

CAPÍTULO 5

CRISE NAS DEMOCRACIAS EUROPEIAS – QUE RISCO PARA O ESTADO DE DIREITO? A SITUAÇÃO DA HUNGRIA

MÁRIO SIMÕES BARATA

Professor Adjunto do Instituto Politécnico de Leiria.

Investigador do Instituto Jurídico Portucalense – Polo de Leiria

DORA RESENDE ALVES

Professora Associada da Universidade Portucalense Infante D. Henrique.

Investigadora do Instituto Jurídico Portucalense

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. O princípio do Estado de direito. 3. Riscos e proteção do Estado de direito. 4. Exemplos de aplicação na documentação da União Europeia. 4.1. O litígio jurídico que opôs a Hungria ao Parlamento Europeu e o Conselho. 4.1.1. Apreciação e futuro impacto da decisão. 5. Notas Conclusivas. Referências.

RESUMO: O contributo, em parceria, pretendido nesta obra coletiva intitulada *A União Europeia em tempos de crise: Direito e Políticas Públicas de 2020 a 2023* centra-se na análise do Estado de direito e a democracia na União Europeia, que crise rodeia estes conceitos em risco e que mecanismos de proteção se encontram no direito da União Europeia. Partindo em seguida para uma concretização do estudo em realidade concreta na abordagem jurisprudencial de uma decisão recente do Tribunal de Justiça da União Europeia que fornece respostas importantes ao estudo delineado. Uma temática recente, conforme sublinhado nos discursos sobre o Estado da União, de Ursula von der Leyen, em setembro de 2021 e 2022.

Palavras-chave: *Valores; Democracia; Cidadania; Estado de direito; União Europeia; Hungria.*

ABSTRACT: The contribution, written in partnership, intended in this collective work entitled *The European Union in times of crisis: Law and Public Policies from 2020 to 2023* focuses on the analysis of the rule of law and democracy in the European Union, as well as the crisis that surrounds these concepts at risk and what protection mechanisms are found in European Union law. It then goes on to study this reality

in the jurisprudential approach of a recent decision of the Court of Justice of the European Union that provides important answers to the outlined study. A recent theme, as highlighted in Ursula von der Leyen's State of the Union speeches in September 2021 and 2022.

Keywords: *Values; Democracy; Citizenship; Rule of Law; European Union; Hungary.*

1. INTRODUÇÃO

Perante o desafio da obra coletiva intitulada *A União Europeia em tempos de crise: Direito e Políticas Públicas de 2020 a 2023* surge um contributo, em parceria, centrando-se na análise do Estado de direito e a democracia enquanto valores da União Europeia (UE) previstos no artigo 2º do Tratado da União Europeia (TUE), constatando-se a crise que rodeia estes conceitos colocando o seu respeito em risco em alguns países membros. Apresenta-se um elenco de mecanismos de proteção previstos no direito da União Europeia. Partindo dos conceitos e desse elenco para, em seguida, se apresentar uma concretização do estudo em realidade recente relativa a um país, a Hungria, em abordagem à decisão jurisprudencial resultante de processo no Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) que fornece respostas importantes ao estudo delineado e o concretiza. A preocupação é recente, foi destacada no discurso sobre o Estado da União, de Ursula von der Leyen, em setembro de 2021, conforme veremos adiante, e sublinhada no discurso correspondente de 2022.

Sem descurar na pesquisa a doutrina fundamental atinente, foi utilizada a documentação oficial da União Europeia, em *hard law* e *soft law*. Com foco final em análise específica de decisão jurisprudencial do TJUE.

2. O PRINCÍPIO DO ESTADO DE DIREITO

Na cultura da era constitucional do Estado no contexto europeu, a democracia é um pilar e surge em indissociabilidade com o conceito de Estado de direito ou *rule of law*.

O Estado de Direito surge, na construção do Estado constitucional, elevado a princípio basilar e é de grande responsabilidade a sua análise. Dele e dos

seus corolários resulta todo um conjunto de instrumentos de defesa dos indivíduos (Pacheco & Alves, 2022, p. 23).

Com a construção do projeto comunitário a partir da década de 50, acontece a europeização do princípio do Estado de direito (Duarte, 2022, p. 234).

Na verdade, a União Europeia não é um Estado (Silveira et al., 2016, p. 26) nem pretende sê-lo. A sua natureza jurídica, que muito preocupou a doutrina, é já aceite como uma associação ou união federal de Estados e cidadãos (Barata, 2016, p. 513), ímpar na situação internacional onde surge como ator global. Esta União adotou, na formulação do Tratado de Lisboa de 2007 (artigo 1º do Tratado da União Europeia – TUE (2012a), o Estado de direito como valor previsto no artigo 2º do TUE (Silva & Alves, 2022). A preservação deste valor concretiza-se nomeadamente no direito a uma proteção jurisdicional efetiva (Abreu, 2019), que implica o respeito pelos princípios da independência, da inamovibilidade e da imparcialidade dos juízes, conforme a jurisprudência de anos recentes do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) (Tribunal de Justiça da União Europeia, 2022c, p. 20) que concretiza o valor do Estado de direito afirmado no artigo 2º do TUE (Silveira et al., 2016, p. 4).

A constatação da crise relativamente à defesa do valor do Estado de direito pode levar ao estudo do modelo de integração seguido do modelo económico (Carpano, 2022, p. 179) mas importa-nos aqui destacar os instrumentos jurídicos para lhe fazer face remediando os que foram criados no sentido de permitir prevenir e alertar em fases iniciais (Pacheco & Alves, 2022, p. 25) de possível violação, sempre atento o princípio da cooperação leal a que os Estados se obrigaram na adesão ao projeto eurocomunitário (artigo 4º, nº 3, do TUE).

3. RISCOS E PROTEÇÃO DO ESTADO DE DIREITO

A expectativa, no momento de evolução da União Europeia em que vivemos, seria de estabilidade em relação ao valor do Estado de direito. Tal não é a realidade (Silva & Alves, 2022) – o Estado de direito encontra-se em “stress” (Canotilho, 2017, p. 5) – e assim o sublinha o Tratado de Lisboa (TL) de 2007 ao manter e acentuar duas possibilidades de resposta da UE no artigo 7º do TUE, no seguimento de introduções do Tratado de Amsterdão (1997)

e do Tratado de Nice (2001) (Anastácio & Porto, 2012, p. 44). Contudo, novos instrumentos foram necessários e as instituições promoveram outra documentação preventiva e também sancionadora. Tudo isto, sem esquecer a vigilância da Comissão pelo recurso ao contencioso originário no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

Na situação de um Estado-Membro, através das suas medidas internas, colocar em perigo o respeito pelos elementos que caracterizam o Estado de direito, surgem como relevantes alguns instrumentos no âmbito do direito da União Europeia e muito próprios desta ordem jurídica (Silva & Alves, 2022) que elencamos. Assim surgem: a via mais antiga do TFUE amplamente estudada na doutrina, a introdução do TL também já debatida, os dois novos instrumentos com menos doutrina atinente e outros futuros possíveis.

O caminho de criar mecanismos diversos e sucessivos poderá não ser o melhor, como explica Rita Duarte (2022, p. 158), antes utilizar com mais vigor os já existentes, retirando todas as consequências possíveis e insistindo na coordenação do seu uso.

Consoante os critérios seguidos encontramos referidos diferentes modos de explicitar os meios de proteção criados pelo direito da União Europeia. Seguem-se os destacados pelos autores em necessariamente breve menção:

a) Como primeira referência, quando um dos valores da União Europeia (Pacheco, 2023) é violado está em causa um não cumprimento do princípio a que os Estados-Membros se obrigaram, conforme o artigo 4º, nº 3, do TUE. Pode surgir o procedimento que conduz a aplicação da ação por incumprimento dos artigos 258º a 260º do TFUE. Os processos por infração representam o principal instrumento de defesa e proteção do direito da UE e dos valores comuns consagrados no artigo 2º do TUE (Parlamento Europeu, 2022b, § F). Passando sempre pela Comissão, instituição à qual os Tratados da UE atribuem o papel de “guardião dos Tratados” (artigo 17º do TUE), cabe-lhe maioritariamente a condução desses procedimentos em que a Comissão coloca a ênfase em proteger o Estado de direito (Comissão Europeia, 2022a, p. 1).

Não cabe aqui a análise deste contencioso originário do direito comunitário, quase inalterado ao longo dos tratados modificativos, aperfeiçoado com o artigo 260.º pelo Tratado de Maastricht de 1992 e, mais recentemente, com o aditamento pelo Tratado de Lisboa (Anastácio & Porto, 2012, p. 929),

tão bem desenvolvido pela melhor doutrina¹. Apenas salientar que será o mecanismo mais tradicional do direito da União Europeia. Contudo, lento, demora anos entre os dois processos, declarativo e sancionatório (Duarte, 2022, p. 149). Com todo um desenrolar de contactos entre a Comissão e o Estado-Membro que incorra em suposta violação, de forma que o diminuir, assinalado desde 2004 (Parlamento Europeu, 2022b, § 53; Tribunal de Justiça da União Europeia, 2022c, p. 245 e p. 251), do número de processos por infração não será revelador do cumprimento do direito da União e mais preocupante ainda será verificar o seu cumprimento efetivo.

Neste ponto podemos também referir o mecanismo das questões prejudiciais (artigo 267º do TFUE) e mesmo a possibilidade de adoção de medidas provisórias (artigos 278º e 279º do TFUE) que são vias de alerta relativamente ao perigar do valor do Estado de direito, mas exigem outra análise que não cabe nesta sede (Duarte, 2022, p. 107 e p. 136).

b) Na formulação do Tratado de Lisboa, surge o mecanismo do artigo 7º do TUE (Alves & Trindade, 2019). Mais uma vez, a sua descrição ocuparia, por si só, todo um trabalho e outra doutrina o explicará (Duarte, 2022, p. 239). Não é o caso aqui, em que se trata de elencar os instrumentos para reação ao desrespeito dos Estado-Membros pelo valor do Estado de direito e este instrumento difícil de assumir pela União Europeia é um marco que traduz o perigo assumido em alguns dos seus países membros (Alves et al., 2021). Usado com muita cautela pela União, ainda a dar os primeiros passos na concretização, encontra já exemplos de aplicação² e o Parlamento Europeu insta a prosseguir esta via com mais vigor (Parlamento Europeu, 2022a, p. 32).

c) Mais recentemente (Silva & Alves, 2018, p. 82), na convicção de que a aplicação dos recursos financeiros da União deve acompanhar os valores institutivos, surge o recurso ao regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União, criado pelo Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro

¹ Veja-se como base sólida, mas apenas a título de exemplo, Campos & Campos (2014, pp. 517-661); Duarte (2017, pp. 227-287); Gorjão-Henriques (2019, pp. 453-479); Mesquita (2022, pp. 164-209).

² Relativos à Polónia em 2017 e à Hungria em 2018.

de 2020 que introduz a condição e respeito pelo princípio e a execução do orçamento da UE (Duarte, 2022, p. 248). O Regulamento relativo à condicionalidade do Estado de direito entrou em vigor a 1 de janeiro de 2021 e é diretamente aplicável na sua totalidade na União Europeia, já com resultados concretos dessa aplicação, conforme estudado adiante e alertado no discurso de 2022 sobre o Estado da União (Leyen & Comissão Europeia, 2022). É reforçada a ideia de necessidade de uma ação urgente da Comissão e do Conselho de forma a garantir a defesa dos valores da UE e que sejam usados todos os instrumentos à disposição para combater os sucessivos ataques aos direitos fundamentais e a democracia em toda a União (Parlamento Europeu, 2022c, p. 86).

d) Ainda, muito antecipado e longamente debatido, um novo mecanismo de proteção ao Estado de direito prossegue e inclui um relatório sobre o Estado de direito em todos os Estados-Membros da UE. O mecanismo europeu para o Estado de direito deve ser distinguido de outros instrumentos, tais como os referidos procedimentos nos termos do artigo 7.º, n.º 1, do TUE ou os procedimentos de infração (Comissão Europeia, 2021a, p. 3). Através da adoção de um relatório anual sobre o Estado de direito na União Europeia pretende-se criar um ciclo anual de acompanhamento, com o objetivo de evitar problemas antes de surgirem ou se deteriorarem e de promover uma cultura do Estado de direito. Ainda que muito recentes, desde 2020: o primeiro, o relatório de 2020 sobre o Estado de direito, publicado em 30 de setembro de 2020 (Comissão Europeia, 2021a), o relatório de 2021, publicado em 20 de julho de 2021 (Comissão Europeia, 2021b) com capítulos da análise por país e, por último, o de 2022.

O relatório de 2020 sobre o Estado de direito contém uma síntese da situação do Estado de direito na UE e uma avaliação da situação em cada Estado-Membro. Nos seus 27 capítulos sobre cada país, uma avaliação da situação específica em cada Estado-Membro no que se refere aos aspetos mais significativos da evolução relacionada com o Estado de direito (Comissão Europeia, 2021a).

O relatório de 2021 sobre o Estado de direito abrange o mesmo âmbito do que no ano anterior – sistemas judiciais, quadro de luta contra a corrupção, pluralismo e liberdade dos meios de comunicação social e outros sistemas de equilíbrio de poderes a nível institucional – consolidando o exercício iniciado pelo relatório de 2020 e aprofundando a avaliação da Comissão. Além disso,

analisa o impacto e os desafios decorrentes da pandemia de COVID-19. Os capítulos por país analisam os acontecimentos ocorridos desde o primeiro relatório e o seguimento dado aos desafios e avanços identificados no relatório de 2020.

Conforme anunciado nas orientações políticas da presidente Ursula von der Leyen, a Comissão instituiu um mecanismo europeu abrangente para o Estado de direito, a fim de reforçar o acompanhamento da situação nos Estados-Membros. O mecanismo para o Estado de direito funciona como um instrumento preventivo que permite aprofundar o diálogo e a sensibilização conjunta para as questões relativas ao Estado de direito. No centro deste novo mecanismo está o relatório anual sobre o Estado de direito, que apresenta uma síntese dos desenvolvimentos significativos – positivos e negativos – em todos os Estados-Membros e na União no seu conjunto (Comissão Europeia, 2021b, p. 2).

O terceiro relatório de natureza preventiva constata que o Estado de direito foi um tema de primeira linha da agenda europeia no ano de 2022, mantém referências à situação da pandemia e salienta o problema da guerra (Comissão Europeia, 2022c, p. 2). Pela primeira vez, inclui recomendações específicas dirigidas aos Estados-Membros que visam apoiá-los nas reformas a concretizar, conforme o apelo do Parlamento Europeu.

O relatório de 2023 já começa a ser preparado através de consulta pública (EU Survey, 2022) lançada pela Comissão Europeia em 14/11/2022 para recolher informações sobre a evolução do Estado de direito em todos os Estados-Membros, no âmbito da preparação do relatório de 2023 sobre o Estado de direito (European Commission, 2022).

Uma das fontes constitui o Painel de Avaliação da Justiça na UE (Comissão Europeia, n.d.-b), visto que constitui um instrumento anual de informação comparativa, 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, 2021a, p. 3). O Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2022 foi aprofundado de forma a responder à necessidade de informações comparativas adicionais identificada durante a elaboração do relatório de 2021 sobre o Estado de direito, e a sustentar os próximos relatórios sobre o Estado de direito.

Isto acontece porque aqueles Relatórios são posteriormente objeto de Resolução do Parlamento Europeu (Parlamento Europeu, 2022a, 2022b), formulando sugestões. No respeitante ao primeiro relatório, o Parlamento congratula a Comissão pelo primeiro relatório anual sobre o Estado de direito e pelo facto de todos os Estados-Membros serem analisados em capítulo próprio e tece outras observações com o objetivo de melhorar os futuros relatórios. Também nesse seguimento de melhoria, como anunciado pela presidente Ursula von der Leyen no seu discurso sobre o estado da União de 2021 (von der Leyen & Comissão Europeia, 2021), o relatório de 2022 sobre o Estado de direito incluiu recomendações aos Estados-Membros.

O mecanismo europeu para o Estado de direito é um instrumento de prevenção, que visa promover o Estado de direito e impedir a emergência ou o agravamento dos problemas (Comissão Europeia, n.d.-a). Este sistema anual de análise contribui para a deteção precoce de problemas emergentes ligados ao Estado de direito, evitando, assim, o agravamento dessas situações (Eurocid, n.d.). Surge desde 2014 (Comissão Europeia, 2014), como um novo processo previsto em *soft law*, em documentação à margem dos tratados, para anteceder e complementar o processo do artigo 7.º do TUE, e criado pela Comissão Europeia, na qualidade de guardião dos tratados, aludindo ao artigo 17º do TUE³. Os relatórios mencionados devem poder servir de fonte importante e de documento de referência quando se trata de tomar uma decisão a respeito da ativação ou não de um ou vários instrumentos, como o artigo 7º do TUE, o Regulamento relativo à condicionalidade do Estado de direito, outros instrumentos disponíveis ao abrigo da legislação financeira da União ou os procedimentos por infração (Parlamento Europeu, 2022b, § 52).

e) Como já referido, este elencar de instrumentos do direito da União Europeia para proteção do seu direito (Comissão Europeia, 2022a) e valores pode organizar-se de outras formas e salientar outros meios de alerta como seja as recomendações do Semestre Europeu (Comissão Europeia, 2022c, p. 35). Porém, estes referidos são os que podemos identificar como mais formalizados. Acrescente-se que se prepara ainda a elaboração um mecanismo abrangente, permanente e objetivo da UE para a proteção da democracia, do

³ Conforme a Aula Aberta por Fátima Pacheco, no tema “Em nome da integridade do Estado de direito: um novo quadro jurídico de garantia dos valores fundamentais da União”, Universidade Portucalense em 20/01/2020.

primado do Direito e os direitos fundamentais (Parlamento Europeu, 2020, p. 45). Por apelo do Parlamento Europeu no sentido de reforçar e racionalizar os mecanismos existentes e desenvolver um mecanismo único e abrangente da UE para proteger de forma eficaz a democracia, o Estado de direito e os direitos fundamentais e para assegurar que os valores consagrados no artigo 2º do TUE são respeitados em toda a União (Parlamento Europeu, 2022b, § F). Na medida em que os relatórios anuais de 2020, 2021 e 2022 não abrangem na íntegra os valores da democracia e os direitos fundamentais consagrados no artigo 2º do TUE imediatamente afetados quando os países começam a retroceder em matéria de Estado de direito, daí a necessidade de prever um mecanismo mais abrangente. Contudo, constata-se a relutância ainda da Comissão e do Conselho para responder a este apelo (Parlamento Europeu, 2022b, § 49).

Este mecanismo é refletido na análise anual da atividade da União Europeia e dele consta (Comissão Europeia & Direção-Geral da Comunicação, 2022, p. 80).

4. EXEMPLOS DE APLICAÇÃO NA DOCUMENTAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA

Lamentavelmente, os variados instrumentos para alerta na proteção do respeito pelo Estado de direito na União Europeia têm já exemplos reais em aplicação relativamente a alguns Estados-Membros. Os exemplos que reúnem mais documentação serão relativos à Polónia e à Hungria (Alves et al., 2022; Duarte, 2022, p. 65) mas está já previsto para a Roménia e a Bulgária (Comissão Europeia, n.d.-a) e há menções já para Malta (Parlamento Europeu, 2022a, p. 29) e Eslovénia (Parlamento Europeu, 2022b, § 6).

Nos últimos anos, o Tribunal de Justiça da União Europeia, através da sua jurisprudência tem dado um contributo crucial na defesa e reforço do Estado de direito (Eurocid, n.d. e Gomes, 2022).

Nomeadamente, no decurso do ano de 2021, o Tribunal de Justiça pronunciou-se diversas vezes sobre questões relacionadas com os valores fundamentais da União Europeia consagrados no artigo 2º do TUE com importantes precisões sobre o respeito pelo Estado de direito (Tribunal de Justiça da União Europeia, 2022c, p. 20). Já em 2022, surge-nos para estudo o recurso interposto pela Hungria e pela Polónia que deu origem ao processo que foi decidido em 2022.

4.1. O litígio jurídico que opôs a Hungria ao Parlamento Europeu e o Conselho

No dia 16 de dezembro de 2020, o Parlamento Europeu e o Conselho adotaram o Regulamento nº 2020/2092 que estabelece 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 (Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia, 2020, p. 1; 2021, p. 94), como já mencionado atrás.

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 2º 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 Considerandos nºs 1 e 2 do Regulamento nº 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 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 nº 2020/2092 é composto por dez artigos. O artigo 1º 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 2º define os conceitos de “Estado de direito” bem como “entidade pública”. No artigo 3º 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 4º estabelece as condições para adoção de medidas e o nº 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 5º 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 os 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 6º regula o procedimento de aplicação das medidas e o artigo 7º estabelece as condições do seu levantamento. Por fim, os artigos 8º, 9º e 10º 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).

Inconformadas com o teor do Regulamento (UE, EURATOM) nº 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 Tribunal de Justiça da União Europeia, ao abrigo do artigo 263º do TFUE, e estas deram origem aos Processos C-156/21 e C-157/21⁴. A pretensão da

⁴ Os primeiros dois parágrafos do artigo 263º do TFUE estabelecem o seguinte: “O Tribunal de Justiça da União Europeia fiscaliza a legalidade dos atos legislativos, dos atos do Conselho, da Comissão e do Banco Central Europeu, que não sejam recomendações ou pareceres, e dos atos do Parlamento Europeu e do Conselho Europeu destinados a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros. O Tribunal fiscaliza também a legalidade dos atos dos órgãos ou organismos da União destinados a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros. Para o efeito, o Tribunal é competente para conhecer dos recursos com fundamento em incompetência, violação de formalidades essenciais, violação dos Tratados ou de qualquer norma jurídica relativa à sua aplicação, ou em desvio de poder, interpostos por um Estado-Membro, pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho ou pela Comissão”.

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.

No âmbito do Processo C-156/21 a Hungria formulou dois pedidos: principal e subsidiário. O primeiro pedido visou a anulação de todo o regulamento impugnado e para tanto apresentou três fundamentos. Para além deste pedido, a Hungria formulou um pedido subsidiário de anulação parcial do regulamento impugnado. Em concreto, os húngaros pretendiam que o artigo 4º, n.º 1, artigo 4º, n.º 2, artigo 5º, n.º 2, artigo 5º, n.º 3, terceiro período, artigo 5º, n.º 3, quarto período e o artigo 6.º, n.º 3 e n.º 8 do Regulamento n.º 2020/2092 fossem anulados. Pelo contrário, o Parlamento Europeu e o Conselho pediram ao Tribunal de Justiça para negar provimento ao recurso (Tribunal de Justiça da União Europeia, 2022b; Tribunal de Justiça da União Europeia, 2023).

No decurso da tramitação inicial, o Parlamento Europeu pediu que o processo fosse submetido a tramitação acelerada ao abrigo do artigo 133º do Regulamento do Processo do Tribunal de Justiça. No dia 9 de junho de 2021 o Presidente do Tribunal de Justiça decidiu, após audição de todas as partes, submeter o processo a tramitação acelerada atendendo, assim, à importância fundamental do caso para a ordem jurídica da União Europeia, em virtude de estarem em causa as competências da União para defender o seu orçamento e o seus interesses financeiros decorrentes de violações dos valores constantes do artigo 2º do TUE (Tribunal de Justiça da União Europeia, 2022b, § 31). Posteriormente, o Tribunal de Justiça decidiu remeter o processo para o Tribunal pleno considerando a importância excecional do caso com base no artigo 16º, último parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia (Tribunal de Justiça da União Europeia, 2022b, § 35; União Europeia, 2016).

a) Pedido principal

Neste ponto do trabalho apresentaremos sinteticamente os três fundamentos que foram levantadas no pedido principal com vista a anular todo o regulamento impugnado bem como a apreciação do Tribunal de Justiça relativamente a cada uma delas.

b) *Base jurídica*

Em primeiro lugar, a Hungria questionou a utilização do artigo 322º, nº 1, alínea a) do TFUE (União Europeia, 2012b) como base jurídica para a adoção do Regulamento nº 2020/2092. O preceito estabelece o seguinte: “O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, e após consulta ao Tribunal de Contas, adoptam, por meio de regulamentos: a) As regras financeiras que definem, nomeadamente, as modalidades relativas à elaboração e execução do orçamento e à apresentação e fiscalização das contas”. Em concreto, defendeu que a referida norma jurídica não pode ser utilizada para adotar um regulamento que estabelece um regime geral de condicionalidade com o objetivo de proteger o orçamento da União em situações de violação do princípio do Estado de direito por um Estado-Membro, na medida em que a definição do conceito de “Estado de direito” e as formas possíveis de violação dos princípios do Estado de direito não configuram regras financeiras (Tribunal de Justiça da União Europeia, 2022b, § 70). Pelo contrário, sustentou que uma condição para limitar ou cortar a transferência de meios financeiros deve estar ligada aos objetivos do programa ou uma ação específica da União ou à gestão financeira equilibrada do orçamento da União.

O Tribunal de Justiça discordou do fundamento apresentado e fixou o sentido do conceito de regras financeiras no artigo 322º, nº 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” (Tribunal de Justiça da União Europeia, 2022b, § 105). Com base neste sentido do conceito de “regras financeiras”, 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 (Tribunal de Justiça da União Europeia, 2022b, § 124).

Para além disso, o Tribunal recordou que a União Europeia se funda em determinados valores. Entre esses valores, podemos encontrar o respeito pelo Estado de direito no artigo 2º do TUE. O Tribunal constatou igualmente que o respeito pelos valores constantes daquele preceito constitui um critério para aderir à União Europeia nos termos do artigo 49º do TUE (Tribunal de

Justiça da União Europeia, 2022b, § 124) e afirmou que “o respeito destes valores não pode ser reduzido a uma obrigação à qual um Estado candidato está obrigado para aderir à União e da qual pode escusar-se após a sua adesão” (Tribunal de Justiça da União Europeia, 2022b, § 126). Consequentemente, o Tribunal de Justiça entendeu que a União deve ser capaz de defender esses mesmos valores, dado que os mesmos definem a identidade da União Europeia (Tribunal de Justiça da União Europeia, 2022b, § 127).

O Tribunal de Justiça considerou ainda que o orçamento da União constitui um instrumento que visa tornar efetivo o princípio da solidariedade vertido no artigo 2º do TUE e a implementação do mesmo, através do orçamento da União, implica a utilização responsável dos recursos comuns constantes daquele instrumento financeiro (Tribunal de Justiça da União Europeia, 2022b, § 129). Tal implica, de acordo com o Tribunal, a obrigação jurídica de respeitar o direito da União e por conseguinte de respeitar os valores da União e sublinhou a relação clara entre o valor do Estado de direito e a execução eficiente dos recursos da União. Assim, o Tribunal de Justiça concluiu que o respeito pelo Estado de direito pode fundamentar um mecanismo de condicionalidade horizontal e que este recai no âmbito do conceito de “regra financeira” na aceção do termo constante do artigo 322º, n.º 1, alínea *a*) do TFUE. Consequentemente, o Tribunal de Justiça concluiu que o artigo 322º do TFUE constitui uma base jurídica adequada e suficiente para adotar o regulamento ora impugnado (Tribunal de Justiça da União Europeia, 2022b, § 145).

c) Artigo 7º do TUE

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 2º do TUE encontra-se vertido no artigo 7º do TUE (Tribunal de Justiça da União Europeia, 2022b, § 155). Por outras palavras, a Hungria – apoiada pela Polónia – sustentou a tese de que o Regulamento aprovado pelo Parlamento Europeu e o Conselho estava a criar um procedimento paralelo para “contornar”, na formulação de Progin-Theuerkauf & Berger (2022), o procedimento previsto no artigo 7º do TUE que estabelece um mecanismo sancionatório no caso de se “*verificar a existência*

de uma violação grave e persistente, por parte de um Estado-Membro, dos valores referidos no artigo 2.º do TUE. O Tribunal de Justiça rejeitou o fundamento apresentado e afirmou que os valores contantes do artigo 2.º do TUE são protegidos por outras normas dos Tratados europeus designadamente o artigo 19.º do TUE (Tribunal de Justiça da União Europeia, 2022b, § 160) 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 (Tribunal de Justiça da União Europeia, 2022b, § 163). Por outras palavras, o artigo 7.º do TUE não exclui a eventual criação de outros mecanismos.

A apreciação desta questão convocou ainda uma análise relativamente à finalidade do procedimento previsto no artigo 7.º do TUE e o Tribunal comparou-o com o objetivo do Regulamento n.º 2020/2092. Nesse sentido, defendeu que o *telos* do artigo 7.º do TUE visa habilitar o Conselho com o poder para sancionar as violações graves e reiteradas dos valores comuns recortados no artigo 2.º do TUE e afirmou que o objetivo final do artigo 7.º é de por termo às violações (Tribunal de Justiça da União Europeia, 2022b, § 169–170). Diferentemente, o fim ou a razão de ser do Regulamento n.º 2022/2092 reside na proteção do orçamento da União Europeia, de acordo com o princípio da boa gestão financeira enunciado no artigo 310.º, n.º 5 e no artigo 317.º, primeiro parágrafo, do TFUE, na sequência de uma violação do princípio do Estado de direito (Tribunal de Justiça da União Europeia, 2022b, § 171). Para além desta diferença em termos de objetivos, o Tribunal de Justiça observou que o artigo 7.º do TUE diz respeito a todos os valores constantes do artigo 2.º do TUE, ao passo que o Regulamento n.º 2020/2092 apenas se reporta ao valor do Estado de direito numa situação onde a violação deste valor tem implicações orçamentais (Tribunal de Justiça da União Europeia, 2022b, § 174). O Tribunal recortou ainda diferenças quanto às condições de instauração dos processos e a natureza das medidas aplicadas bem como as regras relativas ao levantamento das mesmas (Tribunal de Justiça da União Europeia, 2022b, § 175–178). Consequentemente, o Tribunal de Justiça conclui que os procedimentos prosseguem finalidades diferentes e objetos distintos (Tribunal de Justiça da União Europeia, 2022b, § 179). Assim, rejeitou o fundamento apresentado pela Hungria em torno da tese que sustentava a posição de que o Regulamento pretendia “contornar” o procedimento previsto no artigo 7.º do TUE (Tribunal de Justiça da União Europeia, 2022b, § 180).

d) Princípio da segurança jurídica

Em terceiro lugar, a Hungria, com o apoio da Polónia, defendeu que o Regulamento nº 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 determinabilidade das leis (Tribunal de Justiça da União Europeia, 2022b, § 199).

O princípio da precisão ou da determinabilidade das leis relativamente a atos normativos é um sub-princípio concretizador do princípio da segurança jurídica e da proteção da confiança que por sua vez concretiza o princípio do Estado de Direito. Aquele 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” (Canotilho, 2003, p. 258). Nesse sentido, a Hungria alegou que o nº 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. Para além desta observação, a Hungria considera que o regulamento não respeita a identidade nacional dos Estados-Membros da União Europeia conforme garantido pelo artigo 4º, nº 2, do TUE.

Todavia, o Tribunal de Justiça não aceitou esta linha de argumentação. Pelo contrário, recordou que o artigo 2º, 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” (Tribunal de Justiça da União Europeia, 2022b, § 236). 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” (Tribunal de Justiça da União Europeia, 2022b, § 237).

Para além desta questão, o Tribunal sustentou que a aplicação do mecanismo de condicionalidade horizontal constante do Regulamento depende da verificação de uma violação do princípio do Estado de direito e do seu impacto ou do risco sério de impacto no princípio da boa gestão financeira

ou na proteção dos interesses financeiros da União. Por outras palavras, os critérios são claros e exigem uma ligação direta entre a violação do princípio do Estado de direito e um impacto direto ou risco sério de impacto na boa gestão financeira ou nos interesses financeiros da União (Tribunal de Justiça da União Europeia, 2022b, § 244).

Em abono deste entendimento, o Tribunal chama a atenção para redação do artigo 2º, alínea *c*) do Regulamento que estabelece uma clara ligação entre as violações dos princípios constantes daquele preceito e uma conduta atribuível a uma autoridade pública de um determinado Estado-Membro e da relevância da mesma na ótica da boa gestão financeira do orçamento da União. Salientou ainda que as medidas adotadas devem ser proporcionais ao impacto das violações do princípio do Estado de direito no orçamento da União (Tribunal de Justiça da União Europeia, 2022b, § 271).

Por último, o Tribunal não aceitou a tese de que o Regulamento utiliza expressões demasiado imprecisas. A este respeito o Tribunal observou que os considerandos do regulamento esclarecem o sentido das expressões identificadas pela Hungria e notou que existe uma jurisprudência abundante atinente a termos como “fiscalização jurisdicional efetiva, por tribunais independentes” (Tribunal de Justiça da União Europeia, 2022b, § 249–250). O Tribunal rejeitou também os argumentos apresentados em torno da imprecisão de outras expressões contidas no Regulamento, dado que encontrou considerandos ou outras normas constantes do mesmo que as clarificam ou definem (Tribunal de Justiça da União Europeia, 2022b, § 252 e seg.).

Consequentemente, o Tribunal de Justiça não aceitou o terceiro fundamento apresentado pela Hungria conexo com uma alegada violação do princípio da segurança jurídica (Tribunal de Justiça da União Europeia, 2022b, § 289).

e) Pedido subsidiário

A Hungria e a Polónia formularam igualmente um pedido subsidiário de anulação parcial de diversas normas do Regulamento impugnado. Em concreto, os países em questão requereram a anulação parcial das seguintes normas jurídicas: artigo 4º, nº 1; artigo 4º, nº 2, alínea *h*); artigo 5º, nº 2; artigo 5º, nº 3, terceiro período; artigo 5º, nº 3, quarto período; artigo 6º, nº 3

e nº 8. Contudo, nenhum dos fundamentos apresentados pelos recorrentes foi aceite pelo Tribunal de Justiça (Tribunal de Justiça da União Europeia, 2022b, § 291 e seg.).

f) Decisão final

Dado que o Tribunal de Justiça não aceitou qualquer dos fundamentos apresentados no quadro do pedido principal nem qualquer fundamento conexo com o pedido subsidiário decidiu negar provimento ao recurso na sua totalidade (Tribunal de Justiça da União Europeia, 2022b, § 361).

4.1.1. *Apreciação e futuro impacto da decisão*

A decisão do Tribunal de Justiça da União Europeia no Processo C-156/21 movido pela Hungria em conjunto com o acórdão no Processo C-157/21 intentado pela Polónia reforçam o princípio do Estado de direito como um dos valores da União Europeia. Ao não aceitar qualquer um dos fundamentos apresentados pelos dois países, o Tribunal validou as opções do legislador eurocomunitário e sinalizou que a proteção de valores fundamentais da União não está circunscrita ao estatuído no artigo 7º do TUE. Pelo contrário, o acórdão do Tribunal reforçou o leque de ferramentas disponíveis para combater as violações dos valores da União. Assim, concordamos com Progin-Theuerkauf & Berger (2022) quando as autoras afirmam que a decisão “abre a porta à introdução de outras medidas de condicionalidade com efeito horizontal”.

Contudo, as autoras acima referidas chamam a atenção para algumas questões que poderão limitar o âmbito de aplicação do Regulamento no futuro e que se prendem com os critérios constantes do mesmo. Estes impõem uma clara ligação entre a violação do princípio do Estado de direito e uma ameaça à boa gestão financeira bem como a observância do princípio da proporcionalidade na aplicação das medidas. Paralelamente, Progin-Theuerkauf & Berger (2022) sustentam que o impacto económico da validação do Regulamento nº 2020/2092 será significativo, na medida em que poderá conduzir a uma redução de recursos financeiros na ordem de 40 mil milhões de euros no caso da Hungria⁵.

⁵ No caso da Polónia o impacto financeiro poderá ascender aos 140 mil milhões de euros.

No plano político, a doutrina e os meios de comunicação social registam reações diversas ao acórdão do TJUE. Por um lado, a Comissão Europeia declarou que iria analisar os fundamentos jurídicos apresentados pelo Tribunal e as possíveis consequências da decisão. Sinalizou também que a aplicação do novel mecanismo (i.e., o regulamento) estava dependente da redação rigorosa e detalhada das linhas de orientação subjacentes à sua implementação. Por outro lado, os países eventualmente visados adotaram atitudes distintas. O Governo da Hungria recorreu ao argumento do abuso de poder e publicamente sustentou a tese de que a União tinha extravasado as suas atribuições. No entanto, esta posição foi articulada antes das eleições gerais.

Mais recentemente, o Governo húngaro após as eleições que conduziram à reeleição do Primeiro-Ministro Victor Orban tem mostrado sinais de querer colaborar com a Comissão. Nesse sentido, avançou com um pacote de medidas com o intuito de responder à notificação da Comissão no âmbito dos procedimentos conexos com o mecanismo de condicionalidade orçamental destinado a limitar o fluxo de fundos da UE para países com problemas sistémicos de Estado de direito⁶.

Resta saber se as medidas propostas nas áreas da contratação pública, processo legislativo, possibilidade de recorrer das decisões de arquivamento de processos penais decididos pelo Ministério Público e a transição energética (Scheppelle, 2022) resolverão os problemas estruturais do Estado de direito na Hungria conforme afirma (Makszimov, 2022). Diferentemente, a Polónia adotou uma atitude mais conciliatória e reuniu-se com a Comissão Europeia dois dias após a publicação da decisão, o que indicia uma clara vontade de refrear a situação e de colaborar com a Comissão Europeia.

5. NOTAS CONCLUSIVAS

O Estado de direito permanece como valor essencial à democracia na União Europeia, mesmo que ameaçado por uma crise constatada em alguns dos Estados-Membros. Contudo, na União Europeia reforçam-se os mecanismos jurídicos e políticos para fazer face aos riscos reais.

⁶ Notificação da Comissão Europeia de 22 de julho de 2022.

Pensa-se ainda em criar mais mecanismos de alerta, mas, como a doutrina já indica, talvez a questão não seja criar mais formas de atuar, mas tão só reforçar e coordenar o uso das vias que já estão presentes e são bem delineadas. Aprofundar e insistir, pelo importante papel construtivo do Tribunal de Justiça da União Europeia e impulso relevante da Comissão Europeia.

Também o entendimento do conceito de Estado de direito vem sendo aprimorado e assegurado na documentação e pela jurisprudência recente do TJUE.

Relativamente à Hungria, decisão recente do Tribunal de Justiça da União Europeia fornece respostas importantes ao estudo delineado, na medida em que valida o entendimento de Estado de direito constante do Regulamento nº 2020/2092 e sublinha o seu carácter complementar ao mecanismo estabelecido no artigo 7º do TUE. Deixando claro que não figura no direito da União Europeia apenas um único instrumento de proteção do valor do Estado de direito, antes novos mecanismos podem ser criados para além dos Tratados no direito derivado.

REFERÊNCIAS

- Abreu, J. C. (2019). *Tribunais nacionais e tutela jurisdicional efetiva: da cooperação à integração judiciária no Contencioso da União Europeia*. Almedina.
- Alves, D. R., Castilhos, D. S., & Sousa, J. P. (2022). A Hungria no TJUE, o valor do Estado de direito e a importância da Educação. *CBO International 2022 Conference Proceedings*, 59-63. <http://hdl.handle.net/11328/4487>
- Alves, D. R., Castilhos, D. S., & Xavier, A. M. C. (2021). O Estado de direito e a sua violação na Hungria. *Revista Eletrônica Da Faculdade de Direito de Franca*, 16(2), 1-30. <https://doi.org/10.21207/1983-4225.2021>
- Alves, D. R., & Trindade, C. F. G. (2019). Do artigo 7.º do tratado da União Europeia na situação da Polónia. In *Estudios de Derecho Iberoamericano*. Vol. III (pp. 695-710). Universidade Lusófona do Porto. <http://hdl.handle.net/11328/2860>
- Anastácio, G., & Porto, M. L. (2012). *Tratado de Lisboa – Anotado e Comentado*. Almedina.
- Baltazar, I. C. (2017). A Democracia na Europa: Desafio do Projecto para os Europeus. *Estudos do Século XX*, n.º 17 (pp. 217-237). https://impactum-journals.uc.pt/estudossecxx/article/view/1647-8622_17_12

- Barata, M. S. (2016) *Formas de Federalismo e o Tratado de Lisboa: Confederação, Federação e Integração Europeia*. Almedina.
- Barata, M. S. & Alves, D. R. (2022) A União Europeia, a democracia e o relevo da iniciativa de cidadania europeia. In *Nós e os outros, os Europeus – Cidadania(s). Estudos Interdisciplinares (Direito, Ciência Política, Relações Internacionais)*.
- Canotilho, J. J. G. (1999). *Estado de Direito*. Gradiva.
- Canotilho, J. J. G. (2003). *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Almedina
https://catalogo.up.pt/F/?func=full-set-set&set_number=003748&set_entry=000035&format=999
- Canotilho, J. J. G. (2017). As deslocações de compreensão do Estado de Direito. *UNIO EU Law Journal*, 3(1), 4-9. <https://doi.org/https://doi.org/10.21814/unio.3.1.3>
- Carpano, E. (2022). Rule of law, market and EU integration crisis. In *Jacques Ziller, a European scholar* (pp. 178-186). European University Institute. <https://doi.org/10.2870/098663>
- Comissão Europeia (n.d.-a). *Mecanismo de cooperação e de verificação para a Bulgária e a Roménia*. 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
- Comissão Europeia (n.d.-b). *Painel de Avaliação da Justiça na UE*. https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_pt
- Comissão Europeia (2014). *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito*. Serviço das Publicações da União Europeia. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A52014DC0158>
- Comissão Europeia (2020). *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões Garantir a justiça na UE — Estratégia de formação judiciária europeia para 2021-2024*. Luxembourg. Serviço das Publicações da União Europeia. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0713&rid=9>>
- Comissão Europeia (2021a). *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, relativamente ao Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito e Situação da União Europeia*. Serviço das Publicações da União Europeia. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0580&from=PT>
- Comissão Europeia (2021b). *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 – a situação do Estado de direito na União Europeia.* Serviço das Publicações da União Europeia. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0700&qid=1667761675407&from=PT>
- Comissão Europeia (2022a). *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões Garantir a aplicação da legislação da UE para que a Europa concretize os compromissos assumidos*, pp. 1-36. Serviço de Publicações da União Europeia. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0518&from=PT>
- Comissão Europeia (2022b). *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2022: dez anos de acompanhamento da eficácia dos sistemas judiciais*, pp. 1-62. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0234R\(01\)&qid=1667050542756&from=PT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0234R(01)&qid=1667050542756&from=PT)
- Comissão Europeia (2022c). *Comunicação 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.* Serviço das Publicações da União Europeia. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2e95c008-037b-11ed-acce-01aa75ed71a1.0009.02/DOC_1&format=PDF
- Comissão Europeia & Direção-Geral da Comunicação. (2022). *A UE em 2021: relatório geral sobre a atividade da União Europeia.* Serviço das Publicações da União Europeia. <https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/92b9b0d3-9e14-11ec-83e1-01aa75ed71a1>
- Duarte, R. S. A. A. (2022). *A crise do Estado de direito na União Europeia e o papel do TJUE.* Almedina.
- Duarte, M. L. (2022). União Europeia e Estado de direito. *Direitos humanos e Estado de direito – a proteção no quadro europeu e internacional* (pp. 227-265). AAFDL.
- EU Survey. (2022). *2023 Rule of Law Report – targeted stakeholder consultation.* <https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/2023RuleofLawReportStakeholderConsultation>
- Eurocid. (n.d.). *Estado de Direito.* <https://eurocid.mne.gov.pt/artigos/estado-de-direito>
- European Commission (2022). *2023 Rule of law report.* https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2023-rule-law-report_pt
- Fernandes, J. M. *Note from MEP José Manuel Fernandes regarding European Parliament resolution of 10 March 2022 on the rule of law and the consequences of the ECJ ruling.* <<https://officialblogofunio.com/2022/03/18/note-from-mep-jose-manuel-fernandes-regarding-european-parliament-resolution-of-10-march-2022-on-the-rule-of-law-and-the-consequences-of-the-ecj-ruling/>>

- Gomes, I. P. (2022). Tribunal de Justiça da União Europeia e defesa do Estado de direito – notas sobre a jurisprudência mais recente. In M. L. Duarte; A. R. Gil & T. Fidalgo (Org.), *Direitos Humanos e estado de direito – proteção no quadro europeu e internacional*. AAFDL.
- Makszimov, V. (2022). *Hungary replies to Commission’s rule of law concerns*. EURACTIV. https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/hungary-replies-to-commissions-rule-of-law-concerns/
- Moreira, V. (2017). A vontade dos cidadãos da União. *Estudos do Século XX*, n.º 17, 45-80. <https://impactum-journals.uc.pt/estudossecxx/article/view/1647-8622_17_3/6250>
- Pacheco, F. (2023). O Fundamento Axiológico da União Europeia: Valores e Princípios na Carta dos Direitos Fundamentais. *Revista Minerva*. <https://www.revistaminerva.pt/o-fundamento-axiologico-da-uniao-europeia-valores-e-principios-na-carta-dos-direitos-fundamentais/>
- Pacheco, M. de F. C. T. M., & Alves, D. R. (2022). 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. <https://doi.org/10.51389/GDXU6840>.
- Parlamento Europeu (2020). *Resolução do Parlamento Europeu, de 14 de novembro de 2018, sobre a necessidade de um mecanismo abrangente da UE para a proteção da democracia, do primado do Direito e dos direitos fundamentais*, pp. 45-48. Serviço das Publicações da União Europeia. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2020.363.01.0045.01.POR&toc=OJ%3AC%3A2020%3A363%3ATOC
- Parlamento Europeu (2022a). *Resolução 2022/C 81/03 do Parlamento Europeu, de 24 de junho de 2021, sobre o relatório de 2020, da Comissão, sobre o Estado de Direito*, pp. 27-42. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2022.081.01.0027.01.POR&toc=OJ%3AC%3A2022%3A081%3ATOC
- Parlamento Europeu (2022b). *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:52022IP0212&from=PT>
- Parlamento Europeu (2022c). *Resolução do Parlamento Europeu de 10 de junho de 2021 sobre a situação do Estado de direito na União Europeia e a aplicação do Regulamento relativo à condicionalidade (Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092)*, pp. 86-89. Serviço das Publicações da União Europeia. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021IP0287&from=PT>

- Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia (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*, pp. 1-10. Serviço das Publicações da União Europeia. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=uriserv:OJ.LI.2020.433.01.0001.01.POR>
- Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia (2021). *Retificação do 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 («Jornal Oficial da União Europeia» L 433 I de 22 de dezembro de 2020*, pp. 94-94). Serviço das Publicações da União Europeia. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:32020R2092R\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:32020R2092R(02))
- Progin-Theurerkauf, S., & Berger, M. (2022). *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/>
- Scheppele, K. L. (2022). *Will the Commission Throw the Rule of Law Away in Hungary?* Verfassungsblog. <https://verfassungsblog.de/will-the-commission-throw-the-rule-of-law-away-in-hungary/>
- Silva, M. M. M., & Alves, D. R. (2018). A Relação entre do Direito à Educação e a Comunicação no Estado de Direito. In *Aportación interdisciplinar a los retos de la comunicación y la cultura en el siglo XXI* (pp. 75-88). Egregius. <http://repositorio.uportu.pt:8080/handle/11328/2591>
- Silva, M. M. M.; Alves, D. R. & Ferreira, M. J. (2019). The value of new technologies in participatory democracy . The case of the European citizen's initiative. *Doxa Comunicación. Revista interdisciplinar de estudios de comunicación y ciencias sociales*, n.º 28, pp. 37-53. <http://hdl.handle.net/11328/2841>
- Silva, M. M. M., & Alves, D. R. (2022). Education for the value of rule of law in the European Union. In L. Gómez-Chova, A. López Martínez, & J. Lees (Eds.), *Proceedings of EDULEARN22 Conference: 14th International Conference on Education and New Learning Technologies* (pp. 7008-7014). IATED. <https://doi.org/10.21125/edulearn.2022.1646>
- Silveira, A. (2013). *Princípios de Direito da União Europeia* (2. ed.) Quid Juris.
- Silveira, A., Canotilho, M., & Froufe, P. M. (2016). *Direito da União Europeia – elementos de direito e políticas da União*. Almedina.
- Silveira, A. et al. (2018). União de direito para além do direito da União – as garantias de independência judicial no acórdão Associação Sindical dos Juízes Portugueses. *Julgar*. <http://julgar.pt/uniao-de-direito-para-alem-do-direito->

- da-uniao-as-garantias-de-independencia-judicial-no-acordao-associacao-sindical-dos-juizes-portugueses/
- Tribunal de Justiça da União Europeia (2022a). *Acórdão do Tribunal de Justiça (Terceira Secção) de 13 de janeiro de 2022 – Processo C-724/20*. Serviço das Publicações da União Europeia. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62020CJ0724>
- Tribunal de Justiça da União Europeia (2022b). *Acórdão do Tribunal de Justiça (Tribunal Pleno) de 16 de fevereiro de 2022 – Processo C-156/21*. Serviço das Publicações da União Europeia. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62021CJ0156>
- Tribunal de Justiça da União Europeia. (2022c). *Relatório anual 2021 – Atividade judiciária*. Direção da Comunicação – Unidade Publicações e Meios de Comunicação Eletrónicos. https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-10/ra_jur_2021_pt.pdf
- Tribunal de Justiça da União Europeia (2023). *Relatório anual 2022 – Panorama do ano*. Direção da Comunicação – Unidade Publicações e Meios de Comunicação Eletrónicos. Relatório anual 2022. Panorama do ano 2022 (europa.eu)
- União Europeia (2012a). Tratado da União Europeia. In *Jornal Oficial*, C 326, de 26.10.2012, pp. 13-390. Serviço de Publicações da União Europeia. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT>
- União Europeia (2012b). Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. In *Jornal Oficial*, C 326, 26.10.2012, pp. 47-390. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>
- União Europeia (2016). *Protocolo n.º 3 Relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia*, pp. 210-219. Serviço das Publicações da União Europeia. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A12016M%2FPRO%2F03>
- Von der Leyen, U., & Comissão Europeia (2021). *Estado da União 2021*. Comissão Europeia. https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/state-union-addresses/state-union-2021_pt
- Von der Leyen, U., & Comissão Europeia (2022). *Estado da União 2022*. União Europeia.
- World Justice Project. *European Union's Top Court Rules Against Hungary and Poland in Rule of Law Showdown*. <<https://worldjusticeproject.org/news/european-union's-top-court-rules-against-hungary-and-poland-rule-law-showdown>>