *ECJ confirms Validity of the Rule of Law Conditionality Regulation*. European Law Blog. <https://europeanlawblog.eu/2022/03/11/ecj-confirms-validity-of-the-rule-of-law-conditionality-regulation/>
- ROCHA, Joaquim Freitas & SILVA, Hugo Flores e (coord.). *A importância do Tribunal de Contas na defesa do Estado de direito*. Coimbra: Almedina, 2021.
- SILVA, Maria Manuela Magalhães & ALVES, Dora Resende. Education for the value of rule of law in the European Union. In: GÓMEZ-CHOVA, L.; LÓPEZ-MARTINEZ, A. & LEES, J. (Eds.). *Proceedings of EDULEARN22 Conference: 14th International Conference on Education and New Learning Technologies*, IATED, 2022. p. 7008–7014. <https://doi.org/10.21125/edulearn.2022.1646>

SOUSA, Marcelo Rebelo de. TUE: ART. 2º. In ANASTÁCIO, Gonçalo & PORTO, ManuelLopes. *Tratado de Lisboa - Anotado e Comentado*. Coimbra: Almedina, 2012, p. 27-29.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. *Acórdão do Tribunal de Justiça (Tribunal Pleno) de 16 de fevereiro de 2022 - Processo C-156/21*. Serviço das Publicações da União Europeia.