

Ação por Incumprimento enquanto instrumento de defesa do Estado de Direito na Polónia

Renata Lima Ferreira Nunes

Dissertação de Mestrado em Direito – Especialização em Ciências Jurídico-Políticas

Orientação: Prof.^a Doutora Dora Resende Alves

Coorientador: Prof.^a Doutor Tiago André Ferreira Lopes

Janeiro, 2024



UNIVERSIDADE PORTUCALENSE

Ação por Incumprimento enquanto instrumento de defesa do Estado de Direito na Polónia

Renata Lima Ferreira Nunes

Dissertação de Mestrado em Direito – Especialização em Ciências Jurídico-Políticas

Orientação: Prof.^a Doutora Dora Resende Alves

Coorientador: Prof.^a Doutor Tiago André Ferreira Lopes

Janeiro, 2024



UNIVERSIDADE PORTUCALENSE

Com profundo respeito e sincera admiração, dedico esse trabalho a todas as mães. Mulheres, heroínas anônimas, que longe dos holofotes contribuem para o sucesso dos seus filhos. Que exercem, incansavelmente, diversos papéis na sociedade. Mulheres, guerreiras, que se desdobram e se reinventam todos os dias para atender às múltiplas demandas da vida. Mulheres que educam, sustentam e amam incondicionalmente. Mulheres que ajudam a escrever inúmeros livros, mas que muitas vezes não têm a oportunidade de contar as suas próprias histórias.

Minhas sinceras reverências a essas notáveis mulheres que me encorajam e inspiram. Mães típicas ou atípicas, solo ou casadas. Mulheres que plantam as sementes que um dia serão colhidas pela sociedade.

A todas as mães que, com abnegação, se sacrificam em prol do futuro de seus filhos. Esse trabalho eu dedico a vocês e, especialmente, à minha mãe, uma mulher extraordinária, a quem devo tudo o que sou.

Agradecimentos

Meu sincero agradecimento a todos que contribuíram, direta ou indiretamente, para a realização desse trabalho acadêmico. Às pessoas que não me deixaram desistir, encorajando-me a concluir essa árdua tarefa. Aos conhecidos ou anônimos que fizeram parte dessa história.

Aos professores da Portucalense, que compartilharam seus conhecimentos e incentivaram meu crescimento intelectual, meu eterno reconhecimento. À Doutora Dora Resende Alves, minha orientadora, cujos valiosos ensinamentos foram imprescindíveis, minha especial homenagem pelo esforço inestimável.

À minha família, pela compreensão, paciência e constante incentivo, minha gratidão. Vocês são exemplos na minha vida, fontes de inspiração, pessoas que me motivam a superar dificuldades e ultrapassar barreiras.

Ao meu filho e esposo, que enfrentaram as privações e a falta de tempo que este projeto impôs, agradeço imensamente pela compreensão. A ajuda de vocês foi crucial para o resultado desse projeto.

Aos amigos, que sempre me apoiaram, agradeço por compartilharem ideias e pelo suporte moral em momentos desafiadores. A jornada acadêmica foi enriquecida pela presença dos nobres colegas.

Cada um de vocês exerceu um papel vital nesse percurso. Esse trabalho, sem dúvida, também é fruto da contribuição generosa das pessoas que tanto me ajudaram. Obrigada por fazerem parte dessa jornada.

Ação por incumprimento enquanto instrumento de defesa do Estado de Direito na Polónia

Resumo

O Estado de Direito, um dos mais importantes pilares de sustentação da União Europeia, se encontra ameaçado pela crise do sistema judicial polaco. Nesse contexto, o presente trabalho tem como temática a utilização da ação por incumprimento na restauração do Estado de Direito na Polónia. A pesquisa realizada teve por objetivo principal avaliar o resultado das cinco ações por incumprimento que foram ajuizadas pela Comissão Europeia. A investigação, que adotou o método dedutivo, utilizou os recursos bibliográficos disponíveis e a jurisprudência afeta à temática. Para tal, foram consultados textos clássicos da filosofia, manuais de direito, artigos científicos, teses de doutoramento, documentos oficiais e os precedentes do Tribunal de Justiça. Os resultados obtidos foram satisfatórios para a conclusão da pesquisa. Sendo assim, a partir de uma abordagem teórica e prática, o trabalho lança luzes sobre a atual situação do judiciário polaco e contribui para a compreensão do papel da ação por incumprimento em um cenário de ameaça sistémica ao Estado de Direito.

Palavras-chave: União Europeia; Estado de Direito; ameaça sistémica; judiciário polaco; ação por incumprimento.

Infringement proceedings as a tool for defending the Rule of Law in Poland

Abstract

The Rule of Law, one of the most important pillars supporting the European Union, is threatened by the crisis of the Polish judicial system. In this context, the present work addresses the use of infringement proceedings in restoring the Rule of Law in Poland. The research aimed to evaluate the outcome of the five infringement actions brought by the European Commission. The investigation, employing a deductive method, utilized available bibliographic resources and jurisprudence related to the topic. To this end, classic philosophy texts, law manuals, scientific articles, doctoral theses, official documents, and precedents from the Court of Justice were consulted. The results obtained were satisfactory for the conclusion of the research. Therefore, through a theoretical and practical approach, the work sheds light on the current situation of the Polish judiciary and contributes to understanding the role of infringement proceedings in a scenario of systemic threat to the Rule of Law.

Keywords: European Union; Rule of Law; systemic threat; polish judiciary; infringement proceedings.

Sumário

Índice de Abreviaturas	xvi
Introdução	17
Capítulo 1.....	21
1. A União Europeia: uma Comunidade única.....	21
1.1. Breves considerações sobre a União Europeia.....	21
1.2. Concretizando uma utopia: a história do processo de integração	24
1.3. A União Europeia enquanto União de valores: a base axiológica da integração	30
1.3.1. A importância dos valores comuns para a construção de uma identidade europeia.....	33
1.3.2. Os princípios gerais da União Europeia a serviço da integração	36
1.3.2.1. O princípio da integração.....	37
1.3.2.2. O princípio da solidariedade	38
1.3.2.3. O princípio da lealdade europeia	40
1.3.2.3.1. O princípio do primado do direito da União Europeia sobre o direito nacional.....	41
1.3.2.3.2. O princípio do efeito direto	42
1.3.2.3.3. O princípio da equivalência	44
1.3.2.3.4. O princípio da efetividade.....	44
1.3.2.3.5. O princípio da interpretação conforme o direito da União	45
1.3.2.3.6. O princípio da tutela jurisdicional efetiva	46
1.3.2.4. O princípio do respeito pela identidade nacional dos Estados- Membros.....	46
1.3.2.5. O princípio do equilíbrio institucional	47
1.3.2.6. O princípio da União de direito	48
1.4. A União Europeia enquanto União de direito: a criação de uma ordem jurídica supranacional	48
1.5. Riscos atuais ao projeto de integração europeu	52
1.5.1. A crise da zona euro	53

1.5.2. A crise migratória	54
1.5.3. O Brexit.....	55
1.5.4. A pandemia de COVID-19	56
1.5.5. A guerra entre a Rússia e a Ucrânia.....	57
1.5.6. A erosão dos valores democráticos	58
Capítulo 2.....	60
2. O Estado de Direito: uma conquista ameaçada.....	60
2.1. Origens do Estado de Direito	60
2.2. Distinção entre “Rechtsstaat” e “Rule of Law”	67
2.3. Em busca de uma definição para o Estado de Direito.....	69
2.4. A relação entre Estado de Direito e democracia	75
2.5. Os princípios norteadores e concretizadores do Estado de Direito... 77	
2.5.1. O princípio da dignidade da pessoa humana.....	78
2.5.2. O princípio da igualdade	79
2.5.3. O princípio da legalidade (reserva legal e supremacia da lei).....	81
2.5.4. O princípio da segurança jurídica e da proteção da confiança ...	82
2.5.5. O princípio da proibição do excesso (proporcionalidade e razoabilidade).....	84
2.5.6. O princípio da proteção jurídica e das garantias processuais.....	86
2.6. A tutela jurisdicional efetiva enquanto corolário do Estado de Direito	87
2.7. A importância do acórdão da Associação Sindical dos Juizes Portugueses.....	90
Capítulo 3.....	92
3. O Estado de Direito na União Europeia.....	92
3.1. Atuais ameaças ao Estado de Direito na Europa	95
3.2. A proteção do Estado de Direito na União Europeia	97
3.2.1. Mecanismos políticos de proteção do Estado de Direito.....	98
3.2.2. Mecanismos jurídicos de proteção do Estado de Direito	103
3.3. O TJUE e a proteção do Estado de Direito	104
Capítulo 4.....	107
4. A erosão do Estado de Direito na Polónia	107

4.1. A marcha democrática na Polónia.....	107
4.2. A ascensão do Partido Lei e Justiça	110
4.3. A reforma do judiciário polaco	112
4.4. A ameaça à independência do judiciário polaco: uma violação ao Estado de Direito	116
4.5. A reação da União à atual situação da Polónia.....	118
Capítulo 5.....	123
5. Ação por incumprimento e a luta pela restauração do Estado de Direito polaco.....	123
5.1. Breves notas sobre o contencioso comunitário da União Europeia	123
5.2. A ação por incumprimento: um processo do contencioso a serviço da legalidade.....	129
5.3. O caso do judiciário polaco e as ações por incumprimento apreciadas pelo TJUE	134
5.3.1. Processo C-192/18 (Comissão Europeia contra República da Polónia).....	135
5.3.2. Processo C-619/18 (Comissão Europeia contra República da Polónia).....	137
5.3.3. Processo C-791/19 (Comissão Europeia contra República da Polónia).....	140
5.3.4. Processo C-204/21 (Comissão Europeia contra República da Polónia).....	143
5.3.5. Processo C-448/23 (Comissão Europeia contra República da Polónia).....	146
Conclusão	148
Bibliografia	152

Índice de Abreviaturas

ASJP – Associação dos Juízes Portugueses

AUE – Ato Único Europeu

BCE – Banco Central Europeu

CDFUE – Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia

CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço

CE – Comunidade Europeia

CEE – Comunidade Económica Europeia

CPE – Cooperação Política Europeia

EURATOM – Comunidade Europeia de Energia Atómica

JAI – Cooperação em Justiça e Assuntos Internos

OMS – Organização Mundial da Saúde

PESC – Política Externa e de Segurança Comum

PiS – Lei e Justiça

RGPD – Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados

TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

TJUE – Tribunal de Justiça da União

TUE – Tratado sobre a União Europeia

UEM – União Económica e Monetária

Introdução

A presente dissertação de mestrado, intitulada “Ações por incumprimento enquanto instrumento de defesa do Estado de Direito na Polónia”, tem por tema as reiteradas violações à independência do sistema judicial polaco, destacando o papel do contencioso comunitário na preservação dos valores comuns da União Europeia.

A pesquisa enfatiza a utilização da ação por incumprimento, prevista nos artigos 258.º ao 260.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE), como ferramenta para a restauração do Estado de Direito na Polónia. O estudo concentrou seus esforços nas cinco ações por incumprimento, ajuizadas pela Comissão Europeia até o final de 2023, que tratam especificamente de violações ocasionadas pela reforma do sistema judicial polaco. De facto, existem inúmeros processos de reenvio prejudicial relacionados ao problema em questão. No entanto, a pesquisa optou pela análise das ações por incumprimento levadas ao conhecimento do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE).

Essa temática revela grande importância diante da ascensão de governos autoritários nos domínios da União Europeia. Com efeito, partidos de extrema-direita, conservadores e ultranacionalistas, conquistaram expressão no cenário político, despertando a atenção das instituições democráticas. Ao alcançar o poder, esses partidos, que ostentam um discurso populista efusivo, tendem a implementar medidas questionáveis, notadamente sob a ótica do Estado de Direito.

Vale lembrar que o projeto de integração europeu evoluiu de uma Comunidade focada em aspetos económicos para uma União de direitos e valores. Isso significa que a integração europeia ocorreu também sob a perspectiva jurídica, fazendo surgir um sistema normativo supranacional, responsável por regulamentar as relações estabelecidas nos domínios da União, bem como garantir direitos fundamentais aos cidadãos dos Estados-Membros. Além disso, a União Europeia encontra assento em determinados valores partilhados pelos Estados-Membros, os quais são responsáveis pela tessitura de uma identidade europeia. Esses valores comuns, que espelham a base axiológica de sustentação da integração, se encontram elencados no artigo 2.º do Tratado sobre a União Europeia (TUE), dispositivo que prestigia, entre outros princípios, o Estado de Direito.

Na União Europeia, o princípio do Estado de Direito alcançou o status de guardião dos demais valores consagrados pelo artigo 2.º do TUE, resultando daí sua importância como vetor de interpretação das normas. O respeito ao princípio do Estado de Direito é um dos requisitos exigidos aos Estados que pretendem fazer parte da União Europeia,

consoante se infere do artigo 49.º do TUE. A observância desse princípio não é somente condição de adesão, sendo um pressuposto lógico para a permanência dos Estados-Membros nesta União de direito e valores.

Contudo, especialmente no Leste Europeu, o nacional-conservadorismo ganhou força e, por meio de governos autoritários, vem implementando medidas antidemocráticas e violadoras dos valores plasmados no artigo 2.º do TUE. A Polónia, por exemplo, realizou diversas alterações legislativas que promoveram o enfraquecimento da independência do poder judiciário, o que foi interpretado como uma verdadeira ameaça sistémica ao Estado de Direito.

Na Polónia, a atual hegemonia do partido Lei e Justiça (PiS) é motivo de preocupação, especialmente em razão da ideologia antidemocrática ostentada pelos seus simpatizantes. Ao assumir o governo e ocupar a maioria dos assentos no parlamento, o PiS realizou alterações legislativas que impulsionaram uma verdadeira reforma no sistema judicial polaco. As leis editadas diminuíram a independência dos tribunais e magistrados, gerando um cenário de potencial ameaça ao Estado de Direito.

Inquestionavelmente, a situação do judiciário polaco revela grande importância, mormente em razão de um possível efeito cascata no âmbito da União Europeia, justificando a investigação realizada. Diante da gravidade do problema, faz-se mister analisar o papel da ação por incumprimento, processo do contencioso europeu previsto nos artigos 258.º ao 260.º do TFUE, utilizado pela Comissão Europeia na luta pela defesa do Estado de Direito na Polónia. A celeuma em torno da reforma judicial na Polónia, apesar de ter se iniciado em 2015, permanece na pauta das instituições europeias, gerando preocupantes desdobramentos, facto que merece a atenção dos estudiosos. Portanto, a escolha do tema encontra justificativa teórica e prática, sendo necessário aprofundar o conhecimento sobre a atual crise do judiciário polaco, bem como encontrar mecanismos eficazes de defesa do Estado de Direito, sejam eles preventivos ou restauradores.

Com base na temática abordada, o objetivo geral da pesquisa é analisar o colapso do Estado de Direito na Polónia. Dentro desse cenário, o estudo tem como objetivos específicos: 1 - demonstrar que os Estados-Membros estão vinculados aos valores comuns consagrados pelo artigo 2.º do TUE; 2 - destacar a importância do Estado de Direito enquanto valor comum crucial ao projeto de integração europeu; 3 - lançar luzes sobre a crise do Estado de Direito na Polónia, notadamente no que se refere à erosão da independência do seu sistema judicial; 4 - avaliar o resultado das cinco ações por incumprimento, motivadas pela questão do judiciário polaco, ajuizadas pela Comissão Europeia.

A investigação foi realizada por meio do método dedutivo, adotando uma abordagem teórica e prática sobre a matéria. A pesquisa teórica se socorreu dos meios bibliográficos disponíveis, buscando embasamento nos clássicos da filosofia e nos manuais de direito, bem como em artigos científicos e teses de doutoramento pertinentes à temática. O estudo prático se concentrou nos documentos oficiais e na jurisprudência do TJUE, o que incluiu a consulta das cinco ações por incumprimento relacionadas à matéria.

Para uma melhor abordagem do tema, o trabalho foi dividido em cinco capítulos. O primeiro consiste em uma análise da União Europeia (capítulo 1), trazendo algumas considerações gerais (subcapítulo 1.1), o histórico da integração (subcapítulo 1.2), a construção de uma União de valores (subcapítulo 1.3), os valores comuns (subcapítulo 1.3.1), os princípios gerais (subcapítulo 1.3.2), a construção de uma União de direito (subcapítulo 1.4) e os atuais riscos ao projeto de integração (subcapítulo 1.5).

Em seguida, o estudo trata do Estado de Direito (capítulo 2), trazendo as origens desse princípio (subcapítulo 2.1), a distinção entre “Rechtsstaat” e “Rule of Law” (subcapítulo 2.2), uma tentativa de definição (subcapítulo 2.3), sua relação com a democracia (subcapítulo 2.4), os princípios que o norteiam (subcapítulo 2.5), a tutela jurisdicional efetiva enquanto princípio corolário (subcapítulo 2.6) e o acórdão prolatado no caso da Associação Sindical dos Juizes Portugueses (ASJP) (subcapítulo 2.7).

Dando prosseguimento, o trabalho discorre sobre o Estado de Direito na União Europeia (capítulo 3), apresentado as ameaças que vem enfrentando (subcapítulo 3.1), as bases de proteção desse princípio (subcapítulo 3.2), destacando os mecanismos políticos de defesa (subcapítulo 3.3.1) e os mecanismos jurídicos de defesa (subcapítulo 3.3.2).

Ultrapassado esse quadro inicial, o trabalho se volta ao contexto específico da Polónia (capítulo 4), avaliando a evolução da democracia nesse país (capítulo 4.1), a ascensão do PiS (subcapítulo 4.2), a reforma do sistema judicial (subcapítulo 4.3), a erosão da independência do judiciário polaco (subcapítulo 4.4) e as respostas da União Europeia diante das violações sistémicas ao Estado de Direito (subcapítulo 4.5).

Por fim, a pesquisa apresenta a ação por incumprimento como uma alternativa à restauração do Estado de Direito na Polónia (capítulo 5), fazendo algumas observações sobre o contencioso europeu (subcapítulo 5.1), discorrendo sobre a ação por incumprimento (subcapítulo 5.2) e apreciando as ações ajuizadas pela Comissão Europeia relacionadas à crise do judiciário polaco (subcapítulo 5.3).

Sendo assim, a pesquisa lançará luzes sobre a situação da Polónia, enfatizando a utilização pela Comissão Europeia do contencioso comunitário. A investigação que será desenvolvida, sem a pretensão de esgotar o tema, pretende evidenciar a

importância da defesa do Estado de Direito e contribuir para a melhor compreensão do cenário do judiciário polaco, esclarecendo o papel da ação por incumprimento, expondo os seus resultados e apontando novas alternativas.

Capítulo 1

1. A União Europeia: uma Comunidade única

1.1. Breves considerações sobre a União Europeia

A União Europeia é uma entidade *sui generis*, constituída por meio da integração política, económica e jurídica de 27 Estados soberanos, conectados entre si por valores comuns. Ela espelha um modelo de associação regional, com carácter supranacional, cuja singularidade desafia os conceitos tradicionais¹.

Em verdade, não existe consenso acerca da natureza dessa União de Estados europeus, sendo certo que os doutrinadores, diante das peculiaridades, apenas concordam com a sua natureza única. Segundo Moreira e Matos, a “União Europeia é reconhecida como uma organização internacional *sui generis* pelo percurso, profundidade e amplitude da integração económica e política”, não se enquadrando à velha noção de Estado soberano². Como esclarece Pais, “a União Europeia acabou por ser apelidada de *objeto político não identificado, organização supranacional sui generis, união de Estados soberanos, (...), e ainda Federação Europeia emergente*”³.

Com efeito, a União Europeia pode ser analisada com base em duas perspetivas distintas, a saber: a finalística e a processual⁴. Nesse sentido, enfatizando o aspeto finalístico, a Comunidade pode ser definida como uma entidade política de natureza regional que adota um sistema de cooperação amplo⁵. Contudo, sob o viés processual, a União é um sistema de cooperação que dispõe de normas, valores, procedimentos e instituições para regular seus Estados-Membros⁶.

De facto, essa parceria sem precedentes surgiu a partir da reunião de países europeus independentes, ligados por interesses comuns, que renunciaram a parte das suas respetivas soberanias para formar um novo ente, dotado de poderes próprios, com personalidade jurídica reconhecida em âmbito global. O escopo inicial dessa comunhão

¹ Para Silveira, a União Europeia “representa uma nova forma de agregação do poder político para além do Estado – com carácter supranacional, portanto”. SILVEIRA, Alessandra Aparecida Souza da. Constituição, ordenamento e aplicação de normas europeias e nacionais. *Polis: Revista de Estudos Jurídico-Políticos* [em linha]. 2008, v. 17, pp. 65-84, p. 71 [consult. 20 ago. 2023]. ISSN: 0872-8208. Disponível em <http://dSPACE.lis.ulsiada.pt/handle/11067/5215>.

² MOREIRA, Fátima Castro e MATOS, André Pereira. A governança multinível na proteção do direito fundamental ao ambiente da União Europeia: o Pacto Ecológico Europeu e o projeto Cities Mission. *Revista Jurídica Portucalense* [em linha]. 2022, n.º 32, pp. 364-400, p. 373 [consult. 22 ago. 2023]. ISSN: 2183-2705. Disponível em <https://revistas.rcaap.pt/juridica/article/view/27706>.

³ PAIS, Sofia Oliveira. *Estudos de direito da União Europeia*. 5ª edição. Coimbra: Almedina, 2022, p. 27. ISBN: 978-989-40-0448-6, grifos da autora. No mesmo sentido, Moreira e Matos, em nota de rodapé, afirmam que “a União Europeia é muito mais do que uma mera organização internacional, apesar da sua classificação não colher a mesma unanimidade. Classifique-se a mesma como Confederação (Caramelo Gomes), um objeto político não identificado (Jacques Delors), ou uma União de Direito (Alessandra Silveira), a União Europeia é de modo incontroverso uma entidade *sui generis*.” MOREIRA e MATOS, Op. Cit., p. 366.

⁴ TOSTES, Ana Paula. *União Europeia: resiliência e inovação política no mundo contemporâneo*. Curitiba: Appris, 2017, p. 22. ISBN: 978-85-473-0406-5.

⁵ Segundo Tostes: “Esse olhar da União como entidade política é necessário para se compreender os novos dilemas de diplomacia na região, as novas demandas de participação, novas possibilidades de lobbies e de interação transnacional, além de novos desafios para a democracia na Europa”. *Ibidem*, p. 22.

⁶ *Ibidem*.

de esforços foi promover a cooperação económica entre os seus membros. Todavia, com o decorrer dos anos, a União Europeia ganhou força e novos contornos. Não é exagero afirmar que o processo de integração regional europeu foi o mais bem-sucedido de toda a história.

A União Europeia conta com uma conformação normativa e institucional que tem legitimidade reconhecida internacionalmente⁷. Essa estrutura muito se assemelha ao modelo federativo. Apesar dos pontos em comum, a União não é uma federação⁸, tendo-se por certo que os Estados-Membros são entes autónomos e soberanos. A União que se formou reflete um novo paradigma de governança multinível⁹, não se confundindo com os Estados que adotam a forma federativa, mas também não se resumindo a uma organização intergovernamental¹⁰.

Vale destacar que o modelo de integração foi uma questão presente durante o processo de construção da União Europeia, tendo-se por certo que a falta de consenso em relação ao protótipo federativo fez com que o projeto europeu optasse por uma forma própria¹¹. Como ensinam Abreu e Reis, a União Europeia adota uma “estrutura institucional multidimensional complexa que constitui um dos paradigmas mais importantes do *excepcionalíssimo comunitário*”¹². Isso ocorre devido à presença de uma elaborada estrutura de governança, na qual as decisões são resultado das interações entre diferentes atores institucionais. Nessa estrutura, as competências se encontram distribuídas “a nível supranacional, nacional e subnacional”, resultando no que a doutrina vem denominando de europeização das políticas nacionais¹³.

No contexto da governança multinível, embora as arenas nacionais ainda desempenhem um papel crucial na formação das preferências executivas estaduais, os atores subnacionais não estão exclusivamente ancorados entre si¹⁴. Pelo contrário, os intervenientes subnacionais atuam tanto em esferas nacionais quanto supranacionais, estabelecendo associações transnacionais no processo¹⁵. A dinâmica revela que os Estados não monopolizam as conexões entre intervenientes nacionais e europeus,

⁷ A União Europeia não é a única comunidade regional com legitimidade internacional. A Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), bloco económico regional formado por países asiáticos, criado em 8 de agosto de 1967, entre outras comunidades, também possui legitimidade internacional. Todavia, cabe ressaltar que a União Europeia se destaca por ter se tornado uma comunidade de direitos e valores partilhados pelos Estados-Membros.

⁸ QUADROS, Fausto de. *Direito da União Europeia*. 3ª edição. Portugal: Almedina, 2013, p. 71. ISBN: 978.97240.5071-3.

⁹ Sobre o tema, consulte MARKS, Gary, HOOGHE, Liesbet e BLANK, Kermit. European integration from the 1980s: State-centric v. multi-level governance. *JCMS: Journal of Common Market Studies* [em linha]. University Association for Contemporary European Studies and John Wiley & Sons, 1996, v. 34, n.º 3, pp. 341-378, pp. 346-347 [consult. 10 abr. 2023]. ISSN: 0021-9886. Disponível em <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-5965.1996.tb00577.x>.

¹⁰ MOREIRA e MATOS, Op. Cit., p. 373.

¹¹ TOSTES, Op. Cit., p. 24.

¹² ABREU, Joana Rita de Sousa Covelo de e REIS, Liliana. *Instituições, órgãos e organismos da União Europeia*. 1ª edição. Coimbra: Editora Almedina, 2020, p. 8, grifos das autoras. ISBN: 978-972-40-8706-1.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ MARKS, HOOGHE e BLANK, Op. Cit., pp. 346-347.

¹⁵ MARKS, HOOGHE e BLANK, Op. Cit.

sendo apenas um entre diversos atores atuantes. Diante desse panorama, as relações da política interna não se limitam às esferas nacionais, estendendo-se para o nível europeu.

Com efeito, a governança multinível, ao contrário da abordagem centrada na soberania dos Estados, recusa a separação rígida entre política interna e internacional¹⁶. Segundo Pais, nesse modelo, “o poder e a capacidade de ação são partilhados, em vez de divididos, entre os diferentes níveis de decisão (supranacional, nacional, regional e local)”¹⁷. Por tal razão, embora os Estados permaneçam componentes essenciais e poderosos da União Europeia, já não representam a única interface entre as arenas supranacionais e subnacionais¹⁸. Em vez disso, compartilham o controle sobre diversas atividades em seus territórios, marcando uma evolução significativa na dinâmica política europeia¹⁹.

Desse modo, a União Europeia é uma entidade composta por várias instituições, que desempenham papéis cruciais, fazendo com que a autoridade esteja diluída entre diferentes estágios de governação²⁰. O artigo 13.º do TUE enumera taxativamente tais instituições, sendo elas: o Parlamento Europeu, o Conselho Europeu, o Conselho, a Comissão Europeia, o Tribunal de Justiça da União Europeia, o Banco Central Europeu e o Tribunal de Contas²¹. Segundo dispõe o artigo 13.º, n.º 1, parágrafos 1.º e 2.º, do TUE, estas têm por incumbência “promover os seus valores, prosseguir os seus objetivos, servir os seus interesses, os dos seus cidadãos e os dos Estados-Membros, bem como assegurar a coerência, a eficácia e a continuidade das suas políticas e das suas ações”²².

Além dessas instituições principais, a União Europeia conta com uma variedade de órgãos e organismos especializados que desempenham funções específicas em diversas áreas de atuação. Como exemplo, cabe citar o Comité Económico e Social e o Comité das Regiões, mencionados no artigo 13.º, n.º 4, do TUE, que desenvolvem função consultiva em auxílio às atribuições do Parlamento Europeu, do Conselho Europeu e da Comissão Europeia²³. Como expõem Abreu e Reis, à medida que as competências se alargaram, novos órgãos foram criados para atender às necessidades emergentes²⁴. Isso inclui o Banco Europeu de Investimento, a Agência Europeia de

¹⁶ MARKS, HOOGHE e BLANK, Op. Cit., pp. 346-347.

¹⁷ PAIS, Sofia Oliveira. *Estudos de direito da União Europeia*. 5ª edição. Coimbra: Almedina, 2022, p. 28. ISBN: 978-989-40-0448-6.

¹⁸ MARKS, HOOGHE e BLANK, Op. Cit., pp. 346-347.

¹⁹ MARKS, HOOGHE e BLANK, Op. Cit.

²⁰ ABREU e REIS, Op. Cit., p. 5.

²¹ UNIÃO EUROPEIA. Versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia [em linha]. 26-10-2012, C 326, pp. 1-390 [consult. 23 fev. 2023]. ISSN: 1977-1010. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ:C:2012:326:TOC>.

²² *Ibidem*.

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Ibidem*.

Defesa, a Eurojust, a Procuradoria Europeia, a Europol, o Provedor de Justiça Europeu e outros, que se encontram elencados no TFUE.

Sendo assim, apesar das rivalidades históricas que sempre envolveram os países europeus²⁵, a União Europeia se tornou uma entidade política extremamente forte no cenário mundial. Ela se difere dos demais blocos regionais em razão do nível de integração dos Estados-Membros, conquistado por meio da superação de divergências e da comunhão de esforços.

1.2. Concretizando uma utopia: a história do processo de integração

A unidade política dos países europeus era um desejo antigo. A integração da Europa foi ambicionada por teóricos e políticos, a exemplo de Emmanuel Kant, filósofo que, em 1795, defendeu a necessidade de formalização de acordos entre os Estados europeus para a promoção da “paz perpétua”²⁶. Entretanto, unir um continente historicamente dividido por guerras era praticamente uma utopia.

O projeto de integração se iniciou dentro de um contexto muito particular, tendo-se por certo que condições bem específicas permitiram a aproximação de países ressentidos por séculos de hostilidades. Vale lembrar que o cenário do fim da Primeira Guerra Mundial inspirou a criação de organismos com objetivos humanitários tendentes à promoção da paz universal, a exemplo da Sociedade das Nações²⁷. Lamentavelmente, as iniciativas voltadas à manutenção da paz não lograram êxito em impedir a eclosão da Segunda Guerra Mundial, um dos eventos mais violentos da história. A Segunda Guerra Mundial destroçou a Europa, e seus efeitos, diretos e indiretos, atingiram toda a humanidade. Diminuição da mão de obra, resultante das incontáveis vidas perdidas, recessão e fome eram alguns dos muitos problemas a serem enfrentados.

Em verdade, a ideia de unificação pacífica já havia sido semeada antes mesmo da Segunda Grande Guerra. Essa intenção foi manifestada pelo movimento Pan-Europeu de 1923, fundado pelo Conde Richard Coudenhove-Kalergi da Áustria, que tinha por propósito a criação dos Estados Unidos da Europa²⁸. Anos mais tarde, inspirado no discurso realizado na Liga das Nações por Aristide Briand (Ministro francês

²⁵ “A UE conseguiu o milagre de transformar arqui-inimigos em vizinhos.” BECK, Ulrich. *A Europa alemã: a crise do euro e as novas perspectivas de poder*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2015, p. 26. ISBN: 978-85-7753-330-5.

²⁶ SILVEIRA, Alessandra Aparecida Souza da. *Princípios de Direito da União Europeia: Doutrina e Jurisprudência*. 2ª edição, atualizada e ampliada. Lisboa: Quid Juris – sociedade, 2022, p. 20. ISBN: 978-972-724-554-3.

²⁷ A Sociedade das Nações foi uma organização internacional, idealizada em Versalhes no dia 28 de abril de 1919, ocasião em que potências vencedoras da Primeira Guerra Mundial se reuniram para negociar um acordo de paz. CAMPOS, João Mota de (Coord.) *Organizações Internacionais*. Coimbra: Almedina, 2019, p. 29. ISBN: 9789724080178.

²⁸ TOSTES, Op. Cit., p. 28.

das relações exteriores), foi elaborado o Memorando Briand²⁹. Nesse documento de 1930, formalizou-se toda uma motivação para a instituição de uma União Federal Europeia, na qual a soberania dos Estados fosse preservada³⁰.

Todavia, as consequências devastadoras da Segunda Guerra Mundial mostraram que era imperioso pensar em formas inteligentes de evitar a propagação das guerras entre os Estados europeus. Além de afastar a ameaça de novos confrontos, os países europeus deveriam incentivar o desenvolvimento económico de um continente destruído. A partir do referido contexto, a cooperação económica passou a ser fomentada como mecanismo para estreitamento dos laços e pacificação. O pensamento implícito baseava-se na seguinte lógica: a interdependência econômica entre países que negociam entre si promove uma propensão natural à diplomacia e à busca de soluções pacíficas. Assim, inspirado pelo quadro pós-guerra e motivado pela necessidade de reconstruir economicamente o continente, o projeto de integração europeu começou a ser desenhado³¹.

Após a Segunda Guerra Mundial, ações de reconciliação entre França e Alemanha foram promovidas por Winston Churchill³², que fez um discurso efusivo em 1946 advogando em favor de um sistema organizacional que pudesse garantir paz à Europa³³. Na sequência, diversas iniciativas culminaram na criação do Conselho da Europa, organismo baseado na cooperação intergovernamental, instituído em 28 de janeiro de 1949³⁴. Essa instituição ainda se encontra em funcionamento, agregando atualmente 45 países³⁵, dentre os quais se destacam os Estados-Membros da União Europeia³⁶.

Na década de 50, com a participação de Jean Monnet (diplomata e político francês) e Robert Schuman (Ministro das Relações Exteriores da França), inicia-se o capítulo mais conhecido da história de integração. Essas duas ilustres figuras, convictas de que o desenvolvimento da Alemanha poderia contribuir para o futuro da França, defenderam a superação das rivalidades e formalização de parcerias. Motivada pelos esforços desses homens, a França modificou sua política relacionada à produção de carvão e aço na Alemanha. Logo, a suplantação da animosidade entre esses países

²⁹ TOSTES, Op. Cit., p. 28.

³⁰ TOSTES, Op. Cit., pp. 28-29.

³¹ "Ao contrário de tantos reinos ou impérios históricos, que tiveram sua origem em mitos ou vitórias heroicas, a União Europeia nasceu da agonia da guerra em resposta aos horrores do holocausto". BECK, Op. Cit., p. 21.

³² "Em 1946, *Winston Churchill*, então Primeiro-Ministro britânico, apela à reconciliação da França e Alemanha através da criação dos *Estados Unidos da Europa*". SILVEIRA, Alessandra Aparecida Souza da. *Princípios de Direito da União Europeia: Doutrina e Jurisprudência*. 2ª edição, atualizada e ampliada. Lisboa: Quid Juris – sociedade, 2022, p. 20, grifos da autora. ISBN: 978-972-724-554-3.

³³ Em 17 de dezembro de 1946, ainda sobre o impacto do discurso, foi fundada a União Europeia dos Federalistas. QUADROS, Op. Cit., p. 41.

³⁴ QUADROS, Op. Cit., p. 43.

³⁵ Considerando que Rússia e Bielorrússia foram suspensas.

³⁶ O Conselho da Europa não faz parte da União Europeia. É uma organização internacional, de caráter regional, autónoma. Não se confunde com o Conselho Europeu, instituição que integra a União Europeia.

representaria um grande avanço para a integração, possibilitando uma futura aliança entre os Estados europeus.

Como assinala Silveira, os “Pais Fundadores”³⁷ acreditavam que o mercado comum seria um instrumento de transformação não só económico, mas também psicológico”³⁸. Partindo desse pensamento, em maio de 1950, Robert Schuman, inspirado em um projeto de Jean Monnet, propõe o “Plano Schuman”³⁹. Esse plano visava criar uma “organização aberta à participação dos outros países da Europa” para administrar e coordenar a produção de carvão e aço francesa e alemã⁴⁰. Assim, as bases para a integração foram estabelecidas com o tratado que instituiu a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA)⁴¹, assinado por França, Alemanha, Itália e países do Benelux (Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo). Essa parceria foi concretizada com o objetivo de organizar a livre circulação, bem como o acesso às fontes de produção do carvão e do aço.

Os países integrantes da CECA intensificaram as discussões acerca dos rumos da Europa, decidindo investir em um projeto mais amplo, objetivando toda a economia⁴². Durante a Conferência de Messina, realizada em 1955, surgiu a ideia de elaborar um relatório sobre a produção de energia nuclear com finalidade pacífica e a construção de um mercado comum⁴³. Com respaldo nesse relatório, preparado pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros belga, coordenador do comité designado para tal fim, as negociações de dois novos acordos foram iniciadas⁴⁴. As tratativas culminaram na assinatura dos Tratados de Roma⁴⁵, documentos responsáveis pela criação da

³⁷ Os “Pais Fundadores”, como ficaram conhecidos, visavam à construção de uma estrutura política que transcendesse aos interesses meramente nacionais. Segundo Silveira: “(...) os Pais Fundadores da União Europeia, notadamente franceses e alemães, como Jean Monnet, Robert Schuman, Konrad Adenauer, (...) tinham em comum a marca indelével dos sofrimentos que a violência e a intolerância lhes imprimiram.” SILVEIRA, Alessandra Aparecida Souza da. *Princípios de Direito da União Europeia: Doutrina e Jurisprudência*. 2ª edição, atualizada e ampliada. Lisboa: Quid Juris – sociedade, 2022, p. 21. ISBN: 978-972-724-554-3.

³⁸ *Ibidem*, p. 22.

³⁹ A Declaração de Schuman, documento assinado em Paris no dia 9 de maio de 1950, manifesta o objetivo de uma integração futura. Esse documento é considerado a “certidão de nascimento” da União Europeia. TOSTES, Op. Cit., p. 33. Como salienta Quadros: “O Plano Schuman inspirava-se no Plano de modernização e de equipamento francês, elaborado por Jean Monnet, em 1945, e, mais proximamente, num memorando redigido pelo mesmo estadista em 3 de maio de 1950. Daí que seja correto afirmar que o verdadeiro autor daquele Plano foi Jean Monnet”. QUADROS, Op. Cit., p. 43.

⁴⁰ Como salienta Quadros: “O Plano Schuman inspirava-se no *Plano de modernização e de equipamento francês*, elaborado por JEAN MONNET, em 1945, e, mais proximamente, num memorando redigido pelo mesmo estadista em 3 de maio de 1950. Daí que seja correto afirmar que o verdadeiro autor daquele Plano foi JEAN MONNET”. QUADROS, Op. Cit., pp. 43-44.

⁴¹ O Tratado CECA, assinado em Paris no dia 18 de abril de 1951, entrou em vigor na data de 23 de julho de 1952.

⁴² “Em 1955, durante a Conferência de Messina, os representantes dos seis países decidiram abandonar a integração ‘setorial’ e estender a integração a toda a economia”. COSTA, Olivier. *A União Europeia e sua política externa: história, instituições e tomada de decisão*. Brasília: Cidade Gráfica, 2020, p. 36. ISBN: 978-85-60226-10-8.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 37.

⁴⁵ Os Tratados da Comunidade Europeia de Energia Atômica (Euratom) e da Comunidade Económica Europeia (CEE), assinados em 25 de março de 1957, ficaram conhecidos como Tratados de Roma. O tratado que instituiu a CEE também é chamado de Tratado de Roma. UNIÃO EUROPEIA. Versão consolidada do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia da Energia Atômica [em linha]. 7.6.2016, C 203/1 [consult. 18 jan. 2024]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016A/TXT>. COMUNIDADE ECONÓMICA EUROPEIA. Tratado

Comunidade Europeia de Energia Atómica (EURATOM) e da Comunidade Económica Europeia (CEE)⁴⁶. A EURATOM teve por objetivo coordenar esforços no sentido de estabelecer uma política de utilização pacífica da energia nuclear. Já a CEE visava à construção de um mercado comum lastreado nas quatro liberdades de circulação (mercadorias, pessoas, capitais e serviços). Por meio do tratado que instituiu a CEE, os Estados signatários assumiram um compromisso de solidariedade, que se encontra espelhado atualmente no artigo 4.º, n.º 3, do TUE⁴⁷.

Em 1960, diante do sucesso dos Tratados de Roma, surgiram novos debates sobre a união política dos Estados-Membros. Na Cimeira de Bona, que ocorreu em 1961, uma comissão presidida pelo embaixador francês Christian Fouchet ficou encarregada da apresentação de propostas para a formulação de um estatuto político objetivando a união dos povos da Europa⁴⁸. Contudo, em virtude da falta de consenso dos países envolvidos, não foi possível avançar com um projeto de Tratado⁴⁹. Assim, na década de 1970, ainda bem longe de uma integração nos moldes atuais, adotou-se o sistema de Cooperação Política Europeia (CPE)⁵⁰.

A partir da CPE, visando intensificar a integração, as ações relacionadas ao projeto começaram a focar em duas dimensões principais⁵¹. Uma direcionada às atividades económicas, enfatizando especialmente as relações comerciais entre os Estados-Membros⁵². E outra voltada à política internacional e às questões de segurança⁵³. O sistema estabelecido desempenhou um papel crucial nas ações externas dos Estados-Membros, alavancado a trajetória da União Europeia enquanto ator global⁵⁴ de destaque no cenário mundial⁵⁵.

No ano de 1973, após avanços e retrocessos, ocorreu o primeiro alargamento da Comunidade com a adesão da Dinamarca, Irlanda e Reino Unido. A Grécia se tornou Estado-Membro em 1981. Poucos anos depois, mais precisamente em 1986, Portugal

que instituiu a Comunidade Económica Europeia [em linha]. [consult. 18 jan. 2024]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT>.

⁴⁶ Os Tratados de Roma foram assinados pelos seis países fundadores da Comunidade do Carvão e do Aço.

⁴⁷ SILVEIRA, Alessandra Aparecida Souza da. *Princípios de Direito da União Europeia: Doutrina e Jurisprudência*. 2ª edição, atualizada e ampliada. Lisboa: Quid Juris – sociedade, 2022, p. 23. ISBN: 978-972-724-554-3.

⁴⁸ UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu. *Desenvolvimentos que conduziram ao Ato Único Europeu* [em linha]. Parlamento Europeu [consult. 20 abr. 2023]. Disponível em <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/2/desenvolvimentos-que-conduziram-ao-ato-unico-europeu>.

⁴⁹ Mesmo sem a pretensão de adotar um federalismo e respeitando a identidade dos Estados-Membros, o Plano Fouchet não foi unanimidade entre os países envolvidos. *Ibidem*.

⁵⁰ Em 1969, na Conferência da Cimeira de Haia, os Estados-Membros optaram por analisar com cautela a melhor forma de avançar na esfera da união política. *Ibidem*.

⁵¹ SARAIVA, Miriam Gomes. A União Europeia como ator internacional e os países do Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional* [em linha]. 2004, v. 47, pp. 84-111, p. 88 [consult. 13 fev. 2023]. ISSN: 1983-3121. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S0034-73292004000100005>.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ *Ibidem*, pp. 88-89.

⁵⁴ Para Moreira e Matos: “A União Europeia procura consolidar a sua posição enquanto ator global num sistema internacional cada vez mais dinâmico e com crescentes desafios à estabilidade e bem-estar das várias comunidades que o compõem”. MOREIRA e MATOS, Op. Cit., p. 365.

⁵⁵ SARAIVA, Op. Cit., p. 89.

e Espanha também passaram a integrá-la. Nesse mesmo ano, reforçando a intenção de concretizar uma União política, nove⁵⁶ dos doze integrantes da Comunidade assinaram o Ato Único Europeu (AUE)⁵⁷, realizando a primeira revisão substancial da versão original dos Tratados constitutivos⁵⁸. Esse ato, posteriormente ratificado pelos outros Estados-Membros⁵⁹, previa a extensão dos poderes da União, a melhoria da capacidade de decisão do Conselho de Ministros, bem como o reforço do papel do Parlamento Europeu⁶⁰.

Na década de 1990, a Comunidade passou por um período de intensas reformas relacionadas ao domínio territorial, ao fortalecimento das competências e à melhoria institucional⁶¹. Em dezembro de 1991, por meio do Tratado de Maastricht, o Conselho Europeu adotou o Tratado da União Europeia⁶², erguendo o projeto de integração sobre três eixos: a Comunidade Europeia (CE), a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e a Cooperação em Justiça e Assuntos Internos (JAI)⁶³. O Tratado de Maastricht, que entrou em vigor em 1 de novembro de 1993, realizou uma segunda revisão de fundo nos Tratados comunitários, sendo responsável pelo surgimento de uma entidade distinta das Comunidades que foram estabelecidas anteriormente⁶⁴. Esse documento foi extremamente relevante, visto que criou a União Económica e Monetária (UEM), incluída no eixo da CE, ampliou os poderes do Parlamento Europeu e estabeleceu a cidadania europeia⁶⁵.

Em 1 de janeiro de 1995, com o ingresso da Áustria, Finlândia e Suécia, mais um alargamento territorial foi observado. Nesse momento, a União Europeia contava com 15 Estados-Membros, o que garantia seu domínio por quase toda a Europa ocidental. O crescimento experimentado pela União Europeia possibilitou a adoção de uma moeda

⁵⁶ Bélgica, Espanha, França, Irlanda, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido e República Federal da Alemanha.

⁵⁷ O Ato Único Europeu, que se inspirou nas propostas do "Livro Branco" da Comissão de Delors, trazia emendas e adições aos textos dos Tratados anteriores. Ele incluiu em um único documento o Tratado da CEE revisado (incluindo o objetivo recém-estabelecido para o mercado interno a ser alcançado até 31 de dezembro de 1992) e a codificação da cooperação política (anteriormente concentrada fora do Tratado da CEE). TOSTES, Op. Cit., pp. 49-50. COSTA, Op. Cit., p. 41.

⁵⁸ SILVEIRA, Alessandra Aparecida Souza da. *Princípios de Direito da União Europeia: Doutrina e Jurisprudência*. 2ª edição, atualizada e ampliada. Lisboa: Quid Juris – sociedade, 2022, p. 24. ISBN: 978-972-724-554-3.

⁵⁹ Grécia, Dinamarca e Itália ratificaram o documento em 28 de fevereiro de 1986.

⁶⁰ UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu. *Desenvolvimentos que conduziram ao Ato Único Europeu* [em linha]. Parlamento Europeu [consult. 20 abr. 2023]. Disponível em <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/2/desenvolvimentos-que-conduziram-ao-ato-unico-europeu>.

⁶¹ COSTA, Op. Cit., p. 45.

⁶² O Tratado de Maastricht foi assinado em fevereiro de 1992. UNIÃO EUROPEIA. *Tratado da União Europeia* [em linha]. N.º C 191/1, 29.7.92 [consult. 23 set. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT>.

⁶³ COSTA, Op. Cit., pp. 43-44.

⁶⁴ Esse tratado representou o "nascimento" da União Europeia como realidade distinta das Comunidades anteriormente estabelecidas. QUADROS, Op. Cit., p. 74.

⁶⁵ Segundo Costa: "(...) é possível ver uma dupla 'políticação' da integração europeia, por um lado, por meio do exercício de poderes soberanos supranacionais até então reservados aos Estados-Membros (política externa, defesa, justiça e assuntos internos) e, por outro lado, por meio da afirmação da natureza política do funcionamento da União (introdução do processo de codificação, estabelecimento da cidadania europeia etc.)." COSTA, Op. Cit., p. 44.

única, tornando o Banco Central Europeu (BCE) responsável pela política monetária dos onze países situados na zona do euro⁶⁶.

O TUE continha previsão sobre a necessidade de revisão, circunstância que condicionou a formalização do Tratado de Amesterdão, documento assinado em 2 de outubro de 1997. Esse Tratado reforçou o pilar comunitário, criando “um espaço de liberdade, segurança e justiça”, aproximando o cidadão da União, reforçando seu caráter democrático e fortalecendo o poder exercido nas relações externas⁶⁷.

Após a virada do milênio, o processo de integração avançou até chegar ao que conhecemos hoje como União Europeia. O Tratado de Nice, que entrou em vigor em fevereiro de 2003, foi assinado para estender o processo de decisão conjunta a diferentes matérias, reforçar a PESC e reformar as instituições da União Europeia em razão de uma futura ampliação⁶⁸. O alargamento de 2004, que possibilitou a adesão de dez países, foi o maior da história da União Europeia. Em janeiro de 2007, as fronteiras da União continuaram a se expandir com a entrada da Bulgária e da Roménia. Nesse mesmo ano, foi assinado o Tratado de Lisboa⁶⁹, diploma importantíssimo, que alterou novamente o TUE e transformou o Tratado da Comunidade Europeia no TFUE, inaugurando, assim, uma nova era no âmbito do projeto de integração.

Nas últimas décadas, a União Europeia sedimentou o seu lugar no panorama internacional. Contudo, a construção dessa Comunidade apresenta caráter dinâmico, sendo certo que o desenho geopolítico dessa União se mantém em constante transformação. O processo de alargamento, apesar do ritmo lento, segue com negociações para a adesão de novos membros⁷⁰. As instituições que integram sua estrutura conquistam cada vez mais autonomia, alastrando suas competências e aumentando o alcance dos domínios originários. Seu funcionamento conta com sistema

⁶⁶ Em janeiro de 1999, onze Estados-Membros adotaram o euro. Hoje o euro é a moeda oficial de 20 dos 27 países da União Europeia. Esses países integram a região denominada oficialmente “zona do euro”. COSTA, Op. Cit., p. 46.

⁶⁷ UNIÃO EUROPEIA. *Tratado de Amesterdão, que altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns actos relativos a esses Tratados* [em linha]. C 340 de 10/11/1997 [consult. 20 abr. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:11997D/TXT>. QUADROS, Op. Cit., pp. 53-54.

⁶⁸ COSTA, Op. Cit., p. 46. UNIÃO EUROPEIA. *Tratado de Nice, que altera o tratado da União Europeia, os tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns atos relativos a esses tratados* [em linha]. C 80/3, 10.3.2001 [consult. 20 abr. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12001C/TXT>.

⁶⁹ O Tratado de Lisboa entrou em vigor em 1.º de dezembro de 2009. UNIÃO EUROPEIA. *Tratado de Lisboa, que altera o tratado da União Europeia e o tratado que institui a Comunidade Europeia* [em linha]. C 306/1, 17.12.2007 [consult. 20 abr. 2023]. Disponível em https://publications.europa.eu/resource/cellar/688a7a98-3110-4ffe-a6b3-8972d8445325.0018.02/DOC_19.

⁷⁰ Estão em processo de adesão: Sérvia (desde 2014), Montenegro (desde 2012) e Turquia (desde 1999). A Albânia (desde 2014), a Macedónia do Norte (desde 2005) e a Ucrânia (desde 2022) também são candidatas oficiais ao ingresso no futuro.

judicial independente, bem como poder legislativo e executivo próprio, englobando várias instituições⁷¹ e órgãos⁷².

À vista dos factos analisados, cabe afirmar que o contexto pós-guerra contribuiu muito para que o ideal reconciliatório prosperasse, garantindo o sucesso dessa iniciativa ambiciosa. Em verdade, a União Europeia conquistou o que nenhuma outra Comunidade regional chegou perto de alcançar. Ela se tornou uma verdadeira União de valores e direitos, atingido destacada posição no cenário internacional.

1.3. A União Europeia enquanto União de valores: a base axiológica da integração

A União Europeia está alicerçada sobre uma base axiológica, constituída por valores comuns e princípios gerais⁷³, responsável por orientar a conduta e os objetivos da União e dos países que dela participam. Esse substrato principiológico lapida todas as relações estabelecidas com base na aliança instaurada, estejam elas situadas nos domínios da União ou nas esferas de atuação nacional. Ele não só harmoniza diferenças entre o direito dos Estados-Membros, como também estabelece uma estrutura sólida para aplicação e interpretação coerentes do direito europeu.

Como ensina Quadros, a base axiológica que alicerça a União Europeia integra a sua Constituição material, da qual fazem parte princípios que corporificam, no plano filosófico e jurídico, as escolhas essenciais da União e os seus valores⁷⁴. Isso significa dizer que a base principiológica da União Europeia é composta por princípios de natureza constitucional que expressam decisões e valores inerentes à identidade da União⁷⁵. Logo, diante dessa simbiose, no atual cenário do direito da União, os princípios constitucionais e os valores não podem ser dissociados⁷⁶. O autor explica que, mesmo antes do Tratado de Lisboa, os princípios constitucionais não se apresentavam somente como produto de uma abstração normativa, tendo assumido a posição de “verdadeiros valores”⁷⁷.

⁷¹ O Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia, a Comissão Europeia, o Conselho Europeu, o Banco Central Europeu, o Tribunal de Justiça da União Europeia e o Tribunal de Contas Europeu (artigo 13.º, n.º 1, do TUE). Para Quadros, esse dispositivo contém uma grave imprecisão terminológica, denominando de instituição aquilo que integra a categoria de órgão. QUADROS, Op. Cit., pp. 270-271.

⁷² Comité Económico e Social Europeu (artigos 300.º a 304.º do TFUE), Comité das Regiões (artigos 300.º, 305.º a 307.º do TFUE), Banco Europeu de Investimento (artigos 308.º e 309.º do TFUE), Provedor de Justiça Europeu (artigo 228.º do TFUE), entre outros. UNIÃO EUROPEIA. *Versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia* [em linha]. 26-10-2012, C 326, pp. 1-390 [consult. 23 fev. 2023]. ISSN: 1977-1010. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ:C:2012:326:TOC>.

⁷³ SILVA, Maria Manuela Magalhães e ALVES, Dora Resende. Os valores democráticos da União Europeia através do uso das tecnologias digitais. *Revista Inclusiones* [em linha]. Outubro/Dezembro 2019, v. 6, número especial, pp. 224-239, p. 226 [consult. 20 ago. 2023]. ISSN: 0719-4706. Disponível no Repositório UPT <http://hdl.handle.net/11328/2920>.

⁷⁴ QUADROS, Op. Cit., pp. 107-110.

⁷⁵ QUADROS, Op. Cit., p. 109.

⁷⁶ QUADROS, Op. Cit., p. 110.

⁷⁷ QUADROS, Op. Cit., grifos do autor.

Neste sentido, a integração europeia não só encontra legitimidade, como também busca inspiração em valores de natureza constitucional que fazem parte do modo de vida europeu⁷⁸. Como ensina Pacheco, “os valores europeus presidem a toda a atuação da União Europeia, relativamente a cada um dos domínios materiais sobre os quais incidem as suas vastas atribuições”⁷⁹. A autora complementa afirmando que a “interpretação e aplicação do seu direito, bem como a própria prática interna dos Estados-Membros e dos Estados candidatos a membros, deve, toda ela, ser exercida de acordo com tal base axiológica e identitária”⁸⁰.

Com efeito, a União Europeia se transformou em uma Comunidade solidamente alicerçada em valores histórico-culturais e, predominantemente, cívicos⁸¹. A singularidade desse projeto de integração reside na abstenção da União Europeia em fornecer interpretações geográficas ou histórico-culturais oficiais, optando, em vez disso, por uma ênfase consistente na afinidade com os valores cívicos. Essa escolha reflete a convicção de que os alicerces de uma cultura "europeia" comum estão intrinsecamente ligados a esses valores compartilhados.

Desse modo, a identidade europeia é enfaticamente ressaltada nos princípios liberal-democráticos que permeiam os Tratados constitutivos. É notável a ausência, nos textos tratadistas, de informações geográficas e histórico-culturais oficiais que delimitem um "Estado Europeu". Em contrapartida, a articulação e expansão progressiva dos princípios liberais democráticos revelam um compromisso contínuo com valores fundamentais. Isso significa que tais princípios possuem uma natureza dinâmica, moldando-se à realidade ao longo dos tempos⁸².

Nesse cenário, a referência a uma "União de valores" emerge como elemento central na descrição desse modelo⁸³. A coesão da União Europeia, no decorrer de sua jornada, é moldada por uma identidade que transcende barreiras geográficas ou distinções históricas. O compromisso com certos valores, a exemplo da democracia, do Estado de Direito, do respeito aos direitos humanos e às liberdades individuais, se destaca como o tecido que une os Estados-Membros em uma Comunidade singular.

⁷⁸ “A adoção pelos Estados-Membros dos valores consagrados no Tratado cria uma base comum que constitui o elemento distintivo da identidade e do modo de vida europeus, e atribui à União a sua posição na cena mundial”. UNIÃO EUROPEIA. Conselho da União Europeia. *Recomendação do Conselho de 22 de maio de 2018 relativa à promoção de valores comuns, da educação inclusiva e da dimensão europeia do ensino* [em linha]. C 195/01, 7.6.2018 [consult. 24 abr. 2023]. Disponível em [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0607\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0607(01)).

⁷⁹ PACHECO, Fátima. O fundamento axiológico da União Europeia: os valores e princípios positivados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. *Social Science Research Network (SSRN)* [em linha]. 2023, n.º 2023-08, pp. 1-14, p. 2 [consult. 11 abr. 2023]. Disponível em https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4458075.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 2.

⁸¹ PHILIPPART, Eric e HO, Monika Sie Dhian. *Pedalling Against the Wind: Strategies to Strengthen the EU's Capacity to Act in the Context of Enlargement*. WRR, Scientific Council for Government Policy, 2001, p. 21. ISBN: 90-75095-93-7.

⁸² *Ibidem*.

⁸³ *Ibidem*, p. 22.

Com efeito, o projeto colocado em prática resultou na formação de uma verdadeira identidade europeia⁸⁴ partilhada pelos Estados-Membros⁸⁵. A associação regional avançou, tendo ultrapassado os objetivos económicos para gradualmente edificar uma integração baseada no compartilhamento de valores. Portanto, a União Europeia é mais do que um simples pacto de cooperação entre países que possuem interesses comuns, constituindo, para além da integração política, económica e jurídica, uma verdadeira Comunidade de valores⁸⁶.

A menção à Comunidade de valores foi feita pela primeira vez no artigo 1.º, n.º 1, do Anteprojeto da Constituição da União Europeia, que foi apresentado pela Comissão Europeia⁸⁷. A versão final do Tratado Constitucional, apesar de não contar com uma alusão expressa ao referido termo, reconheceu em seu texto que a União se alicerça em determinados valores comuns aos Estados-Membros, tendo estes o compromisso de os promover (artigos I-1.º, n.º 2; I-2.º e I-3.º, números 1 e 4)⁸⁸. Com efeito, a expressão “Comunidade de valores” passou a ser amplamente utilizada, sendo a palavra “Comunidade”, após o Tratado de Maastricht, gradativamente substituída pelo vocábulo “União”⁸⁹.

Dessa forma, a União Europeia não se resume a uma entidade política e económica, tendo progressivamente se transformado em uma Comunidade de valores partilhados. Essa “União de valores”, alicerçada sobre fundamentos principiológicos que transcendem as fronteiras dos Estados-Membros, representa um elo vital na tessitura da identidade europeia. Por essa razão, a base axiológica constitui o pilar de sustentação da integração, sendo responsável pelo sucesso do modelo europeu.

⁸⁴ Como explica Silveira: “Na ausência do vínculo da nacionalidade, a identidade europeia foi sendo construída a partir do exercício de direitos – ou seja, enquanto *cidadania de direitos*”. SILVEIRA, Alessandra Aparecida Souza da. Da jurisprudência do TJUE pós-Brexit sobre cidadania europeia: a recuperação do fio de Ariadne identitário? *UNIO – EU Law Journal* [em linha]. 2017, v. 3, n.º 1, pp. 49-64, p. 53 [consult. 20 ago. 2023]. ISSN: 2183-3435. Disponível em <https://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/46810>.

⁸⁵ ALVES, Dora Resende e PACHECO, Maria de Fátima Castro Tavares Monteiro. O TJUE enquanto guardião do Estado de direito: reine a justiça e pereçam os que a ameaçam. In: HENRIQUES, Marco Ribeiro (Org.). *Justiça e democracia no século XXI: direitos humanos e justiça em perspetiva* (vol. 5) [em link]. Coimbra: JUS.XXI, DEE International Publishing, Lda, pp. 29-36, p. 25 [consult. 20 abr. 2023]. ISBN: 978-989-53503-5-3. Disponível no Repositório UPT <http://hdl.handle.net/11328/3967>.

⁸⁶ NANCLARES, José Martín Y Pérez de. *La Unión Europea como comunidad de valores: a vueltas con la crisis de la democracia y del Estado de Derecho*. Teoría y Realidad Constitucional [em linha]. 2019, n.º 43, pp. 121-159, pp. 129-130 [consult. 20 mar. 2023]. ISSN: 2174-8950. Disponível em <https://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/view/24401>.

⁸⁷ QUADROS, Op. Cit., pp. 112-113. DUARTE, Rita Sineiro Andrade Aroso. *A crise do Estado de direito na União Europeia e o papel do TJUE*. Coimbra: Almedina, 2022, p. 39. ISBN: 978-989-40-0970-2.

⁸⁸ UNIÃO EUROPEIA. *Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa* [em linha]. C 310/1, 16.12.2004 [consult. 20 abr. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2004:310:FULL>.

⁸⁹ DUARTE, Op. Cit., p. 39.

1.3.1. A importância dos valores comuns para a construção de uma identidade europeia

Os valores comuns, atualmente consagrados no artigo 2.º do TUE, espelham princípios que fazem parte da tradição constitucionalista⁹⁰ dos Estados-Membros⁹¹. Segundo Quadros, eles são princípios integrantes do património constitucional europeu que estruturam a União e o seu sistema jurídico, fazendo parte do núcleo da Constituição material da União Europeia⁹².

Como bem ensina Silveira, o artigo 2.º do TUE contempla princípios estruturantes “que correspondem aos fundamentos da cultura jurídica europeia”⁹³. Os valores nele contidos traduzem princípios democráticos, presentes desde a Declaração Schuman, que impulsionam a atuação da União Europeia⁹⁴.

O respeito aos valores comuns é condição primordial para a adesão dos Estados à União Europeia, refletindo o compromisso compartilhado com os princípios fundamentais que atribuem identidade ao pacto. Cabe lembrar que os critérios de Copenhaga, estabelecidos em 1993 e posteriormente incorporados ao TUE pelo Tratado de Amesterdão, vinculam o ingresso no seio da União Europeia ao atendimento de algumas condições políticas, jurídicas e económicas, sendo a observância dos valores comuns uma delas.

Nos termos do artigo 49 do TUE: “Qualquer Estado europeu que respeite os valores referidos no artigo 2.º e esteja empenhado em promovê-los pode pedir para se tornar membro da União”⁹⁵. Portanto, a convergência de ideais, centrada na submissão aos valores comuns, se torna uma exigência *sine qua non* para os países que almejam fazer parte da aliança.

Na verdade, os valores comuns influenciaram toda a história da União Europeia. Como bem esclarece Quadros, antes mesmo de qualquer referência em Tratados, “as Comunidades Europeias se afirmavam como subordinadas a determinados valores comuns aos Estados-Membros”⁹⁶. O Estatuto do Conselho da Europa já anunciava que os países que se encontravam na condição de membros, obrigatoriamente, vinculavam-

⁹⁰ Essas “tradições constitucionais comuns” são afinal os sistemas de valores e princípios estruturantes das constituições dos Estados-Membros tal como as doutrinas nacionais os trabalharam em termos de notável convergência. CORREIA, Sérvulo. A União Europeia e a “Europeização” do Direito Constitucional dos Estados-Membros. *Revista da Esmafe - Escola de Magistratura Federal da 5ª Região* [em linha]. Recife, 2002, v. 3, pp. 111-124, p. 114 [consult. 22 abr. 2023]. ISSN: 1807-6203. Disponível em <https://revista.trf5.jus.br/index.php/esmafe/issue/view/9>.

⁹¹ ALVES e PACHECO, Op. Cit., p. 23.

⁹² “Como já se disse, se é evidente que a União não tem uma Constituição formal, não é menos certo que ela possui uma *Constituição material*”. QUADROS, Op. Cit., p. 107, grifos do autor.

⁹³ SILVEIRA, Alessandra Aparecida Souza da. *Princípios de Direito da União Europeia: Doutrina e Jurisprudência*. 2ª edição, atualizada e ampliada. Lisboa: Quid Juris – sociedade, 2022, p. 11. ISBN: 978-972-724-554-3.

⁹⁴ SILVA e ALVES, Op. Cit., pp. 226-227.

⁹⁵ UNIÃO EUROPEIA. *Versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia* [em linha]. 26-10-2012, C 326, pp. 1-390 [consult. 23 fev. 2023]. ISSN: 1977-1010. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ:C:2012:326:TOC>.

⁹⁶ QUADROS, Op. Cit., p. 112.

se “aos valores morais e espirituais que constituem o património comum dos respetivos povos e que para eles eram, desde logo, os da liberdade individual, da liberdade política e do primado do Direito, sobre os quais se funda toda a verdadeira Democracia”⁹⁷.

No âmbito do projeto de integração, a Declaração sobre a Identidade Europeia⁹⁸ foi o primeiro documento a tratar da temática de forma oficial, reconhecendo a necessidade de construção de uma identidade própria que englobasse, entre outros aspetos, valores de ordem jurídica, política e moral, respeitando o princípio da democracia representativa, bem como os direitos do homem, o primado da lei e a justiça social⁹⁹.

Vale destacar que o TUE, desde a origem, reconhece a existência de valores comuns aos Estados-Membros. O Tratado de Maastricht mencionou expressamente tais valores, destacando-os como objetivos da PESC (artigo J. 1, n.º 2, 1.º travessão)¹⁰⁰. O Tratado de Amesterdão reiterou o que já havia sido estabelecido pelo documento anterior (artigo J. 1, n.º 1, 1.º travessão), incluindo os serviços de interesse económico geral na categoria de valores (artigo 7.º D). O Tratado de Nice também não inovou, acrescentando apenas que as cooperações reforçadas “destinam-se a salvaguardar os valores e servir os interesses da União no seu conjunto, afirmando a sua identidade como força coerente na cena internacional” (artigo 27.º A)¹⁰¹.

Todavia, a base valorativa da União Europeia conquistou destacada posição com as alterações promovidas pelo Tratado de Lisboa. No Preâmbulo do TUE, restou inserida a ideia de que a União Europeia observa um núcleo principiológico, constituído por valores universais, sendo estes “os direitos invioláveis e inalienáveis da pessoa humana, bem como a liberdade, a democracia, a igualdade e o Estado de Direito”¹⁰². Além disso, inspirado no artigo I-2.º do Tratado Constitucional¹⁰³, cujo texto não chegou a vigorar¹⁰⁴, foi incorporado ao artigo 2.º do TUE o rol dos valores comuns¹⁰⁵. Dessa forma, o Tratado de Lisboa esclareceu que a integração está alicerçada na identidade axiológica.

⁹⁷ QUADROS, Op. Cit., pp. 111-112.

⁹⁸ Documento sem carácter normativo, o qual ostentava a condição de orientador diplomático.

⁹⁹ Aprovada pela Cimeira de Copenhaga de 14 de dezembro de 1973. QUADROS, Op. Cit., pp. 111-112.

¹⁰⁰ UNIÃO EUROPEIA. *Versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia* [em linha]. 26-10-2012, C 326, pp. 1-390 [consult. 23 fev. 2023]. ISSN: 1977-1010. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ:C:2012:326:TOC>.

¹⁰¹ *Ibidem*.

¹⁰² *Ibidem*.

¹⁰³ UNIÃO EUROPEIA. *Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa* [em linha]. C 310/1, 16.12.2004 [consult. 20 abr. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2004:310:FULL>.

¹⁰⁴ A França e os Países Baixos realizaram referendos sobre o Tratado Constitucional em 2005. No entanto, a população de ambos os países rejeitou o documento em seus respetivos referendos, o que levou a uma paralisação do processo de ratificação e posterior abandono do projeto. As principais preocupações versaram sobre diminuição da soberania em favor das instituições europeias e medo das implicações económicas e sociais. QUADROS, Op. Cit., pp. 55-58.

¹⁰⁵ *Ibidem*, pp. 113.

Segundo o artigo 2.º do TUE, a União Europeia se assenta “nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de Direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias”¹⁰⁶. Nos termos do dispositivo em questão, os referidos valores são comuns aos Estados-Membros dentro de uma “sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres”¹⁰⁷.

Para Quadros, o bloco principiológico do artigo 2.º do TUE forma o *ius cogens* da União ou o *ius cogens* europeu, permitindo que o carácter vinculante alcance até mesmo os Tratados, conforme artigo 53.º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados^{108 109}. Cumpre lembrar que os valores democráticos sempre foram vetores que guiaram a União Europeia. Contudo, a sistematização fez com que o bloco principiológico adquirisse efeito normativo e eficácia direta, possibilitando o controle dos órgãos jurisdicionais da União e dos Estados-Membros¹¹⁰. O facto de o Tratado de Lisboa ter atribuído *status* de valor comum a um conjunto de princípios indica que esse substrato axiológico, além de nortear as ações da União, vincula os Estados que dela fazem parte¹¹¹.

Desse modo, os sistemas jurídico-políticos nacionais estão obrigatoriamente atrelados aos valores elencados no artigo 2.º do TUE. Em razão disso, tal dispositivo é reconhecido como “cláusula de homogeneidade” pela doutrina¹¹². Isso significa que os valores comuns, consagrados no artigo 2.º do TUE, possuem eficácia horizontal e vertical, ou seja, aplicam-se tanto horizontalmente, alcançando os Estados-Membros, quanto verticalmente, abarcando o relacionamento que se estabelece entre estes e a União¹¹³.

A capacidade de os valores comuns vincularem os Estados-Membros decorre do compromisso assumido por meio da assinatura dos Tratados e da consequente submissão ao sistema da União Europeia¹¹⁴. Lembrando que os Tratados constitutivos

¹⁰⁶ UNIÃO EUROPEIA. *Versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia* [em linha]. 26-10-2012, C 326, pp. 1-390 [consult. 23 fev. 2023]. ISSN: 1977-1010. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ:C:2012:326:TOC>.

¹⁰⁷ *Ibidem*.

¹⁰⁸ QUADROS, Op. Cit., p. 109.

¹⁰⁹ ONU [Organização das Nações Unidas]. Comissão de Direito Internacional. [em linha]. 23 de maio de 1969 [consult. 20 ago. 2023]. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2022/decretolegislativo-155-8-dezembro-2022-793438-convencao-pl.pdf>.

¹¹⁰ NANCLARES, Op. Cit., p. 157.

¹¹¹ MANGIAMELI, Stelio. *The Union's Homogeneity and Its Common Values in the Treaty on European Union. The European Union after Lisbon* [em linha]. Springer, Berlin, Heidelberg, 2011, pp. 21-46, p. 22 [consult. 20 out. 2023]. ISBN: 978-3-642-19507-5. Disponível em https://doi.org/10.1007/978-3-642-19507-5_2.

¹¹² NANCLARES, Op. Cit., p. 130.

¹¹³ SCHROEDER, Werner. *The Rule of Law As a Value in the Sense of Article 2 TEU: What Does It Mean and Imply?* In: VON BOGDANDY, Armin *et al.* (Eds). *Defending Checks and Balances in EU Member States* [em linha]. Springer, Berlin, Heidelberg, 2021, v. 298, pp. 105-126, p. 109 [consult. 10 mar. 2022]. ISBN: 978-3-662-62317-6. Disponível em <https://doi.org/10.1007/978-3-662-62317-6>.

¹¹⁴ MANGIAMELI, Op. Cit., p. 29.

são significativamente diferentes de outros tipos de tratados internacionais, pois regulam as relações entre Estados soberanos que abdicam de parte das suas respectivas soberanias em favor da criação de uma entidade supranacional¹¹⁵.

Com efeito, o artigo 2.º do TUE reproduz os mandamentos nucleares do sistema político e jurídico comunitário, vinculando todas as relações, internas e externas, desenvolvidas nos domínios da União. Esses princípios constitucionais, que alcançaram a condição de valores comuns, devem ser observados pela União e pelos Estados-Membros, cabendo às instituições competentes a criação, bem como a adequada utilização, de instrumentos de fiscalização e de defesa. Os valores comuns não se destacam somente como critérios de ingresso na União Europeia, sendo certo que o seu respeito também é condição de permanência, obrigando que sejam continuamente promovidos.

Sendo assim, os valores elencados no artigo 2.º do TUE criam uma base comum, responsável pelo estabelecimento de uma identidade europeia, a qual constitui o elemento distintivo do processo de integração. A adoção deste quadro principiológico não representa ato meramente simbólico, importando em verdadeiro compromisso dos Estados-Membros a favor da formação de uma identidade coletiva, que não anula as nacionais, mas funciona como elemento de modulação das soberanias.

1.3.2. Os princípios gerais da União Europeia a serviço da integração

A base axiológica da União Europeia não se resume aos valores comuns estabelecidos pelo artigo 2.º do TUE. Esse facto, como anteriormente destacado, é evidenciado por Quadros, cuja obra afirma que os princípios constitucionais são verdadeiros valores. Como bem aponta o autor, a opção por elencar alguns princípios constitucionais no rol do artigo 2.º do TUE teve por finalidade atribuir a eles uma maior importância no plano ontológico. Isso não significa que os valores comuns não são princípios constitucionais e tampouco quer dizer que os princípios constitucionais estão restritos aos valores comuns¹¹⁶.

Seguindo uma lógica de raciocínio similar, Carlos Proença, em sua tese de doutoramento, defende uma conceção abrangente dos princípios gerais da União Europeia, a qual não se restringe aos resultantes das tradições constitucionais dos Estados-Membros¹¹⁷. Nas palavras do eminente doutor:

¹¹⁵ MANGIAMELI, Op. Cit., p. 26.

¹¹⁶ QUADROS, Op. Cit., p. 110.

¹¹⁷ Para Proença: “Muito embora a fórmula empregue no artigo 340.º do TFUE, onde se inspira a expressão ‘princípios gerais de direito’, apele ‘somente’ aos ‘princípios gerais comuns aos direitos dos Estados-Membros’, onde se destacam os que resultam das suas tradições constitucionais comuns, a verdade é que o conjunto dos princípios gerais de direito da União acaba por ser mais amplo”. PROENÇA, Carlos Carranho. *Tutela jurisdicional efetiva no direito da União Europeia. Dimensões teóricas e práticas* [em linha]. Tese de doutoramento em Direito, apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Coimbra: [s.n.], 2016, p. 74 [consult. 20 abr. 2023]. Disponível em <https://estudogeral.uc.pt/handle/10316/26659>.

Além dos que emergem dos direitos (máxime constitucionais) dos Estados-Membros, destacam-se igualmente (i) os princípios gerais inspirados no direito internacional; e (ii) os princípios gerais alcançados a partir do próprio direito da UE e inerentes às noções de (primeiramente) Comunidade e (após a entrada em vigor dos Tratados de Maastricht e sobretudo de Lisboa) de União de direito.¹¹⁸

Em verdade, a União Europeia se inspira em diversos princípios gerais. Alguns desses princípios, consoante já destacado, foram consagrados pelo artigo 2.º do TUE como valores comuns europeus. No entanto, muitos outros, embora não constem expressamente nesse rol, exercem um importante papel enquanto vetor de interpretação e aplicação do direito, orientando as relações estabelecidas nos domínios da União.

Vale salientar que a doutrina aponta inúmeros princípios, os quais se encontram presentes nos Tratados constitutivos, de maneira explícita ou implícita¹¹⁹. Esses princípios, que integram o sistema jurídico da União, fazem parte do património constitucional europeu¹²⁰. Eles são considerados fundamentais, visto que se destacam como estruturantes, fazendo parte do núcleo da Constituição material da União Europeia¹²¹.

Portanto, sem qualquer pretensão exaustiva, no presente tópico serão citados alguns princípios gerais da União Europeia. A escolha dos princípios abordados teve por premissa a relevância do papel desempenhado no contexto da integração europeia.

1.3.2.1. O princípio da integração

O princípio da integração está presente em diversos trechos do TUE¹²², podendo ser encontrado, logo no início do documento, quando o artigo 1.º enuncia que as partes “instituem entre si uma UNIÃO EUROPEIA, adiante designada por ‘União’, à qual os Estados-Membros atribuem competências para atingirem os seus objetivos comuns”¹²³.

Segundo Quadros, o princípio da integração figura como principal alicerce axiológico da União Europeia, pois o modelo de associação regional adotado almeja, primordialmente, promover interesses comuns entre os Estados-Membros, despertando-os, para posteriormente, valorizá-los e ampliá-los. Nesse sentido, o doutrinador aponta que essa perspectiva comunitária das relações internacionais, pautada na solidariedade, demanda a existência de um poder integrador, encarregado de concretizar as relações hierárquicas entre a União, os Estados-Membros e os indivíduos¹²⁴.

¹¹⁸ *Ibidem*, pp. 74-75.

¹¹⁹ Muito embora exista consenso acerca dos princípios gerais que orientam a integração, os doutrinadores adotam didáticas distintas para explorar o tema.

¹²⁰ QUADROS, Op. Cit., p. 107.

¹²¹ QUADROS, Op. Cit.

¹²² QUADROS, Op. Cit., p. 117.

¹²³ UNIÃO EUROPEIA. *Versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia* [em linha]. 26-10-2012, C 326, pp. 1-390 [consult. 23 fev. 2023]. ISSN: 1977-1010. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ:C:2012:326:TOC>.

¹²⁴ QUADROS, Op. Cit., p. 116.

1.3.2.2. O princípio da solidariedade

O princípio da solidariedade consiste em uma das manifestações mais importantes do princípio da integração¹²⁵. Ele expressa a existência de um interesse comum, responsável por aproximar os Estados-Membros, cujo alcance é o objetivo essencial da integração europeia¹²⁶. Esse princípio, assim como o princípio da integração, reflete a essência da União Europeia e do seu ordenamento jurídico¹²⁷.

Vale destacar que o princípio da solidariedade direcionou todo o processo de integração. Atualmente, o referido princípio aparece em diversos momentos no TUE, seja como um objetivo a ser perseguido (preâmbulo¹²⁸, artigo 3.º, n.º 3, parágrafo 1 e 2, artigo 3.º, n.º 5¹²⁹, artigo 21.º, n.º 1¹³⁰, artigo 24.º, n.º 2¹³¹), seja como característica intrínseca aos Estados que perseguem os valores democráticos (artigo 2.º)¹³², seja como um dever imposto às partes (artigo 24.º, n.º 3 e parágrafo 1.º, artigo 31.º, parágrafo 1.º)¹³³.

O princípio também se faz presente no TFUE, com principal destaque para a denominada cláusula de solidariedade, que determina o dever de lealdade e cooperação mútua entre as partes, “num espírito de solidariedade, se um Estado-Membro for alvo de um ataque terrorista ou vítima de uma catástrofe natural ou de

¹²⁵ QUADROS, Op. Cit., p. 127.

¹²⁶ QUADROS, Op. Cit., p. 128.

¹²⁷ QUADROS, Op. Cit., p. 127.

¹²⁸ “DESEJANDO aprofundar a solidariedade entre os seus povos, respeitando a sua história, cultura e tradições.” UNIÃO EUROPEIA. *Versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia* [em linha]. 26-10-2012, C 326, pp. 1-390 [consult. 23 fev. 2023]. ISSN: 1977-1010. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ:C:2012:326:TOC>.

¹²⁹ “A União combate a exclusão social e as discriminações e promove a justiça e a proteção sociais, a igualdade entre homens e mulheres, a solidariedade entre as gerações e a proteção dos direitos da criança”. “A União promove a coesão económica, social e territorial, e a solidariedade entre os Estados-Membros”. “Contribui para a paz, a segurança, o desenvolvimento sustentável do planeta, a solidariedade e o respeito mútuo entre os povos, o comércio livre e equitativo, a erradicação da pobreza e a proteção dos direitos do Homem, em especial os da criança, bem como para a rigorosa observância e o desenvolvimento do direito internacional, incluindo o respeito dos princípios da Carta das Nações Unidas.” *Ibidem*.

¹³⁰ “A ação da União na cena internacional assenta nos princípios que presidiram à sua criação, desenvolvimento e alargamento, e que é seu objetivo promover em todo o mundo: democracia, Estado de direito, universalidade e indivisibilidade dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais, respeito pela dignidade humana, princípios da igualdade e solidariedade e respeito pelos princípios da Carta das Nações Unidas e do direito internacional.” *Ibidem*.

¹³¹ “No quadro dos princípios e objetivos da sua ação externa, a União conduz, define e executa uma política externa e de segurança comum baseada no desenvolvimento da solidariedade política mútua entre os Estados-Membros, na identificação das questões de interesse geral e na realização de um grau de convergência crescente das ações dos Estados-Membros.” *Ibidem*.

¹³² “Estes valores são comuns aos Estados-Membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres”. *Ibidem*.

¹³³ “Os Estados-Membros apoiarão ativamente e sem reservas a política externa e de segurança da União, num espírito de lealdade e de solidariedade mútua, e respeitam a ação da União neste domínio. Os Estados-Membros atuarão de forma concertada a fim de reforçar e desenvolver a solidariedade política mútua. Os Estados-Membros abster-se-ão de empreender ações contrárias aos interesses da União ou suscetíveis de prejudicar a sua eficácia como força coerente nas relações internacionais”. “Os Estados-Membros atuarão de forma concertada a fim de reforçar e desenvolver a solidariedade política mútua”. “Num espírito de solidariedade mútua, esse Estado-Membro deve abster-se de qualquer atuação suscetível de colidir com a ação da União baseada na referida decisão ou de a dificultar; os demais Estados-Membros respeitarão a posição daquele. Se os membros do Conselho que façam acompanhar a sua abstenção da citada declaração representarem, no mínimo, um terço dos Estados-Membros que reúna, no mínimo, um terço da população da União, a decisão não é adotada.” *Ibidem*.

origem humana” (artigo 122.º, n.º 1)¹³⁴. O TFUE também se utiliza desse princípio quando trata de temas específicos, tais como: asilo, migração e controle das fronteiras externas (artigos 67.º e 80.º), energia (artigo 194.º), bem como “dificuldades graves no aprovisionamento de certos produtos” (artigo 122.º)¹³⁵.

A jurisprudência europeia, além de reconhecer, afirma a natureza vinculativa do princípio da solidariedade entre os Estados-Membros¹³⁶. Em diversas oportunidades, o TJUE interpretou a solidariedade como um dos fundamentos da União Europeia¹³⁷, estando ela diretamente ligada ao princípio da cooperação leal. Como se infere da jurisprudência, a observância do princípio da solidariedade é fundamental para o estabelecimento da obrigação de respeito e ajuda mútua entre os Estados-Membros e a União, bem como para a existência de um ordenamento jurídico comunitário¹³⁸. O TJUE, inclusive, já esclareceu que o princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-Membros é um princípio diretor da política de asilo da União¹³⁹.

Embora a solidariedade não tenha sido elencada como valor comum pelo artigo 2.º do TUE, esse princípio faz parte da base axiológica partilhada pelos Estados-Membros, constando no preâmbulo da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE) como um dos “valores indivisíveis e universais” nos quais a União se assenta¹⁴⁰. Na verdade, mais do que um princípio estruturante, a solidariedade emerge como um valor intrínseco à integração, presente desde os primórdios do projeto,

¹³⁴ “Sem prejuízo de quaisquer outros procedimentos previstos nos Tratados, o Conselho, sob proposta da Comissão, pode decidir, num espírito de solidariedade entre os Estados-Membros, das medidas adequadas à situação económica, nomeadamente em caso de dificuldades graves no aprovisionamento de certos produtos, designadamente no domínio da energia”. *Ibidem*.

¹³⁵ *Ibidem*.

¹³⁶ COMUNIDADE EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão de 10 de dezembro de 1969* [em linha]. Comissão das Comunidades Europeias contra República Francesa, processos 6/69 e 11/69 [consult. 20 ago. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61969CJ0006>.

¹³⁷ COMUNIDADE EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão de 29 de junho de 1978* [em linha]. BP contra Comissão das Comunidades Europeias, processo 77/77 [consult. 20 ago. 2022]. Disponível em <https://www.fulllegal.com/en/court-cases/european-court-of-justice-cases/eur-lex---61977cj0077---pt-2572404>.

COMUNIDADE EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão de 7 de fevereiro de 1973* [em linha]. Comissão das Comunidades Europeias contra República Italiana, 39/72 [consult. 20 ago. 2022]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61972CJ0039>. COMUNIDADE EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão de 7 de fevereiro de 1979* [em linha]. Comissão das Comunidades Europeias contra Reino da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, 128/78 [consult. 20 ago. 2022]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61978CJ0128>.

¹³⁸ LAGES, Rita. O princípio jurídico da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre Estados-Membros na política de asilo da União Europeia. Anotação ao acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Sala), República Eslovaca e Hungria/Conselho da União Europeia (C-643/15 e C-647/15), de 6 de setembro de 2017. *e-Publica* [em linha]. 2018, v. 5, n.º 1, pp. 276-301, p. 291 [consult. 11 maio 2023]. Disponível em http://scielo.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2183-184X2018000100013.

¹³⁹ No acórdão República Eslovaca e Hungria contra Conselho da Europa afirmou-se que o princípio de solidariedade e de partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-Membros é um princípio diretor da política de asilo da União.

¹⁴⁰ Vide manifestação do Advogado-Geral Yves Bolt, nos processos C-643/15 e C-647/15, sobre a anulação da Decisão (UE) 2015/1601. UNIÃO EUROPEIA. *Conclusões do Advogado-Geral de 26 de julho de 2017* [em linha]. República Eslovaca e Hungria contra Conselho da União Europeia, processos C-643/15 e C-647/15 [consult. 23 nov. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62015CC0643>.

impondo um dever de cooperação leal e repartição equitativa dos encargos¹⁴¹. Por essa razão, o princípio em comento reforça os laços entre os países europeus, sendo fundamental para a noção de unidade europeia¹⁴².

1.3.2.3. O princípio da lealdade europeia

O princípio da lealdade europeia, também conhecido por princípio da cooperação leal, sempre fez parte dos Tratados¹⁴³. Ele, que atualmente se encontra no artigo 4.º do TUE¹⁴⁴, prestigia no âmbito da União Europeia uma obrigação de fidelidade, respeito e boa-fé semelhante à que existe nos Estados federativos¹⁴⁵. Tal princípio constitui a base de todo o processo de integração, sendo certo que uma União só se concretiza por meio do vínculo de lealdade entre os Estados-Membros.

Segundo Silveira, pelo princípio da lealdade, entende-se que “a União e os Estados-Membros respeitam-se e assistem-se mutuamente no cumprimento das missões decorrentes dos tratados”¹⁴⁶. Ela ensina que esse princípio decorre do compromisso de cooperação (ou corresponsabilidade) que abraça todos os envolvidos em um sistema federativo ou multinível. Ele impõe uma vinculação sob três vertentes, estabelecendo uma relação de respeito e assistência recíproca “1) entre os Estados-Membros; 2) dos Estados-Membros para com a União; 3) da União para com os Estados-Membros”¹⁴⁷. Como bem enfatiza a autora:

Por força do princípio da lealdade, os Estados-Membros estão obrigados a adoptar todas as medidas necessárias ao cumprimento dos objectivos dos tratados e a não adoptar medidas que ponham em causa tais objetivos. E a União Europeia, por sua vez, tem de respeitar a igualdade dos Estados-Membros, as identidades constitucionais, as funções essenciais do Estado.¹⁴⁸

Para Quadros, o princípio da lealdade europeia enseja duas obrigações, uma negativa e uma positiva¹⁴⁹. A obrigação negativa aparece na proibição de que os Estados-Membros “adotem qualquer medida suscetível de pôr em perigo a realização

¹⁴¹ BRANDÃO, Maria Fernanda Gonçalves Daniel. *A solidariedade no ordenamento jurídico da União Europeia: uma releitura do princípio aplicado ao ambiente e às migrações* [em linha]. Dissertação de mestrado em Direito da União Europeia. Universidade do Minho, dezembro de 2021, pp. 61-62 [consult. 5 ago. 2023]. Disponível em <https://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/84741>.

¹⁴² *Ibidem*, p. 61.

¹⁴³ QUADROS, Op. Cit., p. 129.

¹⁴⁴ O artigo 4.º do TUE dispõe que: “Em virtude do princípio da cooperação leal, a União e os Estados-Membros respeitam-se e assistem-se mutuamente no cumprimento das missões decorrentes dos Tratados”. Também é mencionado no artigo 13, n.º 2, segundo o qual: “Cada instituição atua dentro dos limites das atribuições que lhe são conferidas pelos Tratados, de acordo com os procedimentos, condições e finalidades que estes estabelecem. As instituições mantêm entre si uma cooperação leal”. UNIÃO EUROPEIA. *Versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia* [em linha]. 26-10-2012, C 326, pp. 1-390 [consult. 23 fev. 2023]. ISSN: 1977-1010. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ:C:2012:326:TOC>.

¹⁴⁵ QUADROS, Op. Cit., p. 129.

¹⁴⁶ SILVEIRA, Alessandra Aparecida Souza da. Constituição, ordenamento e aplicação de normas europeias e nacionais. *Polis: Revista de Estudos Jurídico-Políticos* [em linha]. 2008, v. 17, pp. 65-84, p. 76 [consult. 20 ago. 2023]. ISSN: 0872-8208. Disponível em <http://dspace.lis.ulusiada.pt/handle/11067/5215>.

¹⁴⁷ SILVEIRA, Alessandra Aparecida Souza da. *Princípios de Direito da União Europeia: Doutrina e Jurisprudência*. 2ª edição, atualizada e ampliada. Lisboa: Quid Juris – sociedade, 2022, pp. 103-104. ISBN: 978-972-724-554-3.

¹⁴⁸ SILVEIRA, Alessandra Aparecida Souza da. Constituição, ordenamento e aplicação de normas europeias e nacionais. *Polis: Revista de Estudos Jurídico-Políticos* [em linha]. 2008, v. 17, pp. 65-84, p. 76 [consult. 20 ago. 2023]. ISSN: 0872-8208. Disponível em <http://dspace.lis.ulusiada.pt/handle/11067/5215>.

¹⁴⁹ QUADROS, Op. Cit., p. 129.

dos objetivos do Tratado” (artigo 4.º, n.º 3, parágrafo 3.º, segunda parte do TUE). Já a obrigação positiva se desdobra em duas, uma de resultado e outra de meio. Pela primeira, os Estados-Membros devem “tomam todas as medidas gerais ou específicas adequadas para garantir a execução das obrigações decorrentes dos Tratados ou resultantes dos atos das instituições da União” (artigo 4.º, n.º 3, parágrafo 2.º, do TUE). Pela segunda, os Estados-Membros “facilitam à União o cumprimento da sua missão” (artigo 4.º, n.º 3, parágrafo 3.º, primeira parte, do TUE)¹⁵⁰.

Desse modo, como afirmado pela jurisprudência portuguesa, o artigo 4.º, n.º 3, do TUE consagra o princípio da lealdade sob três perspetivas, sendo elas: 1) “obrigação de se respeitarem reciprocamente e prestarem assistência recíproca para o cumprimento correto e integral dos tratados”; 2) “obrigação de adoção por todos os Estados-Membros de medidas para a execução eficaz do Direito da União” e 3) “a obrigação de não tomarem medidas que impeçam ou dificultem a prossecução destes objetivos”¹⁵¹.

Com efeito, antes mesmo do Tratado de Lisboa, o acórdão Maria Pupino destacou que os Estados-Membros estão vinculados à lealdade recíproca no quadro do Tratado da União. Na verdade, a importância do princípio da lealdade europeia foi salientada em diversos julgados, lembrando que o acórdão Deutsche Grammophon afirmou a existência de um “dever geral de cooperação entre Estados- Membros e Comunidade na aplicação do Direito Comunitário, cujo conteúdo concreto depende, em cada caso particular, das disposições do Tratado ou das normas que dele resultam”.

Pela doutrina de Silveira, o princípio da lealdade europeia se subdivide em uma série de outros princípios corolários, sendo eles¹⁵²:

1.3.2.3.1. O princípio do primado do direito da União Europeia sobre o direito nacional

O princípio do primado do direito da União Europeia sobre o direito nacional, embora não conste explicitamente nos Tratados, foi estabelecido por meio da jurisprudência. Ele apareceu pela primeira vez¹⁵³ no acórdão Costa contra Enel de

¹⁵⁰ QUADROS, Op. Cit., p. 129.

¹⁵¹ PORTUGAL. Tribunal da Relação de Évora. *Acórdão de 17 de janeiro de 2019* [em linha]. ACT contra BB... (arguida), processo 742/16.9T8BJA.E2, relator: Moisés Pereira da Silva [consult. 11 maio 2023]. Disponível em <https://www.dgsi.pt/jtre.nsf/134973db04f39bf2802579bf005f080b/8939220fcdc76a19802583a10049ef15>.

¹⁵² SILVEIRA, Alessandra Aparecida Souza da. *Princípios de Direito da União Europeia: Doutrina e Jurisprudência*. 2ª edição, atualizada e ampliada. Lisboa: Quid Juris – sociedade, 2022, pp. 104-105. ISBN: 978-972-724-554-3.

¹⁵³ Posteriormente, no acórdão Simmenthal de 1978, o Tribunal de Justiça ratificou que a legislação comunitária possui precedência sobre a legislação nacional, independentemente da cronologia em relação às normas nacionais. No caso concreto, o Tribunal afirmou que os juizes nacionais deveriam assegurar o pleno efeito das normas comunitárias, abstenendo-se, inclusive, da aplicação do direito interno na hipótese de conflito com legislação superveniente da Comunidade Económica Europeia que as contrarie, ainda que tal norma seja posterior. COMUNIDADE EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão de Justiça de 09 de março de 1978* [em linha]. Administração das Finanças do Estado contra Sociedade anónima Simmenthal (com sede em Monza), processo 106/77 [consult. 20 abr. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A61977CJ0106>.

1964¹⁵⁴, julgado emblemático por afirmar a precedência do direito da Comunidade Económica Europeia sobre os direitos nacionais dos Estados-Membros¹⁵⁵. Nesse precedente, o Tribunal de Justiça considerou a autonomia do direito comunitário, ou seja, sua independência em relação aos ordenamentos jurídicos nacionais e internacionais, bem como a necessidade de asseguramento da sua eficácia¹⁵⁶.

Em razão desse princípio, exsurge a premissa de que o direito da União prevalece quando estiver em causa uma norma doméstica que o contrarie, restando os tribunais nacionais obrigados à não aplicação desta, subsistindo para o legislador competente o dever de revogação¹⁵⁷.

Dessa forma, o princípio do primado do direito da União Europeia sobre o direito nacional, também conhecido por princípio da primazia ou supremacia, assegura a aplicação uniforme do direito da União¹⁵⁸. Além de garantir a prevalência da interpretação do direito da União, tal princípio condiciona a produção legislativa dos Estados-Membros, determinando sua compatibilidade com as normas da União sob pena de não aplicação da norma conflitante no caso concreto.

1.3.2.3.2. O princípio do efeito direto

O princípio do efeito direto, resultante de uma evolução jurisprudencial contínua, também não aparece explicitamente nos Tratados¹⁵⁹. A observância descentralizada do direito comunitário foi estabelecida em torno das noções do efeito direto e do primado, fazendo com que as normas da União sejam arguidas perante os tribunais nacionais como fonte autónoma de direito, sendo aplicadas prioritariamente diante de conflito com as normas internas¹⁶⁰.

¹⁵⁴ “As fundações da doutrina da primazia do direito da União remontam ao acórdão do Tribunal de Justiça, de 15 de julho de 1964, Costa 6/64 (EU:C:1964:66), proferido no contexto de um processo de reenvio prejudicial relativo à interpretação de várias disposições do Tratado CEE, com as quais se encontrava potencialmente em conflito a legislação italiana que procedia à nacionalização dos sectores da produção e da distribuição de energia eléctrica”. FARINHAS, Carla. O princípio do primado do direito da União sobre o direito nacional e as suas implicações para os órgãos jurisdicionais nacionais. *Revista Julgar* [em linha]. Lisboa: Associação Sindical dos Juizes Portugueses, 2018, n.º 35, pp. 71-78, p. 72 [consult. 25 set. 2023]. ISSN: 1646-6853. Disponível em http://julgar.pt/julgar_em_papel/julgar-n-o-35/.

¹⁵⁵ COMUNIDADE EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão de 15 de julho de 1964* [em linha]. Flaminio Costa contra E.N.E.L., processo 6-64 [consult. 20 abr. 2023]. Disponível em <https://www.studocu.com/pt/document/universidade-lusiada-de-lisboa/politicas-da-uniao-europeia/acordao-costa-enel/11580550>. COMUNIDADE EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão de 13 de novembro de 1990* [em linha]. Marleasing SA contra La Comercial Internacional de Alimentacion SA, processo C-106/89 [consult. 20 abr. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A61989CJ0106>.

¹⁵⁶ PAIS, Sofia Oliveira. *Estudos de direito da União Europeia*. 5ª edição. Coimbra: Almedina, 2022, p. 77. ISBN: 978-989-40-0448-6.

¹⁵⁷ *Ibidem*. COMUNIDADE EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão de 17 de dezembro de 1970* [em linha]. Internationale Handelsgesellschaft mbH contra Einfuhr - und Vorratsstelle fur Getreide und Futtermittel, processo C-11/70 [consult. 20 abr. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/AUTO/?uri=celex:61970CJ0011>. COMUNIDADE EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão de 4 de abril de 1974* [em linha]. Comissão das Comunidades Europeias contra República Francesa, processo 167-73 [consult. 4 de dez. de 2023]. Disponível em <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/73875f14-a3f4-4f98-bf9b-b1b94c38bbc3/language-pt/format-RDF>.

¹⁵⁸ PROENÇA, Op. Cit., p. 219.

¹⁵⁹ Como afirma Quadros, o efeito direto pode ser compreendido como decorrência do dever de cooperação leal previsto no artigo 4.º, n.º 3, parágrafo 2.º, do TUE. Todavia, expressamente, o TJUE nunca utilizou tal preceito para fundamentar o efeito direto. QUADROS, Op. Cit., p. 545.

¹⁶⁰ ABREU e REIS, Op. Cit., p. 28.

A doutrina sobre o tema afirma que o princípio em questão foi fixado pelo precedente do acórdão Van Gend e Loos de 1963¹⁶¹, que definiu as condições para a aplicação das normas europeias nos Estados-Membros, estipulando que a aplicabilidade não é determinada pelas leis internas de cada Estado, mas sim pelo direito europeu em si¹⁶². Com efeito, tal decisão do Tribunal de Justiça possui caráter emblemático, pois concluiu que o direito comunitário, atual direito da União, diante da sua natureza, se destaca como uma fonte autónoma, ou seja, independente em relação à legislação nacional¹⁶³.

Em síntese, o princípio do efeito direto representa a possibilidade de um cidadão invocar norma de direito da União em tribunal nacional ou junto à administração local, seja em face de Estado-Membro (efeito direto horizontal) ou contra outros cidadãos (efeito direto vertical)¹⁶⁴. Segundo a jurisprudência, possuem efeito direto as normas abarcadas pelos Tratados e as determinações contidas nos regulamentos, nas decisões e nas convenções internas firmadas entre a União e outros Estados¹⁶⁵.

Como já decidido pelo Tribunal, as diretivas apresentam efeito direto vertical¹⁶⁶. Em virtude desse entendimento, caso um Estado-Membro se abstenha de transpor uma diretiva ou faça a transposição de maneira inadequada (incorreta/incompleta), ocorrerá o efeito direto excecional, que somente cessará no momento da correção da falha¹⁶⁷. Todavia, as diretivas não possuem efeito direto horizontal, posto que sua propriedade vinculante abarca somente os Estados.

Contudo, não são todas as normas do direito da União que possuem efeito direto. Para a atribuição do efeito direto, é imprescindível que a norma seja clara e precisa, devendo conter uma disposição inequívoca, sem depender de situações específicas ou condições¹⁶⁸. Em outras palavras, a norma precisa ostentar operacionalidade suficiente para servir como parâmetro normativo na resolução de casos específicos, permitindo assim sua invocação em relações jurídicas no âmbito das jurisdições nacionais¹⁶⁹.

¹⁶¹ PAIS, Sofia Oliveira. *Princípios fundamentais de direito da União Europeia - uma abordagem jurisprudencial*. 3ª edição. Lisboa: Leya, 2013, p. 173. ISBN: 978-972-40-5193-2. ABREU e REIS, Op. Cit., p. 20.

¹⁶² COMUNIDADE EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão de fevereiro de 1963* [em linha]. NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos contra Administração Fiscal neerlandesa, processo C-26/62 [consult. 20 abr. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61962CJ0026>.

¹⁶³ GORJÃO-HENRIQUES, Miguel. *Direito da União: história, direito, cidadania, mercado interno e concorrência*. 9ª edição. Coimbra: Almedina, 2019, p. 356. ISBN: 978-972-40-7658-4.

¹⁶⁴ PAIS, Sofia Oliveira. *Estudos de direito da União Europeia*. 5ª edição. Coimbra: Almedina, 2022, p. 79. ISBN: 978-989-40-0448-6.

¹⁶⁵ *Ibidem*.

¹⁶⁶ *Ibidem*, pp. 79-80.

¹⁶⁷ RIBEIRO, Ana Luisa de Oliveira. Os princípios do efeito direto e da aplicabilidade direta no direito da União Europeia. *Revista Brasileira de Direito Internacional* [em linha]. 2016, v. 2, n.º 1, pp. 307-321, p. 314 [consult. 10 mar. 2022]. e-ISSN: 2526-0219. Disponível em <https://www.indexlaw.org/index.php/direitointernacional/article/view/1036/1031>.

¹⁶⁸ *Ibidem*, p. 315.

¹⁶⁹ GALLO, Daniele *et al.* Effetto diretto del diritto dell'Unione europea e disapplicazione, oggi. *Osservatorio sulle fonti* [em linha]. 2019, Anno XII, pp. 1-42, p. 6 [consult. 30 out. 2021]. ISSN: 2038-5633. Disponível em <https://iris.luiss.it/handle/11385/191250>.

Nesse sentido, o princípio do efeito é utilizado em prol da aplicação efetiva e uniforme do direito da União, tendo contribuído para o estabelecimento de uma ordem jurídica europeia, que transcende as fronteiras nacionais¹⁷⁰.

1.3.2.3.3. O princípio da equivalência

O princípio da equivalência, também consagrado pela jurisprudência do TJUE¹⁷¹, determina que as pretensões exercidas com base no direito da União recebam o mesmo nível de proteção das resultantes do direito nacional¹⁷². Esse princípio exige que as ações embasadas em direito da União Europeia, propostas perante os tribunais nacionais, não se submetam a mecanismos processuais menos favoráveis do que os aplicáveis às ações semelhantes ajuizadas com base no direito doméstico¹⁷³.

Desse modo, o princípio da equivalência busca garantir paridade de tratamento, em relação aos direitos previstos pelas normas nacionais, aos direitos conferidos pela ordem jurídica europeia, quando estes forem aplicados pelos tribunais dos Estados-Membros¹⁷⁴. Por tal razão, alguns autores preferem tratá-lo como princípio da não discriminação. Entretanto, cabe ressaltar que o TJUE, conforme se infere das jurisprudências relacionadas ao tema, menciona expressamente o princípio da equivalência nos seus julgados. Por fim, cumpre esclarecer que o princípio da equivalência, à luz da jurisprudência, não se limita às normas processuais invocáveis perante tribunais nacionais, abrangendo também as regras procedimentais adotadas pelas autoridades nacionais para a tomada de decisões administrativas¹⁷⁵.

1.3.2.3.4. O princípio da efetividade

O Tribunal de Justiça, em 1976¹⁷⁶, reconheceu o princípio da efetividade, um paradigma segundo o qual, em conformidade com o princípio da lealdade europeia, os meios de recurso nacionais não podem inviabilizar o exercício de direitos conferidos

¹⁷⁰ ABREU e REIS, Op. Cit., p. 28. Segundo Pais, o princípio do efeito direto contribuiu para a formação de uma ordem jurídica *sui generis* em âmbito internacional. PAIS, Sofia Oliveira. *Estudos de direito da União Europeia*. 5ª edição. Coimbra: Almedina, 2022, p. 78. ISBN: 978-989-40-0448-6.

¹⁷¹ COMUNIDADE EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão de 16 de dezembro de 1976* [em linha]. Rewe-Zentralfinanz eG e Rewe-Zentral AG contra Landwirtschaftskammer für das Saarland, processo 33-76 [consult. 20 out. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:61976CJ0033>. COMUNIDADE EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão de 16 de dezembro de 1976* [em linha]. Comet BV contra Produktschap voor Siergewassen, processo 45/76 [consult. 22 abr. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61976CJ0045>.

¹⁷² PROENÇA, Op. Cit., p. 208.

¹⁷³ ABREU e REIS, Op. Cit., p. 197.

¹⁷⁴ Para Proença, “trata-se de se assegurar uma *equiparação* ou um *paralelismo* de eficiência entre as vias adjetivas destinadas a efetivar direitos e interesses atribuídos pelas ordens jurídicas internas e direitos e interesses conferidos pelo ordenamento europeu”. PROENÇA, Op. Cit., p. 208, grifos do autor.

¹⁷⁵ ABREU e REIS, Op. Cit., pp. 39-40.

¹⁷⁶ COMUNIDADE EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão de 16 de dezembro de 1976* [em linha]. Rewe-Zentralfinanz eG e Rewe-Zentral AG contra Landwirtschaftskammer für das Saarland, processo 33-76 [consult. 20 out. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:61976CJ0033>. COMUNIDADE EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão de 16 de dezembro de 1976* [em linha]. Comet BV contra Produktschap voor Siergewassen, processo 45/76 [consult. 22 abr. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61976CJ0045>.

pela ordem jurídica da União¹⁷⁷. Isso significa que a legislação nacional, aplicável às demandas fundamentadas em direito da União, não deve impor uma dificuldade excessiva ou inviabilizar a materialização dos direitos assegurados aos nacionais pelas normas europeias¹⁷⁸.

Com efeito, o princípio da efetividade impõe a realização de uma análise crítica sobre a adequação e suficiência dos mecanismos processuais nacionais para o cumprimento dos padrões mínimos dos Tratados em cada Estado-Membro. Dessa forma, enquanto o princípio da equivalência visa à paridade entre ações baseadas em direito da União e ações puramente relacionadas ao direito nacional, o princípio da efetividade concentra-se na eficácia real desses mecanismos¹⁷⁹.

1.3.2.3.5. O princípio da interpretação conforme o direito da União

O princípio da interpretação conforme o direito da União Europeia, derivado dos artigos 4.º, n.º 3, do TUE e 288.º, n.º 3, do TFUE, estabelece que os intérpretes do direito nacional devem atribuir às disposições domésticas uma interpretação compatível com as disposições do direito da União¹⁸⁰.

Com base na jurisprudência do TJUE, os órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros, ao aplicar o direito nacional, têm a obrigação de interpretá-lo, na medida do possível, com base no texto e na finalidade da diretiva em causa¹⁸¹. Esse entendimento visa alcançar o resultado almejado pela diretiva, possibilitando, assim, o cumprimento do disposto no artigo 288.º, terceiro parágrafo, do TFUE¹⁸².

Nesse sentido, o princípio da interpretação conforme o direito da União permite que os órgãos jurisdicionais internos, no âmbito de suas respectivas competências, garantam a máxima eficácia das normas europeias¹⁸³.

¹⁷⁷ ABREU e REIS, Op. Cit., p. 42.

¹⁷⁸ Como sinalizado no considerando 12 do acórdão Peterbroeck, “compete aos órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros, em aplicação do princípio da cooperação enunciado no artigo 5.º do Tratado, assegurar a protecção jurídica que decorre, para os particulares, do efeito directo do direito comunitário. Na falta de regulamentação comunitária na matéria, compete à ordem jurídica de cada Estado-Membro designar os órgãos jurisdicionais competentes e definir as modalidades processuais das acções judiciais destinadas a garantir a salvaguarda dos direitos que, para os particulares, decorrem do efeito directo do direito comunitário. Todavia, essas modalidades não podem ser menos favoráveis do que as respeitantes a acções judiciais similares de natureza interna, nem tornar impossível na prática ou excessivamente difícil o exercício dos direitos conferidos pela ordem jurídica comunitária”. UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão de 14 de dezembro de 1995* [em linha]. Peterbroeck, Van Campenhout & Cie SCS contra Estado Belga, processo C-312/93 [consult. 23 abr. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:61993CJ0312#MO>.

¹⁷⁹ ABREU e REIS, Op. Cit., p. 19.

¹⁸⁰ SILVEIRA, Alessandra Aparecida Souza da. *Princípios de Direito da União Europeia: Doutrina e Jurisprudência*. 2ª edição, atualizada e ampliada. Lisboa: Quid Juris – sociedade, 2022, p. 141. ISBN: 978-972-724-554-3.

¹⁸¹ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão de Justiça (Segunda Secção) de 10 de outubro de 2013* [em linha]. Spedition Welter GmbH contra Avanssur SA., processo C-306/12 [consult. 23 abr. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A62012CJ0306>.

¹⁸² *Ibidem*.

¹⁸³ Vide também acórdãos Pfeiffer e Dominguez. UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) 5 de outubro de 2004* [em linha]. Bernhard Pfeiffer (C-397/01), Wilhelm Roith (C-398/01), Albert Süss (C-399/01), Michael Winter (C-400/01), Klaus Nestvogel (C-401/01), Roswitha Zeller (C-402/01), Matthias Döbele (C-403/01) [consult. 21 nov. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62001CJ0397>. UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão do Tribunal de*

1.3.2.3.6. O princípio da tutela jurisdicional efetiva

O princípio da tutela jurisdicional efetiva, mencionado nos artigos 6.º e 13.º da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, advém das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros¹⁸⁴. Tal postulado, que aparece nos artigos 47.º da CDFUE e 19.º do TUE, constitui princípio geral do direito da União, refletindo um compromisso com a garantia de acesso à justiça¹⁸⁵.

Esse princípio, que será analisado em momento oportuno, atrela a efetividade do direito da União à garantia judicial das suas normas¹⁸⁶. Isso importa em dizer que os mecanismos processuais existentes, necessariamente, devem estar a serviço da adequada realização dos direitos na esfera judicial¹⁸⁷.

Sendo assim, o princípio da lealdade europeia, em conjunto com todos os seus corolários, representa a pedra angular das relações entre os Estados-Membros e as instituições da União Europeia. Este princípio consolida o compromisso mútuo de agir de maneira cooperativa e solidária para atingir os objetivos comuns estabelecidos pelos Tratados. Ao exigir que os Estados-Membros adotem uma abordagem construtiva e colaborativa nas interações com as instituições europeias, a lealdade europeia fomenta a coesão e a eficácia do sistema jurídico da União. A aplicação diligente desse princípio reforça a confiança entre os Estados-Membros e contribui para a construção de uma União Europeia mais unificada, resiliente e orientada para o bem comum.

1.3.2.4. O princípio do respeito pela identidade nacional dos Estados-Membros

O princípio do respeito pela identidade nacional dos Estados-Membros, atualmente presente no artigo 4.º, n.º 2, do TUE, se fundamenta na ideia de que, embora os Estados-Membros façam parte de uma União, eles preservam sua individualidade política, jurídica e cultural¹⁸⁸.

Isso significa que, no campo político, apesar da limitação de soberania, os Estados-Membros conservam as suas características políticas¹⁸⁹. Já no campo jurídico,

Justiça (Grande Secção) de 24 de janeiro de 2012 [em linha]. Maribel Dominguez contra Centre informatique du Centre Ouest Atlantique e Préfet de la région Centre, processo C-282/10 [consult. 20 abr. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62010CJ0282>.

¹⁸⁴ PROENÇA, Op. Cit., p. 166.

¹⁸⁵ PROENÇA, Op. Cit. Vide ainda ABREU, Joana Rita de Sousa Covelo de. *Tribunais nacionais e tutela jurisdicional efetiva: da cooperação à integração judiciária no Contencioso da União Europeia*. Coimbra: Almedina, 2019, p. 11. ISBN: 978-972-40-9250-8.

¹⁸⁶ SILVEIRA, Alessandra Aparecida Souza da. *Princípios de Direito da União Europeia: Doutrina e Jurisprudência*. 2ª edição, atualizada e ampliada. Lisboa: Quid Juris – sociedade, 2022, p. 105. ISBN: 978-972-724-554-3.

¹⁸⁷ ABREU e REIS, Op. Cit., p. 42.

¹⁸⁸ Segundo Quadros, a identidade jurídica inclui a identidade constitucional. QUADROS, Op. Cit., p. 119.

¹⁸⁹ QUADROS, Op. Cit.

o preceito impõe que a União respeite a essência dos direitos domésticos¹⁹⁰. No campo cultural, esse postulado determina a preservação das tradições nacionais, respeitando-se a língua, a história e a religião, entre outros aspetos que integram a cultura de um país¹⁹¹.

Com efeito, a disposição contida no artigo 4.º, n.º 2, do TUE não apenas exige o respeito pela identidade jurídica dos Estados-Membros, mas também abre caminho para que os tribunais nacionais, em circunstâncias específicas e limitadas, invoquem restrições constitucionais à primazia do direito da União Europeia¹⁹². Todavia, a proteção da identidade jurídica ou constitucional de um Estado-Membro não deve ser utilizada para corromper os princípios fundamentais do direito de integração¹⁹³.

Desse modo, é crucial notar que a identidade nacional não desfruta de uma proteção absoluta. Em vez disso, deve ser equilibrada em relação aos demais princípios que integram o direito da União¹⁹⁴. Implementar esse equilíbrio se torna uma responsabilidade tanto para o TJUE quanto para os tribunais constitucionais nacionais, ambos atuando como partes integrantes de um sistema jurídico baseado na cooperação¹⁹⁵.

1.3.2.5. O princípio do equilíbrio institucional

O princípio do equilíbrio institucional, que pode ser extraído da conjugação dos números 1 e 2 do artigo 13.º do TUE, emerge como um elemento fundamental que guia as interações entre as instituições da União, estabelecendo parâmetros para as suas atribuições de acordo com a distribuição de competências delineada nos Tratados¹⁹⁶.

De facto, como apontam Abreu e Reis, tecnicamente, a União Europeia não observa a separação estrita dos três poderes¹⁹⁷. Entretanto, consoante ensina Quadros, os Tratados constitutivos adotaram um sistema de “pesos e contrapesos” que se baseia no princípio do equilíbrio institucional¹⁹⁸. Esse preceito incide especificamente na dinâmica entre as principais instituições da União Europeia.

¹⁹⁰ QUADROS, Op. Cit., pp. 119-120.

¹⁹¹ QUADROS, Op. Cit., p. 120.

¹⁹² VON BOGDANDY, Armin; SCHILL, Stephan W. Overcoming absolute primacy: Respect for national identity under the Lisbon Treaty. *Common Market Law Review* [em linha]. October 2011, v. 48, n.º 5, pp. 1417-1454, pp. 1419 [consult. 21 nov. 2023]. ISSN: 1875-8320. Disponível em <https://iow.eui.eu/wp-content/uploads/sites/18/2013/04/24-Von-Bogdandy-Background18-Overcoming-Absolute-Primacy.pdf>.

¹⁹³ SILVEIRA, Alessandra Aparecida Souza da e FERNANDES, Sophie Perez. A saga Taricco continua: entre identidade constitucional do Estado-Membro e nível mais elevado de proteção dos direitos fundamentais – onde fica a efetividade do Direito da UE? *Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGDir./UFRGS* [em linha], 2017, v. 12, n.º 1, pp. 5-33, p. 7 [consult. 21 nov. 2023]. E-ISSN: 2317-8558. Disponível em <https://doi.org/10.22456/2317-8558.75956>.

¹⁹⁴ VON BOGDANDY e SCHILL, Op. Cit., p. 1419.

¹⁹⁵ VON BOGDANDY e SCHILL, Op. Cit., p. 1420.

¹⁹⁶ ABREU e REIS, Op. Cit., p. 9.

¹⁹⁷ Segundo Abreu e Reis, “o exercício do poder público, na União Europeia, não se pauta pela observância de uma estrita separação de poderes entre legislativo, executivo e judicial”. ABREU e REIS, Op. Cit.

¹⁹⁸ QUADROS, Op. Cit., p. 120.

Cumpra salientar que o exercício do poder público na União Europeia segue uma dinâmica baseada na função política-decisória e na função judicial do TJUE. No quadro institucional europeu, as funções legislativa e executiva são atribuídas ao "trio institucional" composto pelo Parlamento Europeu, Conselho e Comissão Europeia, enquanto a função política não legislativa é compartilhada entre o Parlamento Europeu e o Conselho Europeu. Os Estados-Membros não deixaram de exercer seus papéis no que diz respeito às atribuições executivas, sendo certo que compete aos governos nacionais a aplicação do direito da União¹⁹⁹.

Assim, o princípio do equilíbrio institucional desempenha uma tarefa crucial no processo de integração. Ele assegura que cada instituição opere dentro dos limites e competências estabelecidos pelos Tratados, promovendo, desse modo, uma estrutura bem definida de exercício das funções institucionais em favor de uma governança efetiva.

1.3.2.6. O princípio da União de direito

O princípio da União de direito, anteriormente Comunidade de direito, foi introduzido por Hallstein e posteriormente ratificado pelo TJUE por meio do acórdão "*Les Verts*" de 1986. Ele indica que todas as ações da União Europeia e de suas instituições se encontram subordinadas ao direito, estabelecendo uma vinculação típica dos Estados democráticos²⁰⁰.

Atualmente, a ideia de vinculação ao sistema jurídico vigente se faz presente na redação do artigo 2.º do TUE, que estabelece o princípio do Estado de Direito como um valor comum aos Estados-Membros. No mais, como afirma Gorjão-Henriques, a noção que envolve o referido princípio está contida no artigo 19.º do TUE, que assegura "o respeito do direito na interpretação e aplicação dos tratados" (n.º 1) e "as vias de recurso necessárias para assegurar uma tutela jurisdicional efectiva nos domínios abrangidos pelo direito da União" (parágrafo 2.º)²⁰¹.

Assim, além de afirmado pela jurisprudência, o princípio do Estado de Direito foi implicitamente agasalhado pelos Tratados constitutivos, notadamente pela redação dos artigos 2.º e 19.º do TUE.

1.4. A União Europeia enquanto União de direito: a criação de uma ordem jurídica supranacional

A União Europeia ostenta um sistema jurídico autónomo, cujos poderes são conferidos pelos Tratados constitutivos e exercidos em conformidade com o princípio

¹⁹⁹ ABREU e REIS, Op. Cit., p. 9.

²⁰⁰ GORJÃO-HENRIQUES, Op. Cit., p. 340.

²⁰¹ GORJÃO-HENRIQUES, Op. Cit., p. 339.

do Estado de Direito, valor comum elencado pelo artigo 2.º do TUE²⁰². Ela detém poderes públicos, reconhecidos por meio dos Tratados, os quais são exercidos em conformidade com o direito²⁰³. Isso significa que o processo de integração possibilitou o surgimento de uma ordem jurídica supranacional, legitimada por diversas normas fundamentais responsáveis pela organização do poder público²⁰⁴.

Dessa forma, o ordenamento jurídico da União Europeia é central para a realização de seus objetivos integrativos. Ele desempenha um papel vital como facilitador desse processo, refletindo a diversidade e complexidade das relações entre os Estados-Membros, enquanto promove a coesão necessária para existência de uma União. Esse sistema normativo, minuciosamente articulado por meio de princípios fundamentais, molda e direciona todas as relações desenvolvidas no âmbito da União Europeia, sendo o arcabouço dessa nova forma de estrutura de governança multinível.

Em razão disso, a doutrina afirma que a União Europeia se apresenta como uma verdadeira União de direito²⁰⁵. Tal expressão foi adotada em analogia ao Estado de Direito, pois a União Europeia, muito embora não seja propriamente um Estado²⁰⁶, edita normas de observância obrigatória no âmbito dos seus domínios, aplicáveis aos Estados-Membros e aos seus nacionais²⁰⁷. Como bem enfatizado por Quadros, “o princípio da Democracia impõe a ideia de *Estado de Direito*”, o que remete à União Europeia e ao “primado do Direito e da legalidade comunitária”²⁰⁸.

Vale dizer que a União e os seus Estados-Membros estão subordinados à configuração legal vigente, devendo respeitar a ordem jurídica estabelecida pelos Tratados. Semelhante ao que ocorre nas constituições, os Tratados constitutivos dispõem sobre a estrutura jurídica da União, prevendo os seus objetivos, seu quadro institucional²⁰⁹, seu sistema de contencioso, bem como um conjunto de normas

²⁰² ABREU e REIS, Op. Cit., p. 8.

²⁰³ SILVEIRA, Alessandra Aparecida Souza da. *Princípios de Direito da União Europeia: Doutrina e Jurisprudência*. 2ª edição, atualizada e ampliada. Lisboa: Quid Juris – sociedade, 2022, p. 28. ISBN: 978-972-724-554-3.

²⁰⁴ SILVEIRA, Alessandra Aparecida Souza da. União de direito e ordem jurídica da União Europeia. *Revista Eletrônica Direito e Política* [em linha]. Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, 2008, v. 3, n.º 3, pp. 36-50, p. 42 [consult. 20 ago. 2023]. ISSN: 1980-7791. Disponível em <https://periodicos.univali.br/index.php/rdp/article/view/7291>.

²⁰⁵ SILVEIRA, Alessandra Aparecida Souza da. *Princípios de Direito da União Europeia: Doutrina e Jurisprudência*. 2ª edição, atualizada e ampliada. Lisboa: Quid Juris – sociedade, 2022, p. 28. ISBN: 978-972-724-554-3. QUADROS, Op. Cit., p. 137. ABREU e REIS, Op. Cit., p. 8.

²⁰⁶ SILVEIRA, Op. Cit., p. 28.

²⁰⁷ Vale lembrar do Acórdão FLAMINIO COSTA/ENEL, segundo o qual “ao instituírem uma Comunidade de duração ilimitada, dotada de instituições próprias, de personalidade, de capacidade jurídica, de capacidade de representação internacional e, mais especialmente, de poderes reais resultantes de uma limitação de competências ou de uma transferência de atribuições dos Estados para a Comunidade, estes limitaram, ainda que em domínios restritos, os seus direitos soberanos e criaram, assim, um corpo de normas aplicável aos seus nacionais e a si próprios”. COMUNIDADE EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão de 15 de julho de 1964* [em linha]. Flaminio Costa contra E.N.E.L., processo 6-64 [consult. 20 abr. 2023]. Disponível em <https://www.studocu.com/pt/document/universidade-lusiada-de-lisboa/politicas-da-uniao-europeia/acordao-costa-enel/11580550>.

²⁰⁸ QUADROS, Op. Cit., p. 137.

²⁰⁹ Silveira ensina que as instituições europeias não seguem o modelo tripartido, obedecendo ao princípio do equilíbrio dos poderes. Nesse sentido, não vigora propriamente o modelo da separação dos poderes tal como observado nos Estados modernos. SILVEIRA, Alessandra Aparecida Souza da. *Princípios de Direito da União Europeia: Doutrina e*

aplicáveis aos particulares²¹⁰. Quanto à equiparação dos Tratados constitutivos a uma verdadeira Constituição, vale lembrar que o TJUE já afirmou que o Tratado da Comunidade Económica Europeia se comporta como “Carta Constitucional”²¹¹.

Segundo Quadros, a designação da União Europeia enquanto União de direito apresenta duas aceções. Em primeiro lugar, a expressão significa que, além da integração económica, social e política, a União deve buscar a integração jurídica por meio de um sistema normativo autónomo que acompanhe o nível de integração atingido. Em segundo lugar, a noção adquire uma conotação mais profunda, revelando que a União possui um sistema jurídico, alicerçado em valores, que encontra fundamento de legitimidade nos Tratados constitutivos, os quais ostentam *status* de Constituição material²¹².

Com efeito, a União Europeia possui uma estrutura de direitos e deveres bem definida, o que inclui uma Carta de Direitos Fundamentais, responsável pelo asseguramento de garantias aos cidadãos²¹³. Cabe lembrar que os direitos estabelecidos no referido diploma assumiram efeito vinculante com o Tratado de Lisboa, passando a apresentar o “mesmo valor jurídico que os Tratados” (artigo 6.º, n.º, 1 do TUE)²¹⁴. Tal avanço representou um grande passo para a construção da noção de cidadania europeia, possibilitando que os nacionais invoquem os direitos expressos na CDFUE em face das instituições europeias e dos Estados-Membros²¹⁵. Assim, o reconhecimento do carácter obrigatório desse diploma, na medida em que confere garantias aos cidadãos europeus, serve de parâmetro para a atuação das instituições europeias e arma de defesa dos particulares contra eventuais desmandos, o que se coaduna com a ideia de União de direito²¹⁶.

Jurisprudência. 2ª edição, atualizada e ampliada. Lisboa: Quid Juris – sociedade, 2022, p. 20. ISBN: 978-972-724-554-3.

²¹⁰ SILVEIRA, Alessandra Aparecida Souza da. *Princípios de Direito da União Europeia: Doutrina e Jurisprudência*. 2ª edição, atualizada e ampliada. Lisboa: Quid Juris – sociedade, 2022, p. 42. ISBN: 978-972-724-554-3.

²¹¹ COMUNIDADE EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão de 23 de abril de 1986* [em linha]. Partido Ecologista "Les Verts" contra Parlamento Europeu, processo C-294/83 [consult. 15 jun. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:61983CJ0294>.

²¹² QUADROS, Op. Cit., p. 139.

²¹³ PACHECO, Fátima. Em nome da autonomia da União: algumas considerações sobre um parecer polémico. *Debater a Europa* [em linha]. 2017, n.º 16, pp. 57-87, p. 58 [consult. 11 abr. 2023]. ISSN: 1647-6336. Disponível em https://doi.org/10.14195/1647-6336_16_3.

²¹⁴ AZEVEDO, Liz Corrêa de e ALVES, Dora Resende. Cidadania europeia e cidadania social: um padrão de justfundamentalidade. *Revista Jurídica Portucalense* [em linha]. Porto, 2022, n.º 31, pp. 284-306, p. 290 [consult. 20 abr. 2023]. ISSN-e: 2183-5705. Disponível em <https://revistas.rcaap.pt/juridica/issue/view/1469>. DEMARCH, Clovis e SUZIN, Jaine Cristina. O caso Petruhhin e o princípio do nível mais elevado de proteção no tocante aos direitos fundamentais no âmbito da União Europeia. *Revista de Direito Internacional* [em linha]. Brasília, 2019, v. 16, n.º 2, pp. 304-318, p. 307 [consult. 30 out. 2021]. ISSN: 2237-1036. Disponível em <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/5999>.

²¹⁵ DEMARCH e SUZIN, Op. Cit., pp. 309-310.

²¹⁶ TCHING, Maria Rosa Oliveira. *O Papel dos Tribunais na construção do padrão de justfundamentalidade da União Europeia e do Estatuto de Cidadania Europeia* [em linha]. Dissertação de Mestrado em Direito da União Europeia. Universidade do Minho (Portugal), 2012, p. 157 [consult. 20 ago. 2023]. Disponível no Repositório da Universidade do Minho <https://hdl.handle.net/1822/20568>.

Na verdade, antes mesmo do Tratado de Lisboa, a jurisprudência do TJUE já anunciava o princípio da União de direito, demonstrando que a União Europeia se alicerça no princípio do Estado de Direito e se compromete com a proteção dos direitos fundamentais. No acórdão “*Les Verts*” de 1986, o TJUE destacou que toda atuação das instituições europeias se submete ao direito, afirmando que a União, na época Comunidade Económica Europeia, seria uma “Comunidade de direito”²¹⁷. Isso porque “nem os Estados-Membros que a integram nem as suas instituições estariam subtraídas ao controlo de conformidade dos seus atos com a ‘carta constitucional de base’ a que correspondem os tratados constitutivos”²¹⁸. Por essa razão, como bem esclarecem Silveira *et al.*, nesse precedente, “identificamos, portanto, as bases do reconhecimento da (atual) União Europeia enquanto União de direito e dos tratados constitutivos como a Constituição da União”²¹⁹.

Vale destacar que, em diversos outros julgados posteriores, o TJUE reiterou o princípio da União de direito, sendo exatamente o que ocorreu mais recentemente no acórdão da Associação Sindical dos Juizes Portugueses (ASJP) de 2018²²⁰. Ao definir o âmbito de aplicação do artigo 19.º, n.º 1, parágrafo 2.º, do TUE, o Tribunal de Justiça destacou que os Estados-Membros devem garantir que as instâncias integrantes do seu sistema de vias de recurso, nos domínios abrangidos pelo direito da União, atendam às exigências de uma tutela jurisdicional efetiva²²¹. Em seus fundamentos, o acórdão afirma expressamente que a “União é uma União de direito cujos interessados têm o direito de contestar judicialmente a legalidade de qualquer decisão ou de qualquer ato nacional relativo à aplicação, a seu respeito, de um ato da União”²²².

Como já afirmado, o projeto europeu assumiu uma feição ampla, promovendo gradativamente uma integração, que ultrapassou o âmbito económico. Inquestionavelmente, a integração europeia ocorreu também sob a perspectiva jurídica, fazendo surgir um sistema normativo supranacional, responsável por regulamentar as relações estabelecidas nos domínios da União, bem como garantir direitos fundamentais aos cidadãos dos Estados-Membros.

²¹⁷ COMUNIDADE EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão de 23 de abril de 1986* [em linha]. Partido Ecologista “Les Verts” contra Parlamento Europeu, processo C-294/83 [consult. 15 jun. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:61983CJ0294>.

²¹⁸ *Ibidem*.

²¹⁹ SILVEIRA, Alessandra Aparecida Souza da *et al.* União de direito para além do direito da União – as garantias de independência judicial no acórdão Associação Sindical dos Juizes Portugueses. *Julgat* [em linha]. 2018, pp. 1-46, p. 2 [consult. 20 ago. 2023]. ISSN: 2183-3419. Disponível em <https://julgat.pt/uniao-de-direito-para-alem-do-direito-da-uniao-as-garantias-de-independencia-judicial-no-acordao-associacao-sindical-dos-juizes-portugueses/>.

²²⁰ *Ibidem*.

²²¹ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão de Justiça (Grande Secção) de 27 de fevereiro de 2018* [em linha]. Associação Sindical dos Juizes Portugueses contra Tribunal de Contas. Processo C-64/16 (pedido de decisão prejudicial) [consult. 13 mar. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62016CJ0064>.

²²² *Ibidem*.

Dessa forma, os estudiosos do tema ressaltam que a União Europeia evoluiu para uma União de direito e valores, comprometida com um conjunto de regras e princípios uniformes, aplicados indistintamente à União e aos Estados-Membros.

1.5. Riscos atuais ao projeto de integração europeu

Apesar das dificuldades enfrentadas, especialmente no que diz respeito à conciliação dos interesses nacionais, o modelo integrativo europeu se tornou um exemplo bem-sucedido de associativismo regional. Com as modificações implementadas pelos Tratados de Maastricht e Lisboa, a integração dos países europeus experimentou um notável avanço. As alterações realizadas por meio dos referidos Tratados, além de fomentarem o mercado comum, possibilitaram o fortalecimento das instituições liberais, transformando a União Europeia em um ator global proeminente no cenário internacional²²³.

Todavia, em aparente contradição, a defesa das prerrogativas nacionais cresceu assustadoramente nas últimas décadas, provocando sensação de insegurança sobre o futuro do projeto europeu. Embora a União esteja vivenciando um momento de projeção em escala mundial, em âmbito interno, os Estados-Membros discutem a necessidade de preservação das suas respectivas soberanias²²⁴. Quanto mais a União se fortalece e alarga seus domínios, mais os Estados-Membros reivindicam o exercício de suas competências²²⁵.

Os movimentos em defesa das soberanias nacionais estão intimamente ligados aos problemas económicos, políticos e sociais que a União Europeia tem enfrentado nos últimos anos²²⁶. Como frisam Alves e Pacheco, devido à “pressão de ameaças atuais como a crise pandémica, as crises migratórias, as crises financeiras que criam desafios sem precedente, a União Europeia pode ceder e perder a conexão com os seus cidadãos”²²⁷. Dessa forma, segundo destaca Quadros, “o processo de integração nunca terá tido diante de si tantos e tão difíceis desafios”²²⁸.

²²³ BRACK, Nathalie, COMAN, Ramona e CRESPIY, Amandine. Sovereignty conflicts in the European Union. *Les Cahiers du Cevipol* [em linha]. 2019/4, n.º 4, pp. 3-30, p. 22 [consult. 1 maio 2023]. Disponível em <https://www.cairn.info/revue-les-cahiers-du-cevipol-2019-4-page-3.htm>.

²²⁴ MITH, Karen E. European Union: a distinctive actor in international relations. *Brown Journal of World Affairs* [em linha]. 2003, v. 9, n.º 2, pp. 103-113, p. 105 [consult. 10 nov. 2023]. Disponível em <https://eprints.lse.ac.uk/18012/>.

²²⁵ BRACK, COMAN e CRESPIY, Op. Cit., p. 7.

²²⁶ BRACK, COMAN e CRESPIY, Op. Cit., p. 22.

²²⁷ ALVES e PACHECO, Op. Cit., p. 23.

²²⁸ Na visão do citado autor, a União está diante de quatro problemas cruciais: “o combate à crise económico-financeira e o aprofundamento da União Económica e Monetária; o aprofundamento da União Política; a governação europeia; e a globalização”. QUADROS, Op. Cit., pp. 713-715.

1.5.1. A crise da zona euro

Na área da governança económica, desde a criação da UEM, a zona do euro tem enfrentado assimetrias relacionadas ao exercício das soberanias nacionais²²⁹. Com a crise de 2008, desencadeada pelos colapsos sucessivos de diversas instituições financeiras nos Estados Unidos, as disparidades já existentes se acirraram.

Com efeito, falhas na manutenção da responsabilidade fiscal por parte dos países endividados, somadas às dificuldades da União Europeia na articulação da movimentação de capital e da especulação financeira, geraram sérios problemas ligados às dívidas soberanas, resultando em uma crise de grandes proporções²³⁰. Alguns Estados-Membros não tiveram a liquidez necessária para resgatar seus sistemas bancários, o que os levou a buscar assistência externa²³¹.

Nesse contexto, países ao sul, como Grécia, Espanha, Portugal, bem como a Irlanda, passaram a ser devedores, enquanto os países do centro assumiram o papel de credores, permitindo o financiamento contínuo dos Estados devedores no mercado de dívidas soberanas²³². No entanto, os Estados credores impuseram medidas de austeridade como contrapartida para a assistência financeira, assegurando assim o reembolso dos montantes emprestados²³³.

Nesse sentido, a crise da zona do euro revelou tensões entre os Estados-Membros²³⁴, resultando em interferência significativa da União Europeia nos orçamentos nacionais²³⁵. O Pacto de Estabilidade e Crescimento, adotado em 1997 e revisado em 2013, impôs regras e limites aos déficits orçamentários e níveis de dívida dos países membros. Portanto, embora os Estados tenham preservado o controle sobre suas políticas fiscais, passaram a operar dentro das restrições estabelecidas. Isso desencadeou críticas à austeridade fiscal, seguida de um sentimento de descrença em relação aos sistemas políticos, fortalecendo o euroceticismo, os ideais nacionalistas e o populismo²³⁶.

²²⁹ Maris e Sklias destacam que a soberania nacional, em prejuízo do processo de integração, passou a ser exercida de forma assimétrica, favorecendo os países mais poderosos. MARIS, Georgios e SKLIAS, Pantelis. *Asymmetrical Sovereignty, European Integration, and the Grey Zone of European Union Politics. Working Paper* [em linha]. Institute of European Law, 2016, p. 17 [consult. 20 out. 2023]. Disponível em <http://epapers.bham.ac.uk/2187/>.

²³⁰ HATJE, Vitor Augusto Larrosa. Avanços e retrocessos na última década da integração regional europeia. *Revista Perspectiva: reflexões sobre a temática internacional* [em linha]. julho 2021, 14, n.º 26, pp. 249-270, p. 257 [consult. 22 ago. 2023]. Disponível em <https://seer.ufrgs.br/index.php/RevistaPerspectiva/article/view/111591>.

²³¹ GUERRA, Filipe. O Fundo de Recuperação e Resiliência da União Europeia, no contexto do projeto de integração Europeu e as suas perspectivas futuras. *Janus.net, e-journal of international relations* [em linha]. Novembro 2021 – abril 2022, v. 12, n.º 2, pp. 167-181, p. 169 [consult. 20 out. 2023]. Disponível em <https://doi.org/10.26619/1647-7251.12.2.10>.

²³² GLENCROSS, Andrew. The eurozone crisis as a challenge to democracy and integration in Europe. *Orbis*, 2014, v. 58, n.º 1, pp. 1-16, pp. 11-12. ISSN: 0030-4387.

²³³ *Ibidem*.

²³⁴ PROZCZINSKI, Daniele e COITINHO, Rita Matos. A resposta da União Europeia à pandemia. *Revista Interdisciplinaria de Estudos Sociais* [em linha]. 2021, n.º 22, pp. 9-35, p. 26 [consult. 9 jan. 2023]. ISSN: 1853-1679. Disponível em <https://run.unl.pt/handle/10362/131572>.

²³⁵ BRACK, COMAN e CRESPI, Op. Cit., p. 23.

²³⁶ BRACK, COMAN e CRESPI, Op. Cit. SALVATI, Eugenio. Crisis and Intergovernmental Retrenchment in the European Union? Framing the EU's Answer to the COVID-19 Pandemic. *Chin. Polit. Sci. Rev.* [em linha]. 2021, v. 6, pp.

1.5.2. A crise migratória

Após a crise financeira de 2008, a União Europeia se deparou com mais um desafio. A questão migratória, centrada no sistema de acolhimento dos refugiados, regido pela Convenção de Dublin desde a década de 1990, surgiu colocando em prova a resiliência do projeto europeu²³⁷. Esse problema se iniciou em 2011 com a guerra da Síria, momento que o fluxo de refugiados aumentou consideravelmente, alcançando o seu ponto crítico em 2015.

Segundo a Convenção de Dublin, os refugiados devem obrigatoriamente buscar asilo no primeiro país europeu com o qual tiveram contato²³⁸. Contudo, com o crescente fluxo migratório direcionando ao Leste Europeu, países como a Hungria, cruciais no trânsito e acolhimento de refugiados, enfrentaram desafios logísticos severos, comprometendo seriamente sua capacidade de cumprir os termos acordados.

A Hungria testemunhou um crescimento abrupto nas solicitações de refúgio, levando o país a uma crise nacional de proporções alarmantes. Diante desse quadro, o governo liderado pelo partido Fidesz, de forma unilateral, optou por restringir e criminalizar a entrada de imigrantes, alinhando-se a uma postura xenófoba amplamente defendida pelo partido²³⁹. Os simpatizantes dessa ideologia alegaram que a União Europeia era incapaz de estabelecer um regime eficaz para a livre circulação de migrantes, deixando aos Estados a responsabilidade de lidar com tais questões no âmbito nacional.

A crise revelou as falhas do sistema europeu ao não promover uma distribuição equitativa do acolhimento de refugiados entre os Estados-Membros, impulsionando movimentos soberanistas²⁴⁰. A crise migratória de 2015, que teve o fechamento de algumas fronteiras como resposta, precipitou uma resistência a compromissos coletivos e o predomínio de políticas unilaterais.

Desta forma, a falta de consenso entre os Estados, divididos conforme suas posições em relação aos fluxos migratórios, inviabilizou uma solução regional, como a redistribuição dos migrantes, desafiando a coesão do bloco e evidenciando as limitações de seus mecanismos de governança em face de crises complexas e multidimensionais²⁴¹.

1-19, p. 10 [consult. 10 mar. 2022]. ISBN: 2365-4252. Disponível em <https://link.springer.com/article/10.1007/s41111-020-00171-0>.

²³⁷ HATJE, Op. Cit., p. 259.

²³⁸ UNIÃO EUROPEIA. *Convenção sobre a determinação do Estado responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num Estado-membro das Comunidades Europeias - Convenção de Dublin* [em linha]. C 254, 19/08/1997, pp. 1-12 [consult. 20 abr. 2023]. Disponível em [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:41997A0819\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:41997A0819(01)).

²³⁹ HATJE, Op. Cit., p. 260.

²⁴⁰ HATJE, Op. Cit.

²⁴¹ HATJE, Op. Cit.

1.5.3. O Brexit

Além da questão migratória, após a crise financeira de 2008, a União Europeia teve de enfrentar o crescimento do movimento Brexit. Consoante ensina Barata, “pertencer à União Europeia não é uma imposição – é uma opção”²⁴². Dessa forma, com base no 50.º do TUE, que autoriza a retirada unilateral de um Estado-Membro, o Reino Unido iniciou uma campanha, que ficou conhecida como Brexit, objetivando o desligamento da União Europeia.

Na data de 23 de junho de 2016, impulsionado por argumentos financeiros e migratórios, bem como impulsionado por um discurso de retomada da soberania nacional e preservação da democracia, mediante maioria de 51,89%, o Reino Unido optou pela saída da União Europeia²⁴³. Tal facto evidenciou que os problemas de ordem económica abalaram a solidariedade e a confiança mútua, princípios sobre os quais o processo de integração se alicerça²⁴⁴.

Com a saída oficial do Reino Unido em 2021, a relação de cooperação entre o antigo Estado-Membro e a União Europeia teve de ser reformulada²⁴⁵. Alguns estudos apontam que a economia do Reino Unido se tornou mais fechada, seu comércio ficou restrito aos bens e serviços e o preço de determinados produtos sofreu aumento, resultando em prejuízos significativos²⁴⁶. Mais da metade das empresas britânicas passou por dificuldades depois do Brexit²⁴⁷, indicando que os efeitos adversos impactaram diretamente o Reino Unido. Ao que tudo indica, a decisão causou mais danos aos cidadãos britânicos do que propriamente à União Europeia.

Contudo, a notícia da saída de um importante contribuinte, país que ostentava a posição de segunda maior economia do bloco, também deixou marcas na União Europeia²⁴⁸. A partir da retirada dos 73 membros britânicos do Parlamento Europeu, o equilíbrio de poder entre os Estados-Membros restantes foi alterado, influenciando padrões de votação, alianças e a composição ideológica das instituições²⁴⁹.

²⁴² BARATA, Mário Simões. A Unilateral Revocation of a Withdrawal Notice and the Silencing of the European Union. *Revista Jurídica Portuguesa* [em linha]. [S. l.], 2019, n.º 26, pp. 54–67, p. 65. ISSN-e: 2183-5705 [consult. 11 ago. 2023]. Disponível em <https://revistas.rcaap.pt/juridica/article/view/18984>.

²⁴³ MOSKAL, Anna et al. *The European Union in light of the COVID-19 Pandemic – A Failure of European Integration or a Chance for Closer Cooperation among Member States?* [em linha]. 1ª edição. Cracow: Ksiegarnia Akademicka Publishing, 2021, p. 57 [consult. 20 out. 2023]. ISBN: 978-83-8138-576-3. Disponível em <https://doi.org/10.12797/9788381385763>. SALVATI, Op. Cit., p. 58.

²⁴⁴ *Ibidem*. SALVATI, Op. Cit., p. 10.

²⁴⁵ *Ibidem*. SALVATI, Op. Cit., p. 57.

²⁴⁶ HALL, Sarah. *The impact of Brexit on the UK economy. Open Access Government* [em linha]. October, 2023 [consult. 11 jul. 2023]. Disponível em <https://www.openaccessgovernment.org/article/the-impact-of-brexit-on-the-uk-economy/168344/>.

²⁴⁷ MOSKAL et al., Op. Cit., p. 60.

²⁴⁸ MARTILL, Benjamin e STAIGER, Uta. Introduction: Brexit and beyond. In: MARTILL, Benjamin e STAIGER, Uta (Eds.). *Brexit and Beyond: Rethinking the Futures of Europe*. Chicago: UCL Press, 2018, pp. 1-18, p. 2. ISBN: 978-1-78735-275-9.

²⁴⁹ *Ibidem*.

O Brexit também desencadeou uma reavaliação acerca da influência global exercida pela União Europeia, sendo certo que os recursos do Reino Unido, notadamente nas esferas militar, diplomática e tecnológica, já não estão a serviço dos objetivos da União. Além disso, a política interna dos Estados-Membros poderá ser afetada, especialmente nos países onde surgem movimentos eurocéticos internos, o que é extremamente preocupante em um contexto de fortalecimento do discurso populista e nacionalista²⁵⁰.

Portanto, o impacto do Brexit transcendeu as fronteiras britânicas, desafiando o propósito da integração europeia, representado pelo compromisso do "*ever closer union*"²⁵¹, provocando dúvidas sobre o rumo do projeto europeu. De facto, a retirada do Reino Unido não provocou o efeito cascata que muitos pessimistas anunciaram. Todavia, apesar de muitos receios terem ficado apenas no campo das especulações, a saída de um país extremamente influente, inevitavelmente, representa um retrocesso à integração.

1.5.4. A pandemia de COVID-19

Em meio a esse cenário, a União Europeia vivenciou uma grave emergência de saúde pública. Em 31 de dezembro de 2019, relatos de casos de "pneumonia viral" na cidade de Wuhan, na China, causados por uma nova cepa de coronavírus, foram comunicados à Organização Mundial da Saúde (OMS)²⁵². A confirmação dessa cepa, posteriormente denominada SARS-CoV-2 (COVID-19), restou oficializada pelas autoridades chinesas em 7 de janeiro de 2020. Em razão da disseminação global, em 11 de março desse mesmo ano, a doença provocada pelo coronavírus adquiriu o *status* de pandemia²⁵³.

Desde o surgimento do vírus, as instituições europeias têm trabalhado incansavelmente para conter a propagação da doença e mitigar os seus efeitos adversos. Medidas como o fechamento de fronteiras, restrições de viagens e adoção de protocolos de segurança foram colocadas em prática em toda a região. Programas de vacinação em larga escala foram lançados com o objetivo de imunizar a população. No entanto, apesar dos esforços, a crise de saúde pública teve ramificações profundas na economia europeia, levando à recessão generalizada e ao aumento do desemprego²⁵⁴.

²⁵⁰ MARTILL e STAIGER, Op. Cit., p. 2.

²⁵¹ MARTILL e STAIGER, Op. Cit.

²⁵² NUNES, Renata Lima Ferreira. A cooperação internacional: o papel da organização mundial da saúde no enfrentamento do covid-19. *Revista de Ciências Jurídicas e Sociais-JURJ* [em linha]. 2021, v. 2, n.º 3, pp. 53-75, p. 59 [consult. 10 jun. 2023]. ISSN: 2764-9482. Disponível em <https://revista.institutouniversitario.com.br/index.php/cjsiurj/article/view/88/57>.

²⁵³ *Ibidem*, pp. 59-60.

²⁵⁴ PROZCZINSKI e COITINHO, Op. Cit., pp. 16-17.

Em julho de 2020, durante uma reunião presencial dos representantes dos 27 países da União Europeia, o Conselho Europeu, convocado por seu Presidente, Charles Michel, estabeleceu o plano de recuperação económica para o bloco. Nessa reunião em Bruxelas, que durou de 17 a 21 de julho de 2020, definiu-se um plano de recuperação económica com a criação de um Fundo Europeu e o estabelecimento do Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027.

Durante as negociações para aprovação do plano de recuperação económica, ressurgiram debates originados na crise de 2008, demonstrando que as divergências internas, espelhadas pelo conflito de interesses entre países deficitários e superavitários, ainda não haviam sido superadas.

Além de problemas económicos, a pandemia também contribuiu para o agravamento do problema migratório. Como resposta, nesse período, os Estados-Membros adotaram posturas distintas em relação aos não nacionais, enquanto Portugal e França aplicaram, respetivamente, políticas de regularização de imigrantes e modelos de distanciamento social por bandeiras, Itália e Hungria implantaram medidas sancionatórias aos imigrantes e estrangeiros (expulsões, deportações e suspensões de autorizações de residência)²⁵⁵.

Desse modo, inquestionavelmente, a pandemia de COVID-19 teve um impacto significativo na saúde pública, na economia e nos relacionamentos estabelecidos entre os Estados-Membros. O enfrentamento dessa crise tornou-se um novo teste para a resiliência das instituições europeias, sendo certo que o êxito depende da capacidade de construir consensos e soluções comuns, visando à continuidade do processo de integração.

1.5.5. A guerra entre a Rússia e a Ucrânia

Por fim, mais recentemente, a União Europeia se deparou com os problemas oriundos da intervenção militar russa na Ucrânia. A guerra entre a Ucrânia e a Rússia tem origens profundas e complexas, derivadas de tensões históricas, interesses estratégicos, rivalidades étnicas, geopolíticas e ideológicas.

As divergências entre esses dois países se intensificaram em 2014 com a anexação da Crimeia ao território russo, evento que ensejou confrontos entre grupos separatistas pró-russos e forças ucranianas²⁵⁶. O conflito teve seu ápice com a invasão

²⁵⁵ BRÍGIDO, Eveline Vieira e UEBEL, Roberto Rodolfo Georg. Efeitos da pandemia da COVID-19 nas migrações internacionais para o Mercosul e a União Europeia: aspetos normativos e cenários políticos. *Boletim de Economia e Política Internacional* [em linha]. maio 2020/ago. 2020, n.º 27, pp. 37-53, p. 47 [consult. 5 ago. 2023]. ISSN: 2176-9915. Disponível em https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10334/1/bepi_27_efeitos.pdf.

²⁵⁶ DIAS, Vanda Amaro e MATOS, André Pereira. De vizinho a candidato: a resposta da Comissão Europeia à guerra na Ucrânia. In: MONTEIRO, Susana Sardinha, CEBOLA, Cátia Marques e LUCAS, Eugénio (Coord.). *A União Europeia em tempos de crise: direito e políticas públicas de 2020 a 2023*. Coimbra: Almedina, 2023, pp. 169-191, pp. 170-171. ISBN: 978-989-40-1532-1.

rusa à Ucrânia em 24 de fevereiro de 2022, provocando uma guerra de efeitos devastadores, com um número significativo de vítimas civis, deslocamentos em massa, destruição de infraestruturas e consequências económicas negativas.

Com efeito, a guerra entre Rússia e Ucrânia vem gerando inúmeros problemas à União Europeia, tanto em termos políticos quanto em questões afetas à segurança e à energia. O conflito representa um perigo significativo para a coesão do bloco, afetando a integridade territorial de um país vizinho e levantando preocupações sobre a segurança coletiva na Europa. A dependência de certos países europeus em relação ao gás natural russo tornou-se uma situação extremamente delicada, evidenciando a importância da diversificação das fontes de energia e do fortalecimento da cooperação energética no âmbito europeu. Essa crise tem impulsionado a necessidade de uma política externa e de segurança comum mais unificada entre os Estados-Membros, a fim de responder de forma eficaz aos desafios geopolíticos vivenciados.

1.5.6. A erosão dos valores democráticos

No campo da democracia e do Estado de Direito, países da Europa Oriental e Central têm apresentado indícios de retrocesso, promovendo alterações legislativas comprometedoras do artigo 2.º do TUE, notadamente no que concerne à politização do sistema judicial²⁵⁷. O problema da erosão do judiciário, constatado em alguns Estados-Membros, fez surgir diversos questionamentos acerca do papel das instituições supranacionais na salvaguarda dos valores comuns. Essa situação coloca em risco a identidade europeia e o compromisso da União com os direitos e liberdades fundamentais.

A erosão dos valores democráticos tem relação direta com a crise económica, que contribuiu para a ascensão de convicções nacionalistas, fortalecendo movimentos populistas e fazendo com que o cidadão europeu se dissociasse dos ideais democráticos que alicerçam a União. Em verdade, o questionamento dos princípios constitucionais não é um fenómeno exclusivamente europeu. Ele acontece em escala mundial, provocando rachaduras em democracias consideradas sólidas e crescimento de movimentos políticos autoritários.

Vale esclarecer que o regime democrático, sob o ponto de vista prático, se mostrou incapaz de resolver as questões sociais que afetam, sobretudo, os menos favorecidos. A desigualdade, caracterizada pelo abismo entre favorecidos (incluídos) e desfavorecidos (excluídos), foi agravada com a globalização, acarretando revoltas traduzidas em descontentamento com o sistema vigente.

²⁵⁷ COMAN, Ramona. Central and Eastern Europe: The EU's struggle for rule of law pre-and post-accession. In: SERVENT, Ariadna Ripoll e TRAUNER, Florian. *The Routledge handbook of justice and home affairs research*. Oxfordshire: Routledge, 2017, pp. 264-274, p. 271. ISBN-10: 0367500140.

Segundo Alves, Castilhos e Xavier, os efeitos negativos da globalização se apresentam como testes às atuais democracias, exigindo dos governantes ações imediatas²⁵⁸. Para as autoras, a desproporcionalidade na solução das demandas, ou seja, o seu atendimento mediante força excessiva, se distancia da vontade dos cidadãos, provocando um sentimento de insatisfação em relação aos sistemas políticos nacionais²⁵⁹. Desse modo, as relações paradoxais que surgiram com a globalização provocam tensões entre os valores constitucionais, tendo-se por certo que as respostas emergenciais, muitas vezes exigidas pela nova realidade, acabam gerando riscos à estabilidade democrática.

Portanto, a União Europeia está diante de elementos suficientemente inflamáveis, responsáveis por um intenso sentimento de insegurança social, panorama que afeta o projeto de integração. A ausência de identificação representativa emerge como consequência de um sistema político distante dos anseios sociais, enfraquecendo a democracia e o Estado de Direito. Valores como liberdade e igualdade são renunciados em favor da segurança, circunstância demasiadamente propícia ao fortalecimento de regimes autoritários.

²⁵⁸ ALVES, Dora Resende, CASTILHOS, Daniela Serra e XAVIER, Ana Maria Campos. O Estado de direito e a sua violação na Hungria. *Revista Eletrônica da Faculdade de Direito de Franca* [em linha]. Franca: Unifran, 2021, v. 16, n.º 2, pp. 1-30, p. 13 [consult. 10 mar. 2023]. Disponível em <https://www.revista.direitofranca.br/index.php/refdf/article/view/1319>.

²⁵⁹ *Ibidem*.

Capítulo 2

2. O Estado de Direito: uma conquista ameaçada

2.1. Origens do Estado de Direito

A convivência em grupo é uma característica intrínseca da humanidade, pois o desenvolvimento das capacidades individuais somente se realiza dentro de um contexto social²⁶⁰. Por essa razão, Aristóteles afirmou que o ser humano é essencialmente "um ser vivo político", sendo a vida em sociedade uma tendência natural dessa espécie²⁶¹. Segundo o filósofo, a cidade é uma criação espontânea, decorrente da percepção dos conceitos de bem, mal, justo e injusto, sentimentos que são próprios dos homens²⁶².

Com efeito, a formação da cidade politicamente organizada é fruto do desenvolvimento social. Na medida em que a humanidade evoluiu, as relações sociais ficaram mais complexas e as comunidades foram se reunindo em centros sistematizados de poder, compreendidos atualmente como Estados. A palavra "Estado" pode ser utilizada em vários sentidos, mas aqui representa um conjunto de pessoas que, para perseguir um ideal de bem comum, se concentra em um determinado território e institui um poder de organização social capaz de conduzir a vida da coletividade²⁶³.

Diversos tipos de Estado surgiram ao longo dos tempos, evidenciando sua natureza dinâmica. Os modelos estatais se ergueram a partir de questões sociais, políticas e jurídicas, espelhando a forma de exercício das relações de poder²⁶⁴. A arquitetura de um Estado varia conforme o momento histórico, modificando-se mediante a evolução de conceitos relacionados ao poder e à legitimidade para exercê-lo, possuindo estreita ligação com a maneira como a sociedade se organiza política e juridicamente. Assim, surgiram Estados dominados pela vontade de deuses, reis, proprietários de terras, governantes eleitos, mas todos com um ponto em comum: a existência de regras que regulamentam as relações sociais e o exercício do poder.

A noção de Estado de Direito, como forma de organização política orientada por normas que obrigam os cidadãos e seus governantes, nasceu objetivando conter o poder absoluto dos monarcas. Vale dizer que, se todo poder emana do povo, torna-se evidente que o seu exercício encontra limite na vontade popular. Essa vontade é representada pelo direito vigente, composto por regras estipuladas segundo critérios

²⁶⁰ ARISTÓTELES. *Política*. Tradução: António Capelo Amaral e Carlos Gomes. Lisboa: Vega, 1998, pp. 55-57. ISBN: 972-699-561-2.

²⁶¹ *Ibidem*, p. 55.

²⁶² *Ibidem*, pp. 53-55.

²⁶³ AMARAL, Diogo Freitas do. *Uma introdução à política* [em linha]. Lisboa: Bertrand Editora, 2014, p. 66 [consult. 11 jun. 2021]. ISBN: 978-972-25-2911-2. Disponível em https://ebooks.com.pt/ebooks-links/gblink?a=2da161ce-42c1-31c8-b221-e8fb25be89ba&b=IZFNXwR8P_VCA6Lx_XpQc2Q7v3g.

²⁶⁴ Aristóteles já observava que a natureza do Estado se diferenciava conforme a organização política. Tal facto fica evidente a partir da análise do livro III da obra *Política*. ARISTÓTELES. *Política*. Tradução: António Capelo Amaral e Carlos Gomes. Lisboa: Vega, 1998, pp. 185-267. ISBN: 972-699-561-2.

considerados legítimos pelo grupo de pessoas que se sujeitam ao seu império. Logo, o Estado de Direito tem a sua gênese na necessidade de afastar o livre-arbítrio dos governantes, vinculando-os ao ordenamento jurídico vigente.

Contudo, as raízes do Estado de Direito remontam aos primórdios do pensamento humano, tendo inspiração na concepção de que existe um direito que transcende os governantes, inalterável por eles, não sendo este criado, porém apenas descoberto pelos homens²⁶⁵. A expressão dessa tese, segundo destacado por Ferreira Filho, pode ser observada na *Antígona*, de Sófocles, peça teatral que traz vários questionamentos sobre o papel da lei e da justiça, na qual a personagem principal afirma a existência de um direito criado pelos deuses, representado por "leis que não são de hoje nem de ontem, mas que sempre existiram e existirão sempre"²⁶⁶. Resumidamente, a lei como forma de garantia da estabilidade social faz parte da história da humanidade, sendo possível identificar e acompanhar a evolução das premissas estruturantes do Estado de Direito ao longo dos tempos.

Na democracia ateniense, os cidadãos participavam diretamente das decisões políticas, aprovando ou rejeitando os projetos referentes à cidade. A igualdade perante a lei era um valor de destaque nesse sistema, mas, diferentemente do que se imagina, isso não importava no mesmo tratamento jurídico a todos. A própria lei reconhecia diferentes categorias de indivíduos (homens, mulheres, crianças, cidadãos, não cidadãos e escravos), possibilitando a aplicação de regimes diferentes segundo os padrões legais. Dessa maneira, a partir do uso nocivo do poder pelos cidadãos, sendo essa a única classe que efetivamente participava de todo o processo democrático, o modelo poderia gerar distorções e originar um regime altamente despótico²⁶⁷.

Nesse sentido, considerando a possibilidade de deturpação da democracia ateniense, Platão²⁶⁸ e Aristóteles já apontavam a necessidade de limitar a tirania popular. Ambos enalteciam a supremacia da lei, que representava uma ordem duradoura e imutável, sem a conotação atribuída pelos democratas tradicionais. A crença no império legal tinha por fundamento a estabilidade social e a função restritiva da soberania dos cidadãos²⁶⁹. Isso significa que os alicerces ideológicos do Estado de Direito estavam presentes, mesmo que de forma muito embrionária, na filosofia clássica²⁷⁰. Como revela a visão de Platão, o governo deveria estar vinculado à lei²⁷¹.

²⁶⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. As origens do Estado de direito. *Revista de Direito Administrativo* [em linha]. Rio de Janeiro, 1987, v. 168, pp. 12-17, p. 11 [consult. 8 jan. 2023]. ISSN: 0034-8007. Disponível em <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/45514/43918>.

²⁶⁶ *Ibidem*, p. 12.

²⁶⁷ TAMANAHA, Brian Z. *On the Rule of Law: History, Politics, Theory*. Cambridge: University Press, 2004, pp. 7-8. ISBN: 0521843626.

²⁶⁸ Vale lembrar que Sócrates, mestre de Platão, foi condenado à morte pelos democratas atenienses.

²⁶⁹ TAMANAHA, Op. Cit., p. 10.

²⁷⁰ FERREIRA FILHO, Op. Cit., p. 11.

²⁷¹ TAMANAHA, Op. Cit., pp. 8-9.

Já Aristóteles, na obra intitulada *Política*, afirmou que “é preferível que seja a lei a governar e não um dos cidadãos”²⁷², demonstrando a opção por um governo lastreado na objetividade legal em detrimento da subjetividade das paixões mundanas. De facto, para os dois pensadores, o Estado de Direito não era o melhor modelo, mas consistia na solução necessária à fraqueza humana.

O próprio Platão chegou a afirmar que a lei poderia ser um obstáculo para o bom governante na concretização da justiça. Entretanto, em sua visão, ela representaria uma alternativa mais realista ao virtuoso governante. Por outro lado, no pensamento aristotélico, o Estado de Direito aparece como opção em razão do risco de corrupção e abusos em situação de concentração do poder²⁷³.

Na Roma antiga, a lei era vista como um meio de garantir ordem social e estabilidade política. Para os romanos, as leis, que deveriam ser claras e universais, emanavam de um direito maior, oriundo do esforço interpretativo dos homens²⁷⁴. A grande contribuição desse período para o Estado de Direito se encontra no pensamento de Cícero, apontado por alguns doutrinadores como um dos primeiros defensores da supremacia legal²⁷⁵. Em seus escritos, ele sustentou que o direito é essencial à garantia da justiça, considerando a lei “a razão suprema da natureza”²⁷⁶. Para esse filósofo, político e advogado romano, a lei, fundamentada em princípios éticos e morais, deveria ser aplicada a todos, inclusive aos governantes, sendo o rei que não a cumprisse um déspota²⁷⁷.

Entretanto, apesar dos esforços de Cícero, após o fracasso da República, verificase o fortalecimento de pensamentos diametralmente opostos à ideia de Estado de Direito. A *Lex Regia* e o *Corpus Iuris Civilis*, instrumentos jurídicos criados nessa época, contribuíram negativamente para o desenvolvimento de instrumentos de limitação do poder. Nos termos da *Lex Regia* (716-673 AC), instituto do direito romano que fundamentava o exercício do poder, o povo outorgou expressamente autoridade absoluta ao imperador para a preservação do Estado. Esse documento reconhecia a ideia de soberania popular original, mas a colocava sob autoridade absoluta do imperador²⁷⁸. Segundo o *Corpus Iuris Civilis* (529 DC), compilação jurídica romana composta por quatro documentos (Institutas, Digesto, Códice e Novelas), o príncipe não

²⁷² ARISTÓTELES. *Política*. Tradução: António Capelo Amaral e Carlos Gomes. Lisboa: Vega, 1998, p. 257. ISBN: 972-699-561-2.

²⁷³ TAMANAHA, Op. Cit., p. 10.

²⁷⁴ FERREIRA FILHO, Op. Cit., p. 12.

²⁷⁵ TAMANAHA, Op. Cit., p. 11.

²⁷⁶ CÍCERO, Marco Túlio. *Das leis*. Tradução, introdução e notas de Otávio T. de Brito. São Paulo: Cultrix, 1967, p. 40.

²⁷⁷ TAMANAHA, Op. Cit., p. 11.

²⁷⁸ TAMANAHA, Op. Cit., pp. 12-13.

estaria vinculado à lei, tendo força legal tudo aquilo que lhe agradava, máximas essas que refletiam o poder absoluto do imperador²⁷⁹.

Durante a Idade Média, a Igreja Católica defendeu a existência de um direito independente da vontade humana e superior às pretensões dos governantes, ou seja, a concepção de um direito transcendente aos governantes, presente na Antiguidade, não foi abandonada pelo pensamento medieval²⁸⁰. Esse direito se espelhava na *lex naturalis*, composta de normas divinas, cujo caráter obrigatório subordinava os governantes²⁸¹.

Desse modo, as leis positivas, ditadas e modificadas pelas autoridades competentes, não poderiam sobrepor-se ao direito natural, cabendo-lhes, basicamente, o papel de regular as normas preexistentes²⁸². Portanto, a ideia de Estado de Direito, na forma do pensamento medieval, manifestava-se a partir da vinculação de todos os cristãos à lei, divina e positiva, visto que até mesmo a regra criada pelos homens era fruto da inspiração sobrenatural²⁸³.

Em verdade, a primeira fase da Idade Média, caracterizada pelo retrocesso do conhecimento, foi marcada pela ausência de produção intelectual expressiva. Todavia, a redescoberta das obras da Antiguidade possibilitou a retomada de antigas reflexões. São Tomás de Aquino, influenciado pelo pensamento aristotélico, passou a afirmar que a lei era a base da razão e a defender a subordinação da lei positiva ao direito natural²⁸⁴.

Ao estabelecer a supremacia do direito natural, a tradição jurídica canônica acabou contribuindo para a construção de um pensamento voltado à limitação do poder. Nesse período, a lei se confundia com a própria vontade divina, razão pela qual o monarca, na qualidade de cristão, deveria se submeter aos seus ditames²⁸⁵.

Apesar de pouco retratado pela doutrina tradicional, a ascensão do Estado de Direito se beneficiou, mesmo que de forma não intencional, da consolidação de premissas desenvolvidas na Idade Média²⁸⁶. A atual noção do princípio em questão foi influenciada pelas divergências entre Igreja e Estado, pela disseminação do direito consuetudinário germânico e pela elaboração da Magna Carta²⁸⁷.

²⁷⁹ TAMANAHA, Op. Cit., p. 13.

²⁸⁰ FERREIRA FILHO, Op. Cit., pp. 13-14.

²⁸¹ FERREIRA FILHO, Op. Cit., p. 13.

²⁸² FERREIRA FILHO, Op. Cit., p.

²⁸³ TAMANAHA, Op. Cit., p. 23.

²⁸⁴ TAMANAHA, Op. Cit., pp. 18-19.

²⁸⁵ TAMANAHA, Op. Cit., pp. 22-23.

²⁸⁶ Segundo ensina a lição de Ferreira Filho: “Merece destaque na análise da lição medieval a posição inglesa. Com efeito, ela conduziu ao *rule of law*, antecedente direto e imediato do Estado de direito.” FERREIRA FILHO, Op. Cit., p. 14.

²⁸⁷ Conforme se verá adiante, a Magna Carta consiste em um documento histórico assinado em 1215, na Inglaterra, durante o reinado do rei João Sem-Terra. TAMANAHA, Op. Cit., p. 15.

O conflito entre autoridades temporais e espirituais se iniciou quando o imperador Justiniano e seus sucessores decidiram se opor à doutrina gelasiana²⁸⁸. Os reis e imperadores passaram a reivindicar poderes sobre questões que envolviam a religião²⁸⁹. Em contrapartida, a subordinação do poder secular ao poder sagrado começou a ser defendida pelos papas, ensejando uma relação conflituosa que perdurou por longos anos²⁹⁰.

A contenda atingiu seu auge durante a "Questão das Investiduras" nos séculos XI e XII, conflito que girava em torno das nomeações e investiduras em altos cargos eclesiásticos²⁹¹. O papa Gregório VII, desafiando o poder secular, buscou afirmar a autoridade papal sobre a nomeação de bispos e abades, emitindo um decreto conhecido como "*Dictatus Papae*", no qual afirmava sua autoridade suprema sobre as questões eclesiásticas e temporais²⁹². Em resposta, Henrique IV convocou uma assembleia de bispos alemães conhecida como Sínodo de Worms e declarou que Gregório estava deposto como papa. Como consequência dessa declaração, em 1076, o Papa Gregório VII excomungou Henrique IV²⁹³.

Somente em 1122, graças à Concordata de Worms, a “Querela das Investiduras” foi resolvida definitivamente. Nesse acordo, assinado entre o imperador Henrique V e o Papa Calixto II, foi afirmado que ao primeiro competia a investidura temporal (báculo) e ao segundo caberia a investidura espiritual (anel e cruz)²⁹⁴. A disputa entre reis e papas, em última análise, desempenhou uma função crucial na evolução da relação entre a Igreja e o Estado na Idade Média, contribuindo para o desenvolvimento do conceito de soberania nacional e para o fortalecimento gradual do poder secular em relação ao poder da Igreja²⁹⁵.

²⁸⁸ A doutrina gelasiana, também conhecida como teoria das duas espadas, foi uma doutrina desenvolvida no fim do século V pelo papa Gelásio I. Essa doutrina afirmava que existiam dois poderes supremos na sociedade: o poder espiritual (representado pela autoridade da Igreja) e o poder temporal (exercido pelos governantes seculares). AMARAL, Miguel de Salis. *Acerca do diálogo entre o oriente e o ocidente. Teocomunicação* [em linha]. Porto Alegre, 2010, v. 40, n.º 1, pp. 21-35, pp. 30-31 [consult. 10 nov. 2023]. ISSN-L: 0103-314X. Disponível em <https://revistaseletronicas.pucrs.br/index.php/teo/article/view/7773>.

²⁸⁹ TAMANAHA, Op. Cit., p. 19.

²⁹⁰ TAMANAHA, Op. Cit., p. 19.

²⁹¹ SALLES, Bruno Tadeu. A intervenção gregoriana na cristandade: a vassalagem de São Pedro e o domínio pontifício (1075-1088). *Opsis* [em linha]. Catalão, jan./jun. 2011, v. 11, n.º 1, pp. 210-233, p. 211 [consult. 10 mar. 2023]. ISSN: 2177-5648. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/271236030_A_intervencao_gregoriana_na_cristandade_a_vassalagem_de_Sao_Pedro_e_o_dominio_pontificio_1075-1088.

²⁹² BARROS, José D'Assunção. Império e papado na Idade Média: reflexões historiográficas sobre duas realidades em conflito. *TEXTURA-Revista de Educação e Letras* [em linha]. Canoas, 2006, v. 8, n.º 14, pp. 47-57, p. 53 [consult. 10 mar. 2023]. ISSN: 2358-0801. Disponível em <http://www.periodicos.ulbra.br/index.php/txra/article/view/804>.

²⁹³ “O conflito entre o papa Gregório VII e Henrique IV foi contudo apenas um dos diversos confrontos da época entre o Papado e o Império, que estão na base da chamada Querela das Investiduras”. *Ibidem*.

²⁹⁴ *Ibidem*.

²⁹⁵ MATOS, Saulo Monteiro Martinho de. Soberania popular na crise do século XIV e o surgimento do conceito forte de soberania: Marsílio de Pádua, Guilherme de Ockham e Jean Bodin. *Revista de Investigación del Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales* [em linha]. 2016, n.º 10, pp. 94-119, pp. 98-99 [consult. 20 jul. 2023]. E-ISSN: 2250-8139. Disponível em <https://philpapers.org/archive/MATSPN-2.pdf>.

No que concerne à Idade Média, vale destacar que o direito consuetudinário germânico, baseado em práticas e costumes da comunidade, reconhecia que as leis não poderiam derivar somente de decisões arbitrárias dos governantes²⁹⁶. Na concepção germânica, baseada na supremacia do direito consuetudinário, o rei não estava acima da lei, devendo zelar pela sua conservação²⁹⁷. Muito embora não fosse possível a responsabilização da autoridade estatal pelos atos cometidos, esse direito, mesmo que em tese, vinculava todos (reis e súditos)²⁹⁸. Essa relação de sujeição legitima o “direito de resistência”, representado pela ideia de que o rei violador da lei se sujeita ao abandono dos súditos²⁹⁹.

Por essa razão, o dever de obediência era visto como uma obrigação condicional, reconhecendo-se aos indivíduos, em relação às medidas opressivas, o direito de resistir³⁰⁰. O direito consuetudinário germânico, cujo entendimento relacionado ao exercício do poder se distanciava da figura do imperador romano, influenciou outros modelos jurídicos. Dessa forma, acreditando em uma lei baseada na tradição do seu povo, que se aplicava até mesmo aos reis, esse sistema reforçou algumas premissas importantes do Estado de Direito. Em outras palavras, a visão germânica contribuiu para a consolidação de noções posteriormente desenvolvidas pelos filósofos iluministas, tais como a igualdade perante a lei e a supremacia legal³⁰¹.

Por fim, em virtude da importância do seu papel para a ascensão do Estado de Direito, a análise não poderia deixar de mencionar a Magna Carta. Esse documento, assinado em 1215, resultou do anseio da nobreza na utilização da lei como instrumento de contenção do poder monárquico³⁰². Nele foi estabelecido que mesmo o rei estava sujeito à lei (princípio da supremacia legal) e que a punição deveria ser proporcional ao crime (princípio da proporcionalidade da pena). A Magna Carta também trouxe a ideia de que nenhum indivíduo deve ser privado de seus direitos sem o devido processo legal (princípio do devido processo legal). Tais pressupostos, que hoje integram os sistemas jurídicos ocidentais, estabeleceram as bases para o Estado de Direito moderno.

Apesar de algumas sementes já terem sido lançadas, a noção atual de Estado de Direito floresceu com o pensamento liberal³⁰³. A visão contemporânea desse princípio

²⁹⁶ TAMANAHA, Op. Cit., pp. 23-24.

²⁹⁷ TAMANAHA, Op. Cit., p. 24.

²⁹⁸ TAMANAHA, Op. Cit., p. 25.

²⁹⁹ TAMANAHA, Op. Cit., p. 24.

³⁰⁰ FERREIRA FILHO, Op. Cit., p. 14.

³⁰¹ TAMANAHA, Op. Cit., pp. 23-24.

³⁰² TAMANAHA, Op. Cit., p. 25.

³⁰³ “O Estado de direito só teve uma evolução consciente durante a era liberal e é uma das suas maiores realizações, não só como uma salvaguarda mas como a concretização jurídica da liberdade.” HAYEK, Friedrich August von. *O caminho da servidão*. Tradução e revisão: Anna Maria Capovilla, José Ítalo Stelle e Liane de Moraes Ribeiro. 5ª edição. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990, p. 104. ISBN: 85-85054-16-6. SILVA, Enio Moraes da. O Estado Democrático de Direito. *Revista de informação legislativa* [em linha]. Brasília: Senado Federal - Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005, v. 42, n.º 167, pp. 213-229, pp. 218 [consult. 10 mar. 2022]. ISSN: 0034-835X. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496899/RIL167.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

se desenvolveu, principalmente, com base nas reflexões de teóricos políticos e jurídicos dos séculos XVII e XVIII, como Locke, Montesquieu e Rousseau, que enfatizaram a importância da limitação do poder estatal³⁰⁴. Portanto, o conceito de Estado de Direito, que se contrapõe ao Estado absolutista, nasce apenas na Idade Moderna³⁰⁵.

Segundo Ferreira Filho, o princípio do Estado de Direito, assim como muitas outras instituições do direito constitucional moderno, é uma versão racionalizada do conceito inglês do *Rule of Law* presente na obra de Locke³⁰⁶. No entanto, o autor esclarece que a exposição mais clara dos princípios estruturantes do Estado de Direito se encontra no pensamento político francês, especialmente nas obras de Montesquieu³⁰⁷. Outrossim, a teoria de Rousseau, na qual a lei aparece como expressão da vontade geral, também acrescenta significativas contribuições ao Estado de Direito. Suas obras adquirem essencial relevância no estudo da soberania popular, pois defendem que a vontade geral, motivada pela razão e pelo bem comum, surge da manifestação da vontade de todos os homens³⁰⁸.

Com efeito, a partir do século XVI, impulsionado pelo fortalecimento dos Estados nacionais na Europa, os fundamentos do que hoje se entende por Estado de Direito começaram a fazer parte dos debates teóricos. Além disso, as revoluções liberais que ocorreram na Europa e nas Américas nos séculos XVIII e XIX, ao estabelecerem Constituições que limitavam o poder do Estado e garantiam direitos individuais, consolidaram a ideia de Estado de Direito presente nos dias atuais³⁰⁹.

Durante o período da Revolução Francesa, a ideia do Estado de Direito adquiriu significativa expressão. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, promulgada em 1789, incorporou a premissa de que a lei é a expressão da vontade geral e que todos os indivíduos devem ser tratados igualmente perante a lei. Esses postulados foram fundamentais para o estabelecimento de sistemas jurídicos voltados à preservação da liberdade individual e à proteção contra o poder arbitrário do Estado. Logo, a Revolução Francesa colaborou sensivelmente para a consagração do Estado de Direito como marco na história da democracia e dos direitos humanos.

³⁰⁴ FERREIRA FILHO, Op. Cit., p. 14.

³⁰⁵ Conforme leciona Bobbio. "É com o nascimento do Estado de direito que ocorre a passagem final do ponto de vista do príncipe para o ponto de vista dos cidadãos." BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução: Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. 7ª reimpr. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 31. ISBN 10: 85-352-1561-1.

³⁰⁶ Para o autor, essa ideia é claramente expressa no "Segundo Tratado do Governo Civil de John Locke", mais precisamente, na tese de que o direito preexiste ao Estado, limitando-o, bem como na defesa de que a liberdade natural do indivíduo só pode ser limitada pela lei. FERREIRA FILHO, Op. Cit., p. 14.

³⁰⁷ Consoante destaca Ferreira Filho, Montesquieu defende que as leis não são criadas pela vontade momentânea e caprichosa dos homens, mas são descobertas pela razão e são conhecidas como direito. FERREIRA FILHO, Op. Cit.

³⁰⁸ FERREIRA FILHO, Op. Cit., p. 16.

³⁰⁹ SILVA, Enio Moraes da. O Estado Democrático de Direito. *Revista de informação legislativa* [em linha]. Brasília: Senado Federal - Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005, v. 42, n.º 167, pp. 218-219 [consult. 10 mar. 2022]. ISSN: 0034-835X. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496899/RIL167.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Em resumo, nos termos do pensamento iluminista, o direito consiste em um conjunto de leis, descobertas pela razão humana e expressas pela vontade geral, que devem ser interpretadas para garantir o bem comum e a justiça. Com base nesses axiomas, o sistema jurídico assume a posição de instrumento de limitação do poder estatal. O Estado não pode contrariar os direitos dos cidadãos, mas apenas limitá-los para garantir que todos os homens tenham a mesma liberdade. Sendo assim, a visão clássica do Estado de Direito surge, efetivamente, a partir das ideias difundidas pelos filósofos iluministas³¹⁰, adquirindo relevância prática por meio das revoluções liberais³¹¹.

2.2. Distinção entre “*Rechtsstaat*” e “*Rule of Law*”

Segundo aponta Canotilho, a noção de Estado de Direito não se estabeleceu no mundo ocidental de maneira uniforme, pois a propagação dessa ideia, em conformidade com as experiências próprias de cada Estado, aconteceu a partir de padrões diversos³¹². Dessa maneira, a barreira linguística muitas vezes pode se tornar um desafio à compressão desse fenômeno. Assim, para um melhor entendimento, antes de tudo, faz-se mister traçar a distinção entre “*Rechtsstaat*” e “*Rule of Law*”, expressões muito utilizadas no mesmo sentido.

A expressão “*Rule of Law*” (“regra do direito” ou “império do direito”), fruto da experiência inglesa, foi cunhada com base nas lições dos teóricos iluministas, especialmente Locke³¹³, encontrando inspiração em escritos de filósofos como Platão e Aristóteles³¹⁴. Segundo Ferreira Filho, o termo aparece pela primeira vez no livro de Welcker, publicado em 1813, no qual o autor faz a distinção de três tipos de governo (despotismo, teocracia e *Rechtsstaat*)³¹⁵.

Todavia, em nota de rodapé, Hayek afirma que essa palavra já havia sido mencionada em 1600, na tradução de uma obra de Tito Lívio realizada por Holland³¹⁶. A expressão “*Rule of Law*”, que melhor traduz a relação entre o poder público e os

³¹⁰ FERREIRA FILHO, Op. Cit., p. 17.

³¹¹ “No momento em que essas teorias são acolhidas pela primeira vez por um legislador, o que ocorre com as Declarações de Direitos dos Estados Norte-americanos e da Revolução Francesa (um pouco depois), e postas na base de uma nova concepção do Estado — que não é mais absoluto e sim limitado, que não é mais fim em si mesmo e sim meio para alcançar fins que são postos antes e fora de sua própria existência —, a afirmação dos direitos do homem não é mais expressão de uma nobre exigência, mas o ponto de partida para a instituição de um autêntico sistema de direitos no sentido estrito da palavra, isto é, enquanto direitos positivos ou efetivos.” BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução: Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. 7ª reimpr. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, pp. 18-19. ISBN 10: 85-352-1561-1.

³¹² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estado de direito* [em linha]. Coleção Cadernos Democráticos da Fundação Mário Soares. Lisboa: Editora Gradiva, 1999, p. 24 [consult. 16 mar. 2022]. ISBN: 972-662-656-0. Disponível em http://casacomum.org/cc/arquivos?set=e_7913.

³¹³ SILVA, Enio Moraes da. O Estado Democrático de Direito. *Revista de informação legislativa* [em linha]. Brasília: Senado Federal - Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005, v. 42, n.º 167, p. 218 [consult. 10 mar. 2022]. ISSN: 0034-835X. Disponível em

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496899/RIL167.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

³¹⁴ FERREIRA FILHO, Op. Cit., p. 15.

³¹⁵ FERREIRA FILHO, Op. Cit.

³¹⁶ HAYEK, Friedrich August von. *Os fundamentos da liberdade*. Supervisão e introdução de Henry Maksoud. Tradução de Anna Maria Capovilla e José Ítalo Stelle. São Paulo: Editora Visão, 1983, p. 190.

cidadãos na Inglaterra, tem o seu sentido lastreado nos aspetos formais incorporados às tradições constitucionais ocidentais, tais como a supremacia legal³¹⁷, a garantia da proteção jurídica efetiva e a igualdade diante da lei³¹⁸.

Já o termo “*Rechtsstaat*”³¹⁹, que surge com a combinação das palavras *recht* (direito) e *Staat* (Estado), tem suas raízes na filosofia política alemã do século XIX³²⁰, avançando por meio dos pensamentos de Kant, Humboldt,³²¹ Von Mohl³²² e, mais tarde, Stahl³²³. O seu conteúdo, desenvolvido a partir da perspectiva de proteção dos direitos individuais e da limitação do poder político pelo império da lei, não se limita aos elementos formais do Estado de Direito, acrescentando uma dimensão material à visão já presente no “*Rule of Law*”³²⁴. O objeto central do “*Rechtsstaat*” é a vinculação da legislação à Constituição³²⁵ e aos direitos fundamentais consagrados, razão pela qual o controle mútuo dos poderes adquire papel essencial nesse modelo³²⁶.

Na visão de Canotilho, o “*Rechtsstaat*” agrega alguns postulados já discutidos na Inglaterra, França e Estados Unidos a novas premissas, explorando, especialmente, a ideia de subordinação jurídica fundamentada na autonomia individual³²⁷.

O autor esclarece que o Estado de Direito, no conceito germânico, só é alcançado quando o governo segue padrões liberais, limitando seu poder à proteção da ordem e da segurança pública. No “*Rechtsstaat*”, consoante afirma o renomado mestre, os direitos fundamentais não resultariam de uma declaração restritiva fixada pela vontade política da nação, mas sim do respeito à própria liberdade individual. Consequentemente, qualquer intervenção autoritária sobre esses direitos nucleares

³¹⁷ O Parlamento permanece soberano, visto que a vinculação se opera apenas em relação à administração. GRIMMEIß, Maximilia. *Rechtsstaat oder "Rule of Law"* - Von den Tücken der Übersetzung juristischer Begriffe. German Edition, eBook Kindle, 2013, p. 13. ASIN: B00E3E849I.

³¹⁸ *Ibidem*, p. 12.

³¹⁹ Essa palavra não existe na literatura inglesa, o que torna impossível uma tradução literal. *Ibidem*, p. 8.

³²⁰ HAYEK, Friedrich August von. *Os fundamentos da liberdade*. Supervisão e introdução de Henry Maksoud. Tradução de Anna Maria Capovilla e José Ítalo Stelle. São Paulo: Editora Visão, 1983, p. 239.

³²¹ Para Hayek, Kant teve grande importância para o desenvolvimento de uma “teoria geral da moral na qual o princípio da supremacia da lei surgia como uma aplicação especial de um princípio mais genérico”. Ele destacou que Humboldt, na propagação das ideias kantianas, “não só limitou todas as ações coercitivas do Estado à implementação de leis gerais previamente promulgadas, mas também definiu a aplicação da lei como sua única função legítima”. *Ibidem*, pp. 236-237.

³²² Esse conceito acabou fazendo parte das discussões políticas com Robert Von Mohl, autor da obra *Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates*, publicada entre 1832 e 1833. NOVAIS, Jorge Reis. *Contributo para uma teoria do Estado de direito*. Coimbra Editora, 2013, p. 47. ISBN: 978-972-32-2162-3.

³²³ SILVA, Enio Moraes da. O Estado Democrático de Direito. *Revista de informação legislativa* [em linha]. Brasília: Senado Federal - Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005, v. 42, n.º 167, p. 218 [consult. 10 mar. 2022]. ISSN: 0034-835X. Disponível em

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496899/RIL167.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

³²⁴ Segundo Grimmeiß, “*Rechtsstaat*” é uma interação entre elementos formais e materiais. GRIMMEIß, Op. Cit., p. 13.

³²⁵ Diferentemente, a ideia contida no “*rule of law*” não afasta a soberania do parlamento, visto que a vinculação se opera apenas em relação à administração. GRIMMEIß, Op. Cit.

³²⁶ GRIMMEIß, Op. Cit., p. 12.

³²⁷ Nessa visão, consoante ensina Canotilho: “O Estado domesticado pelo direito é um Estado juridicamente vinculado em nome da *autonomia individual* ou, se se preferir, em nome da autodeterminação da pessoa, o poder estatal é vinculado pelo direito em nome da autonomia individual”. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estado de direito* [em linha]. Coleção Cadernos Democráticos da Fundação Mário Soares. Lisboa: Editora Gradiva, 1999, p. 9, grifos do autor [consult. 16 mar. 2022]. ISBN: 972-662-656-0. Disponível em http://casacomum.org/cc/arquivos?set=e_7913.

deve estar devidamente fundamentada na existência de uma lei oriunda dos representantes do povo³²⁸.

Sendo assim, com base nas considerações acima, os termos em questão apresentam peculiaridades importantes, o que importa em óbice à utilização deles como sinónimos. Mais do que uma distinção meramente semântica, existe uma diferença de conteúdo que impede a equiparação. Contudo, as duas expressões representam institutos correlatos do direito constitucional, sendo possível tratá-las como exteriorizações do Estado de Direito³²⁹. Em ambas, o Estado é visto como uma entidade que deve estar subordinada à lei e nunca acima dela, sendo esse o pressuposto nuclear do conceito de Estado de Direito.

2.3. Em busca de uma definição para o Estado de Direito

Muitas vezes, ao discorrer sobre uma matéria amplamente abordada pela literatura, como é o caso do Estado de Direito, o pesquisador se depara com questões semânticas e epistemológicas que dificultam o trabalho de investigação. O Estado de Direito é um tema multidisciplinar que desperta a curiosidade de pensadores ligados aos mais variados campos do conhecimento. Todavia, apesar de muito explorado, o assunto continua impondo grandes desafios, sendo sua definição um deles.

Com efeito, conceituar o Estado de Direito, uma missão inicialmente simples, torna-se imensamente difícil quando a análise é submetida ao crivo científico. A compreensão desse fenómeno ainda configura obstáculo para os politólogos, visto que estabelecer o verdadeiro significado de um termo repleto de sentidos não é tarefa fácil. No presente trabalho, por exemplo, o Estado de Direito aparece sob dois ângulos distintos, sendo utilizado para designar tanto um princípio norteador da ordem jurídica quanto um sistema de organização estatal.

Com base na primeira perspectiva, o Estado de Direito é um princípio nuclear de orientação do sistema jurídico e preservação da ordem democrática. Já considerando a segunda, o Estado de Direito constitui um modelo de organização política e jurídica estatal, baseado em normas previamente estabelecidas, que têm por finalidade a limitação do poder, a proteção dos direitos fundamentais e a manutenção da democracia. Enquanto modelo de Estado, sua definição varia de acordo com o autor e o viés teórico adotado, diferenciando-se, principalmente, no que diz respeito à abrangência do objeto.

³²⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estado de direito* [em linha]. Coleção Cadernos Democráticos da Fundação Mário Soares. Lisboa: Editora Gradiva, 1999, p. 9, grifos do autor [consult. 16 mar. 2022]. ISBN: 972-662-656-0. Disponível em http://casacomum.org/cc/arquivos?set=e_7913.

³²⁹ Para Novais, é possível a utilização das expressões dentro de um mesmo contexto, “desde que apresentem a mesma ideia de fundo: a racionalização do Estado operada mediante uma limitação jurídica dirigida à eliminação do arbítrio e à proteção de uma esfera indisponível de autonomia individual”. NOVAIS, Op. Cit., pp. 46-47.

Para José Afonso da Silva³³⁰, o Estado de Direito, originariamente, era um “conceito tipicamente liberal”, que apresentava como características essenciais: a submissão às leis emanadas do legislativo, a separação dos poderes e a garantia dos direitos individuais. Entretanto, para o doutrinador, essa visão sofreu transformações ao longo dos tempos, pois o conceito de Estado de Direito está atrelado ao sentido atribuído ao próprio direito.

Seguindo essa linha de raciocínio, Enio Moraes da Silva³³¹ afirma que o Estado de Direito é aquele em que o poder se encontra limitado pelo direito, mas o autor reconhece que essa definição pode variar conforme o modelo estatal. Para o doutrinador, embora essa expressão seja amplamente utilizada, sua compreensão tornou-se desafiadora, uma vez que o papel do Estado tem se expandido em praticamente todas as esferas da sociedade.

Em geral, o Estado de Direito é um sistema no qual o poder estatal está submetido às leis e à garantia dos direitos fundamentais. No entanto, diferentes definições podem enfatizar aspectos específicos, como a proteção das liberdades individuais, a estrita legalidade, a democracia, a justiça e os direitos fundamentais. Em verdade, como evidencia o pensamento dos doutrinadores acima citados, a noção de Estado de Direito é dinâmica, sendo construída a partir da forma como a sociedade ressignifica o direito.

Os importantes teóricos do liberalismo clássico defenderam o Estado de Direito concretizador das liberdades negativas, valorizando, assim, uma atuação mais restrita da autoridade governamental. Os estudos de Hayek, por exemplo, prestigiaram a proteção da propriedade privada e do mercado, enfatizando a separação dos poderes e a liberdade individual³³². Em sua visão, o Estado de Direito pressupõe a legalidade, mas a ela não se resume, devendo respeitar determinados pressupostos axiológicos³³³. Diante dessas premissas, Hayek desenvolveu a teoria da “supremacia da lei como doutrina metalegal”, esclarecendo que o Estado de Direito exige mais do que a mera legalidade, condicionando-o à observância de certos princípios, sob pena de extrapolar os próprios requisitos de primazia da lei³³⁴.

³³⁰ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 26ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 112. ISBN: 85.7420.702-0.

³³¹ SILVA, Enio Moraes da. O Estado Democrático de Direito. *Revista de informação legislativa* [em linha]. Brasília: Senado Federal - Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005, v. 42, n.º 167, p. 219 [consult. 10 mar. 2022]. ISSN: 0034-835X. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496899/RIL167.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

³³² Segundo Hayek, o “Estado de direito limita o governo apenas em suas atividades coercitivas”. HAYEK, Friedrich August von. *Os fundamentos da liberdade*. Supervisão e introdução de Henry Maksoud. Tradução de Anna Maria Capovilla e José Ítalo Stelle. São Paulo: Editora Visão, 1983, p. 250.

³³³ “(...) se uma lei desse ao governo poder ilimitado para agir como bem entendesse, todas as suas ações seriam legais, mas certamente não estariam dentro dos requisitos de supremacia da lei.” *Ibidem*, p. 249.

³³⁴ Para Hayek: “O Estado de direito, portanto, é algo mais que constitucionalismo: ele exige que todas as leis estejam de conformidade com certos princípios”. *Ibidem*.

Para Kant, o direito consiste em um conjunto de princípios derivados da razão humana, cuja principal representação normativa é a Constituição, que tem por característica a faculdade de coagir um indivíduo em função da proteção da liberdade dos demais³³⁵. No pensamento kantiano, o conceito de Estado de Direito pressupõe a proteção da liberdade³³⁶, enquanto fundamento de legitimação do pacto político que deu origem ao próprio Estado³³⁷, bem como a sua sistematização pela razão³³⁸. Nessa perspectiva, a liberdade, que precede o Estado, não espelha apenas um direito político, implicando no direito preexistente derivado da razão humana³³⁹. Na visão de Kant, o Estado de Direito conduz à realização, com o auxílio da lei, de valores políticos gerados pela autonomia do cidadão³⁴⁰. No seu modelo³⁴¹, que se encontra alicerçado na soberania exercida por meio da representação democrática do parlamento³⁴², a produção legislativa, como fruto da razão natural, pode ser empreendida por todos os homens³⁴³.

Todavia, na visão de Hayek, Kant não teve um papel significativo na construção de uma teoria sobre o Estado de Direito³⁴⁴. Sua principal contribuição, segundo o referido filósofo, diz respeito à elaboração de “uma teoria geral da moral na qual o princípio da supremacia da lei surgia como uma aplicação especial de um princípio mais genérico”³⁴⁵. Segundo ele, Humboldt, inspirado na doutrina kantiana, trabalhou melhor a noção de limitação do poder estatal, desenvolvendo sua concepção de Estado de Direito com base na finalidade de proteção da liberdade individual³⁴⁶. Além de restringir as ações coercitivas do Estado à promulgação de leis prévias e gerais, Humboldt estabeleceu a execução das leis como única missão estatal legítima³⁴⁷.

Por outro lado, considerado o principal representante do positivismo jurídico, Kelsen desenvolveu uma doutrina dissociada do liberalismo clássico³⁴⁸. Ele formulou

³³⁵ LIMA, Newton de Oliveira. *O Estado de direito em Kant & Kelsen*. 2.^a edição. Belo Horizonte. Editora D'Plácido, 2019, pp. 21-24. ISBN: 9786580444-91-5.

³³⁶ Liberdades clássicas. *Ibidem*, pp. 124 e 197.

³³⁷ *Ibidem*, p. 24.

³³⁸ *Ibidem*, p. 69.

³³⁹ *Ibidem*, p. 69.

³⁴⁰ *Ibidem*, p. 93.

³⁴¹ Modelo que parte de uma construção racional do contratualismo que se distancia do liberalismo empirista de Locke.

³⁴² Como destaca Lima, a participação no processo legislativo é mais do que o asseguramento da liberdade negativa. Representa uma verdadeira liberdade positiva de participação do cidadão na defesa das suas liberdades perante o Estado. LIMA, Op. Cit., p. 175.

³⁴³ LIMA, Op. Cit., p. 97.

³⁴⁴ HAYEK, Friedrich August von. *Os fundamentos da liberdade*. Supervisão e introdução de Henry Maksoud. Tradução de Anna Maria Capovilla e José Ítalo Stelle. São Paulo: Editora Visão, 1983, p. 236.

³⁴⁵ *Ibidem*, p. 237.

³⁴⁶ LIMA, Op. Cit., p. 114.

³⁴⁷ HAYEK, Friedrich August von. *Os fundamentos da liberdade*. Supervisão e introdução de Henry Maksoud. Tradução de Anna Maria Capovilla e José Ítalo Stelle. São Paulo: Editora Visão, 1983, p. 237.

³⁴⁸ *Ibidem*, p. 287.

uma doutrina própria, a qual ficou conhecida como “Teoria Pura do Direito”³⁴⁹. Em seus trabalhos, Kelsen desvinculou o sistema jurídico de todos os aspetos externos, como política, religião, ética e moral, criando a ficção da norma hipotética fundamental, que, de maneira muito resumida, traduz uma ordem implícita de cumprimento dos mandamentos constitucionais³⁵⁰. Logo, em seu pensamento, o sistema jurídico se autolegitima, encontrando validade em uma lei maior. O Estado de Direito, em Kelsen, representa o exercício legal da força fundamentado na observância de uma estrutura normativa que tem em seu topo a Constituição³⁵¹. Sua visão se diferencia da tradição kantiana na medida em que enfatiza o poder coercitivo em detrimento da promoção das liberdades negativas³⁵². No pensamento kelseniano, Estado e direito se confundem³⁵³, o que prejudica o exercício de uma visão crítica sobre a atuação estatal³⁵⁴.

Em contraposição à pureza do direito proclamada por Kelsen, teóricos como Rawls, Dworkin e Habermas revisitaram o pensamento kantiano³⁵⁵ e aristotélico, buscando fugir da rigidez positivista, reintroduzindo na concepção do direito padrões principiológicos e valorativos. Esses ícones da filosofia jurídica contemporânea ressaltaram a importância da legitimação social e da participação popular, destacando que as decisões políticas devem ser tomadas de forma democrática, com ampla participação dos cidadãos e respeito aos direitos e liberdades individuais. Rawls, por exemplo, contribuiu significativamente para que questões relacionadas à ética normativa retornassem ao centro do debate jurídico³⁵⁶. Seguindo por vieses similares, Dworkin e Habermas defendem que a legitimidade do direito somente é alcançada em um contexto democrático, no qual a participação popular seja assegurada³⁵⁷.

No entendimento de Rawls, o sistema jurídico é composto por um conjunto de regras públicas coercitivas, destinadas a sujeitos racionais, visando orientar seus comportamentos e promover a estrutura necessária para uma convivência social

³⁴⁹ Segundo Lima: “A ‘Teoria Pura do Direito’ é uma teoria do Direito Positivo em geral, é uma teoria que visa estabelecer um estatuto epistemológico do Direito independente de outras esferas culturais ou do saber humano”. LIMA, Op. Cit., p. 30.

³⁵⁰ LIMA, Op. Cit., p. 51.

³⁵¹ Essa construção ficou conhecida como pirâmide de Kelsen, sendo estudada até hoje nas universidades, o que demonstra a inegável contribuição do pensamento kelseniano.

³⁵² Kelsen se opõe a Kant na medida em que discorda da ideia de um Estado de direito racional que encontra na liberdade o seu fundamento e o seu objetivo.

³⁵³ Segundo Novais, essa perspectiva leva à conclusão “de que todo o Estado é Estado de direito”. NOVAIS, Op. Cit., p. 23.

³⁵⁴ LIMA, Op. Cit., p. 53.

³⁵⁵ LIMA, Op. Cit., pp. 38-39.

³⁵⁶ “No início dos anos 70, o ataque operado pelas ciências sociais ao normativismo do direito racional desencadeou uma reação surpreendente. Na esteira da reabilitação geral de problemáticas da filosofia prática, a filosofia do direito deu uma virada que trouxe de volta a tradição do direito racional de uma maneira uma tanto inesperada. Mais tarde, desde a publicação de *Uma teoria da justiça*, de John Rawls (1971), o pêndulo oscilou para o outro lado.” HABERMAS, Jürgen. *Facticidade e validade: contribuição para uma teoria discursiva do direito e da democracia*. Tradução: Felipe Gonçalves Silva e Rúrion Melo. São Paulo: Editora Unesp, 2020, p. 96-97. ISBN: 978-65-5711-000-3.

³⁵⁷ *Ibidem*, p. 186. DWORKIN, Ronald. *Uma questão de princípio*. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins, 2019, pp. 38-39. ISBN: 978858063376-4.

cooperativa³⁵⁸. Para ele, o Estado de Direito decorre da aplicação do conceito de “justiça formal”, caracterizado pela administração regular e imparcial das normas ao sistema jurídico³⁵⁹. Assim, por meio do desenvolvimento da “Teoria da Justiça”³⁶⁰, Rawls defende que o direito se norteia pelos princípios de justiça, como a igualdade de oportunidades e a justiça social, os quais devem ser aplicados de maneira equânime para a realização legítima do Estado de Direito³⁶¹.

Para Dworkin, a democracia e o Estado de Direito não são valores conflitantes, mas sim enraizados em um ideal mais fundamental de tratamento igualitário das pessoas³⁶². Em sua obra “Uma questão de princípio”, ele afirma que existem duas noções distintas de Estado de Direito. Uma “centrada no texto legal”, silente quanto ao que pode ser introduzido na lei, não priorizando o conteúdo normativo. E outra, a qual defende, “centrada nos direitos”, baseada na reciprocidade de direitos e deveres morais entre os cidadãos e na existência de direitos políticos perante o Estado³⁶³. Na ótica dessa última, o Estado de Direito fortalece a democracia ao estabelecer um fórum independente, baseado em princípios, imprescindível não só como âmbito de realização da justiça, mas também como meio de confirmar que a justiça diz respeito aos direitos individuais, não se resumindo apenas a uma questão de bem público³⁶⁴.

Em Habermas, a noção de Estado de Direito, que se encontra vinculada à efetividade do próprio direito³⁶⁵, é ressignificada a partir da teoria do discurso³⁶⁶. Segundo o autor, direito e poder ostentam estreita ligação, estabelecendo uma relação de troca alimentada pela positivação do primeiro, que encontra legitimidade na construção do poder comunicativo³⁶⁷.

Nesse sentido, o Estado de Direito pressupõe uma lógica retro-operante de legitimação, na qual o poder público, devidamente organizado, obriga o poder político, constituído na forma do direito, a buscar fundamento de validade no direito legitimamente instituído³⁶⁸. Em outras palavras, o direito legítimo se constrói por meio do poder comunicativo³⁶⁹, que, por sua vez, novamente é transformado em poder

³⁵⁸ RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Tradução Almiro Pisetta e Lenita M.R. Esteves. Martins Fontes: São Paulo, 1997, p. 257. ISBN: 85.336.0681-8.

³⁵⁹ *Ibidem*.

³⁶⁰ A “Teoria da Justiça” de Rawls visa “apresentar uma concepção da justiça que generaliza e leva a um plano superior de abstração a conhecida teoria do contrato social como se lê, digamos, em Locke, Rousseau e Kant”. *Ibidem*, p. 12.

³⁶¹ *Ibidem*, pp. 257-261.

³⁶² DWORKIN, Op. Cit., p. 38.

³⁶³ DWORKIN, Op. Cit., pp. 6-7.

³⁶⁴ DWORKIN, Op. Cit., pp. 38-39.

³⁶⁵ HABERMAS, Jürgen. *Facticidade e validade: contribuição para uma teoria discursiva do direito e da democracia*. Tradução: Felipe Gonçalves Silva e Rúrion Melo. São Paulo: Editora Unesp, 2020, p. 261. ISBN: 978-65-5711-000-3.

³⁶⁶ *Ibidem*, p. 39.

³⁶⁷ *Ibidem*, p. 224.

³⁶⁸ *Ibidem*, pp. 186 e 224.

³⁶⁹ Para Habermas, no Estado democrático de direito, o poder político se divide em poder comunicativo e administrativo. HABERMAS, Jürgen. *Facticidade e validade: contribuição para uma teoria discursiva do direito e da*

administrativo pela via do direito legitimamente normatizado³⁷⁰. Logo, não há Estado de Direito sem democracia³⁷¹, pois sua efetiva concretização demanda o exercício do direito fundamental de participação do cidadão no processo de produção jurídica³⁷².

Nas palavras de Canotilho, “*Estado de direito* é um Estado ou uma forma de organização político-estadual cuja atividade é determinada e limitada pelo *direito*”³⁷³. O eminente constitucionalista esclarece que esse modelo estatal “é o da eliminação do arbítrio no exercício dos poderes públicos com a conseqüente garantia de direitos dos indivíduos perante esses poderes”³⁷⁴. Na ótica do autor, atualmente, não se compreende Estado de Direito como “estado anti estadual”, uma vez que ele se encontra materialmente vinculado à tônica da justiça, que decorre naturalmente da justiça social concretizada pelo Estado ou outras entidades políticas³⁷⁵.

Novais, outro autor português reconhecido na área do direito constitucional, defende em sua obra “Contributo para uma Teoria do Estado de Direito” uma concepção ampla de Estado de Direito que vai além da limitação do poder estatal à ordem jurídica, envolvendo também a proteção dos direitos fundamentais³⁷⁶. Esse professor propõe um deslocamento do estudo do referido instituto, afastando-o da tradicional abordagem do império da lei e voltando-o para os direitos fundamentais³⁷⁷. Para Novais, o Estado de Direito será aquele “vinculado e limitado juridicamente em ordem à proteção, garantia e realização efetiva dos direitos fundamentais, que surgem como indisponíveis perante os detentores do poder e o próprio Estado”³⁷⁸.

Dessa forma, após brevíssimo passeio pela visão de Estado de Direito à luz dos mais renomados pensadores, fica claro que o seu conceito é um tema que vem instigando o debate político, jurídico e filosófico ao longo da história. É importante ressaltar que as definições apresentadas não são as únicas possíveis, sendo verdade que muitos autores combinam ou enfatizam vieses diferentes em suas construções. Além disso, as definições precisam ser analisadas dentro de uma lógica pluralista, entendendo-se que não existe uma pretensão excludente, mas sim complementar, pois,

democracia. Tradução: Felipe Gonçalves Silva e Rúrion Melo. São Paulo: Editora Unesp, 2020, p. 187. ISBN: 978-65-5711-000-3.

³⁷⁰ *Ibidem*, p. 224.

³⁷¹ Para Habermas: “O procedimento democrático de positivação do direito depende de os cidadãos *também* fazerem um uso orientado ao bem comum de seus direitos de comunicação e de participação, o qual sem dúvida pode ser politicamente exigido, mas não juridicamente imposto”. *Ibidem*, pp. 697-698, grifos do autor.

³⁷² *Ibidem*, p. 621.

³⁷³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estado de direito* [em linha]. Coleção Cadernos Democráticos da Fundação Mário Soares. Lisboa: Editora Gradiva, 1999, p. 13, grifos do autor [consult. 16 mar. 2022]. ISBN: 972-662-656-0. Disponível em http://casacomum.org/cc/arquivos?set=e_7913.

³⁷⁴ *Ibidem*, p. 11.

³⁷⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª edição. Coimbra: Almedina, 2003, pp. 244-245. ISBN: 978972402106-5.

³⁷⁶ NOVAIS, Op. Cit., p. 25.

³⁷⁷ “Assim, de entre as principais posições próprias aqui desenvolvidas, salientamos, em primeiro lugar, o esforço de deslocação da *tônica*, na abordagem do Estado de direito e do seu conteúdo, da ideia de *império da lei* para a ideia de *direitos fundamentais*.” NOVAIS, Op. Cit., p. 12, grifos do autor.

³⁷⁸ NOVAIS, Op. Cit., p. 26

como já mencionado, os conceitos se distinguem, basicamente, em razão do aspecto prestigiado pelo autor.

2.4. A relação entre Estado de Direito e democracia

A democracia traduz um valor universal caracterizado pela ampla participação e pela existência de mecanismos igualitários. Entretanto, ao longo da trajetória de consolidação dos ideais democráticos, o termo experimentou diversas aceções e ambiguidades, dificultando a precisão conceitual.

Vale destacar que a palavra “democracia” surgiu na Grécia Antiga, mais precisamente em Atenas, indicando inicialmente “um modo de organização das instituições políticas e de poder”, passando a expressar posteriormente um modelo de vida e virtudes³⁷⁹. Nessa primeira fase, o conceito experimentou um intenso, porém efêmero florescimento, desaparecendo aos poucos e permanecendo sepultado por aproximadamente dois mil anos³⁸⁰. O ideal democrático ressurgiu das cinzas no século XVIII, a partir da independência dos Estados Unidos da América e da Revolução Francesa, conquistando lentamente o seu espaço no cenário mundial, espelhando o modelo político da civilização ocidental contemporânea³⁸¹.

Na visão de Silva, democracia é um conceito histórico e não meramente político, consistindo em “um *processo* de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história”³⁸². Nesse sentido, o autor entende que não se trata de “um valor-fim, mas meio e instrumento de realização de valores”, esses últimos representados pelos direitos fundamentais³⁸³.

Na forma lecionada por Amaral:

[...] democracia é o regime político que assenta na dupla ideia de que, pertencendo o Poder ao povo, a escolha dos governantes é feita por eleições (‘soberania popular’) e o exercício do Poder é limitado pelos Direitos Humanos de cada pessoa (‘Estado de direito’).³⁸⁴

Com efeito, a democracia pode ser conceituada sob dois aspectos: o valorativo e o instrumental. Ela, por si só, é um valor que agrega a noção de liberdade e de igualdade, mas também caracteriza o regime político pelo qual esses direitos são assegurados. Dessa forma, sob a perspectiva instrumental, a democracia é o regime baseado nos direitos fundamentais e no respeito das minorias, por meio do qual as escolhas políticas são realizadas segundo o princípio majoritário.

³⁷⁹ DUNN, John. *A história da democracia: um ensaio sobre a libertação do povo* [em linha]. São Paulo: Editora Unifesp, 2021, p. 463 [consult. 30 maio 2021]. ISBN: 978-65-5632-079-3. Disponível em <https://ler.amazon.com.br/?asin=B094YFQSPD>.

³⁸⁰ *Ibidem*, p. 250.

³⁸¹ *Ibidem*.

³⁸² SILVA, Op. Cit., pp. 125-126, grifos do autor.

³⁸³ SILVA, Op. Cit.

³⁸⁴ AMARAL, Diogo Freitas do. *Uma introdução à política* [em linha]. Lisboa: Bertrand Editora, 2014, p. 127, grifos do autor [consult. 11 jun. 2021]. ISBN: 978-972-25-2911-2. Disponível em https://ebooks.com.pt/ebooks-links/gblink?a=2da161ce-42c1-31c8-b221-e8fb25be89ba&b=IZFNXwR8P_VCA6Lx_XpQc2Q7v3g.

Contudo, como fruto de um processo histórico, a democracia não é um fenómeno estático. Sua construção está diretamente relacionada aos fatores socioeconómicos condicionantes da realidade. Desse modo, a realidade social não apenas molda o arcabouço teórico da democracia, mas também influencia sua realização prática enquanto valor e regime político. A “democracia não é um bem adquirido para sempre: tal como as flores, tem de ser regada diariamente”³⁸⁵, sendo correto afirmar que os princípios estruturantes do ideal democrático enfrentam um cenário de esvaziamento.

Segundo Habermas, existe uma ligação “conceitual ou interna” entre Estado de Direito e democracia³⁸⁶, a qual se explica pelo facto “de as liberdades subjetivas de ação do sujeito de direito privado e a autonomia pública do cidadão” se possibilitarem mutuamente³⁸⁷. Para Alves e Barata, “a democracia é um pilar e surge em indissociabilidade com o conceito de Estado de direito ou *rule of law*”³⁸⁸. Corroborando essa visão, Duarte sustenta que o Estado de Direito está intrinsecamente ligado à democracia e aos direitos fundamentais, pois, sem a observância desse princípio, não há como garantir os outros dois valores³⁸⁹. Para a autora, existe uma “relação triangular” entre eles, ensejando uma incontestável “interdependência” e “interconexão”, sendo muitas vezes difícil delimitar o conteúdo de cada um deles³⁹⁰.

O Estado de Direito é a pedra angular do regime democrático³⁹¹, impondo a observância dos princípios da separação dos poderes, da legalidade, da segurança jurídica, da independência e imparcialidade dos tribunais, da igualdade perante a lei e da tutela jurisdicional efetiva³⁹². Contudo, como bem salienta Habermas, “não é possível haver e nem preservar o Estado de direito sem democracia radical”³⁹³, pois a erosão dos valores democráticos representa uma verdadeira ameaça à própria legalidade³⁹⁴. Vale dizer que o Estado de Direito somente se realiza plenamente em um contexto democrático.

³⁸⁵ AMARAL, Diogo Freitas do. *Uma introdução à política* [em linha]. Lisboa: Bertrand Editora, 2014, p. 132 [consult. 11 jun. 2021]. ISBN: 978-972-25-2911-2. Disponível em https://ebooks.com.pt/ebooks-links/gblink?a=2da161ce-42c1-31c8-b221-e8fb25be89ba&b=IZFNXwR8P_VCA6Lx_XpQc2Q7v3g.

³⁸⁶ HABERMAS, Jürgen. *Facticidade e validade: contribuição para uma teoria discursiva do direito e da democracia*. Tradução: Felipe Gonçalves Silva e Rúrion Melo. São Paulo: Editora Unesp, 2020, p. 684. ISBN: 978-65-5711-000-3.

³⁸⁷ *Ibidem*, p. 689.

³⁸⁸ BARATA, Mário Simões e ALVES, Dora Resende. Crise nas democracias europeias – que risco para o Estado de Direito? A situação da Hungria. In: MONTEIRO, Susana Sardinha, CEBOLA, Cátia Marques e LUCAS, Eugénio (Coord.). *A União Europeia em tempos de crise: direito e políticas públicas de 2020 a 2023*. Coimbra: Almedina, 2023, pp. 143-167, pp. 144-145. ISBN: 978-989-40-1532-1.

³⁸⁹ DUARTE, Rita Sineiro Andrade Aroso. *A crise do Estado de direito na União Europeia e o papel do TJUE*. Coimbra: Almedina, 2022, p. 46. ISBN: 978-989-40-0970-2.

³⁹⁰ *Ibidem*, p. 46.

³⁹¹ ALVES, CASTILHOS e XAVIER, Op. Cit., p. 8.

³⁹² ALVES, CASTILHOS e XAVIER, Op. Cit.

³⁹³ HABERMAS, Jürgen. *Facticidade e validade: contribuição para uma teoria discursiva do direito e da democracia*. Tradução: Felipe Gonçalves Silva e Rúrion Melo. São Paulo: Editora Unesp, 2020, p. 29. ISBN: 978-65-5711-000-3.

³⁹⁴ HABERMAS, Jürgen. *Facticidade e validade: contribuição para uma teoria discursiva do direito e da democracia*. Tradução: Felipe Gonçalves Silva e Rúrion Melo. São Paulo: Editora Unesp, 2020, p. 29. ISBN: 978-65-5711-000-3.

Em verdade, o Estado de Direito fornece o arcabouço jurídico necessário para garantir que a democracia funcione de maneira justa e equitativa. Ele estabelece as regras e limites para a ação do governo e dos cidadãos, evitando abusos de poder e protegendo os direitos individuais. Logo, a plena realização dos valores democráticos somente é alcançada a partir das garantias e liberdades tuteladas pelo Estado de Direito. Por outro lado, não existe um verdadeiro Estado de Direito sem a preservação dos valores democráticos. A legitimidade desse modelo estatal está inevitavelmente atrelada ao asseguramento da participação popular, à proteção dos direitos políticos, à garantia da independência dos poderes e à existência das instituições democráticas.

Portanto, democracia e Estado de Direito, embora sejam distintos, apresentam estreita relação, pois cada um deles reforça e sustenta o outro. Os dois fenômenos estão interconectados por meio de uma relação intrínseca e complementar. Mais do que institutos relacionados entre si, eles funcionam conjuntamente, estabelecendo um mecanismo de *feedback*, segundo o qual se alimentam mutuamente, permitindo a preservação de ambos.

2.5. Os princípios norteadores e concretizadores do Estado de Direito

Nas palavras de Canotilho: “Princípios são normas jurídicas impositivas de uma *optimização*, compatível com vários graus de concretização, consoante os condicionalismos fácticos e jurídicos”³⁹⁵. Nos sistemas normativos, existem princípios estruturantes, tais como o Estado de Direito, “constitutivos e indicativos das ideias diretivas básicas de toda ordem constitucional”³⁹⁶. Esses princípios constituem “travesmestras jurídico-constitucionais” que condicionam a estrutura organizacional sobre a qual o Estado se sustenta³⁹⁷.

A realização dos princípios estruturantes acontece mediante outros princípios potencializadores, que evidenciam “o seu sentido jurídico-constitucional e político-constitucional”, formando, entre si, uma verdadeira conexão sistemática³⁹⁸. Na qualidade de princípio orientador e conformador da ordem constitucional, o Estado de Direito encontra alicerce em outros princípios e subprincípios. Esses pilares formam um bloco valorativo, indissociável, composto por imperativos de efetividade, os quais garantem o funcionamento saudável de todo o sistema jurídico e político. Tal base

³⁹⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª edição. Coimbra: Almedina, 2003, p. 1161. ISBN: 978972402106-5.

³⁹⁶ *Ibidem*, p. 1173.

³⁹⁷ *Ibidem*.

³⁹⁸ *Ibidem*, p. 1174.

axiológica, cuja força vinculante independe de previsão constitucional, estrutura todo e qualquer Estado de Direito³⁹⁹.

Sendo assim, o Estado de Direito não é um princípio isolado. Embora autónomo, ele se encontra vinculado a outros princípios norteadores e concretizadores, responsáveis por imprimir sentido e delimitar o seu conceito, bem como possibilitar a sua efetiva realização.

2.5.1. O princípio da dignidade da pessoa humana

Com efeito, um dos pilares axiológicos do Estado de Direito é a dignidade da pessoa humana, princípio que compõe o núcleo essencial dos direitos fundamentais, do qual se extrai a proteção do mínimo existencial e dos direitos da personalidade, tanto na aceção física como moral⁴⁰⁰.

Consoante expõe Barroso, a dignidade da pessoa humana é o axioma que instrui o imperativo categórico da filosofia kantiana, semeando pressupostos éticos⁴⁰¹ suplantadores do utilitarismo⁴⁰². Tal princípio representa uma conceção central de respeito e valorização da vida humana, independentemente de suas características individuais, posição social, raça, gênero, religião, orientação sexual, nacionalidade ou qualquer outra condição. Ele reconhece que cada ser humano possui um valor intrínseco e inalienável simplesmente por ser uma pessoa. A partir da referida perspectiva, todos os indivíduos são vistos como iguais e detentores do direito a um tratamento igualitário e digno⁴⁰³. Como resultado, todas as ações, leis e políticas governamentais devem ser orientadas para garantir e promover a integridade, física e moral, de todos.

Segundo expõe Novais, a dignidade da pessoa humana é um princípio estruturante por excelência, haja vista que inspira os demais princípios constitucionais estruturantes⁴⁰⁴. O facto de o Estado de Direito encontrar orientação na dignidade da pessoa humana, logicamente, leva ao asseguramento de uma série de outros postulados, entre os quais estão os princípios da igualdade, da razoabilidade, da proporcionalidade, da reserva legal e da proteção da confiança⁴⁰⁵.

Portanto, não se pode falar em Estado de Direito dentro de um contexto de desrespeito aos direitos humanos, sendo inquestionável que o centro de toda a

³⁹⁹ NOVAIS, Op. Cit., pp. 10 e 16.

⁴⁰⁰ BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo*. São Paulo: Saraiva Educação SA, 2009, p. 254. ISBN: 978.85.02.07279-4.

⁴⁰¹ Como descreve Barroso “a) uma pessoa deve agir como se a máxima de sua conduta pudesse transformar-se em uma lei universal; b) cada indivíduo deve ser tratado como um fim em si mesmo, e não como um meio para a realização de metas coletivas ou de outras metas individuais”. *Ibidem*, p. 250.

⁴⁰² *Ibidem*.

⁴⁰³ *Ibidem*, p. 250.

⁴⁰⁴ NOVAIS, Op. Cit., p. 10.

⁴⁰⁵ NOVAIS, Op. Cit., pp. 10 e 27.

construção política e jurídica deve ser o homem e a sua dignidade. O Estado, acima de tudo, deve utilizar o direito em favor da dignidade de todos os indivíduos.

2.5.2. O princípio da igualdade

O Estado de Direito também se assenta no princípio constitucional da igualdade, o qual proíbe qualquer diferenciação injustificada e arbitrária. A igualdade é um valor social que traduz o ideal de justiça ambicionado pelos homens. Ele pressupõe a generalidade dos comandos normativos, a impessoalidade na aplicação da lei e a vedação de tratamento jurídico diferenciado.

Em se tratando de um valor social, a noção de igualdade acompanha o caminhar da humanidade, fazendo-se presente desde as primeiras discussões filosóficas conhecidas. Como afirma Horta, a ideia de igualdade surgiu com os pré-socráticos na infinita busca da verdade de todas as coisas a partir dela⁴⁰⁶. Posteriormente, esse tema integrou os estudos de Platão, filósofo que já considerava que a igualdade, em razão das diferenças existentes, não se materializa pela atribuição do mesmo tratamento a todos⁴⁰⁷. Mais tarde, na filosofia aristotélica, a igualdade passou a compor o conceito do justo, decorrendo daí a necessidade de tratar desigualmente os desiguais dentro de uma lógica proporcional⁴⁰⁸. Muito embora os gregos da Antiguidade já identificassem a igualdade como característica da justiça⁴⁰⁹, a relação desse princípio com o Estado de Direito é mais bem percebida a partir da difusão do pensamento iluminista, impulsionado pelas revoluções liberais. Segundo Rousseau, “o pacto social estabelece tal igualdade entre os cidadãos, que os coloca todos sob as mesmas condições e faz com que todos usufruam dos mesmos direitos”⁴¹⁰.

Entretanto, apesar da longa trajetória, a concretização do princípio da igualdade é uma questão demasiadamente complexa, sendo certo que a igualdade é um conceito aferível apenas pela comparação. A igualdade não é um conceito em si mesmo, visto que a igualdade (ou desigualdade) somente pode ser extraída dentro de uma lógica relacional. Em outras palavras, algo ou alguém é igual ou desigual quando comparado a outras coisas ou pessoas. Assim como pontua Bobbio: “Liberdade indica um estado; igualdade uma relação”⁴¹¹.

⁴⁰⁶ HORTA, José Luiz Borges. *História do Estado de direito*. São Paulo: Alameda, 2011, p. 241. ISBN: 978-85-7939-059-3.

⁴⁰⁷ PLATÃO. *A República*. Tradução Leonel Vallandro. Edição especial. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2014, p. 349. ISBN: 978-85-209-2155-5.

⁴⁰⁸ “E a mesma igualdade existirá entre as pessoas e as coisas envolvidas, pois da mesma forma que as últimas - as coisas envolvidas - são relacionadas entre si, as primeiras também o são; se as pessoas não forem iguais, elas não terão uma participação igual nas coisas, mas isto é a origem de querelas e queixas (quando pessoas iguais têm e recebem quinhões desiguais, ou pessoas desiguais recebem quinhões iguais).” ARISTÓTELES. *Ética a Nicômacos*. Trad. de Mário da Gama Kury. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985, p. 96. ISBN: 85-230-0049-6.

⁴⁰⁹ Joaquim Carlos Salgado apud HORTA, Op. Cit., p. 242.

⁴¹⁰ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do Contrato Social ou princípios do direito político*. Tradução Rolando R. da Silva. E-Book. Montecristo Editora, p. 41. ISBN: 978-1-61965-295-8.

⁴¹¹ BOBBIO, Norberto. *Igualdade e liberdade*. Rio de Janeiro: Ediouro, 1997, p. 7. ISBN: 85-00-33193-3.

Com efeito, o princípio da igualdade se apresenta sob dois planos, sendo eles: a igualdade perante a lei e a igualdade na lei. A igualdade perante a lei, ideia que surge com o Estado liberal, resume-se à aplicação isonômica do ordenamento jurídico, restringindo-se ao campo meramente formal do princípio⁴¹². Essa noção é fundamental ao Estado de Direito, pois estabelece que todas as pessoas devem ser tratadas igualmente perante a lei, sem qualquer tipo de discriminação⁴¹³. A igualdade na lei, que reflete a busca por isonomia material, surge com o advento do Estado social⁴¹⁴. A partir desse momento, o princípio incorpora a preocupação com o âmbito de criação do direito, entendendo que o legislador também se encontra materialmente vinculado ao preceito da igualdade⁴¹⁵. A igualdade na lei justifica a previsão de tratamento jurídico diferenciado, em conformidade com a Constituição, para corrigir desigualdades e possibilitar a verdadeira igualdade entre os homens⁴¹⁶.

Nas palavras de Novais, “as exigências do Estado social não se limitam à igualdade jurídica, na lei e na sua aplicação, mas projetam-se igualmente enquanto igualdade fáctica”⁴¹⁷. Dessa forma, o autor vislumbra que a efetividade do princípio em comento demanda uma dimensão que prestigie a igualdade de oportunidades e a disponibilização de condições materiais que possam diminuir as desigualdades iniciais, minimizando as disparidades ao longo do processo e possibilitando um resultado mais isonômico. Sob tal perspectiva, a correção das distorções vai além da igualdade na lei, assumindo um viés mais democrático, voltado ao asseguramento dos direitos fundamentais⁴¹⁸.

Em verdade, independentemente das questões conceituais acerca da igualdade formal e material, bem como da igualdade perante a lei e igualdade na lei, cabe frisar que a igualdade sem condições paritárias não é suficiente para garantir a concretização de uma isonomia real⁴¹⁹. O princípio da igualdade deve assegurar isonomia de oportunidades e capacidades para receber tratamento justo e igual perante a lei.

⁴¹² SILVA, Op. Cit., p. 215.

⁴¹³ NOVAIS, Op. Cit., pp. 69-70.

⁴¹⁴ “Enquanto o primeiro se voltava, especialmente, para o aplicador do direito, impedindo-o que desse tratamento desigual às situações iguais, a igualdade na lei, que consubstancia a isonomia material, volta-se principalmente para o legislador que deverá garantir que a lei preveja as situações de desigualdade existentes e, com base na realidade constatada promova ações que visem atingir a igualdade de facto, ou pelo menos minimizar os efeitos da desigualdade.” ANJOS, Roberto Corrêa dos. Políticas afirmativas: igualdade formal e material. *Ciência Atual – Revista Científica Multidisciplinar do Centro Universitário São José* [em linha]. Rio de Janeiro, 2020, v. 16, n.º 2, pp. 29-48, p. 38 [consult. 15 jul. 2023]. ISSN: 23171499. Disponível em <https://revista.saojose.br/index.php/cafsj/article/view/509>.

⁴¹⁵ NOVAIS, Op. Cit., p. 70.

⁴¹⁶ ANJOS, Op. Cit., p. 38.

⁴¹⁷ NOVAIS, Op. Cit., p. 71.

⁴¹⁸ NOVAIS, Op. Cit.

⁴¹⁹ A respeito do tema, Piovesan assinala: “Destacam-se, assim, três vertentes no que tange à concepção da igualdade: a) a igualdade formal, reduzida à fórmula ‘todos são iguais perante a lei’ (que, ao seu tempo, foi crucial para abolição de privilégios); b) a igualdade material, correspondente ao ideal de justiça social e distributiva (igualdade orientada pelo critério socioeconómico); e c) a igualdade material, correspondente ao ideal de justiça enquanto reconhecimento de identidades (igualdade orientada pelos critérios de gênero, orientação sexual, idade, raça, etnia e demais critérios). PIOVESAN, Flávia. Ações afirmativas no Brasil: desafios e perspectivas. *Revista Estudos Feministas*

O princípio da igualdade comporta diversas dimensões, tendo utilização em todos os ramos da ciência jurídica. Por exemplo, a igualdade jurisdicional, que se encontra no âmbito da tutela judicial efetiva, pode ser considerada um desmembramento do princípio da igualdade geral. Ele veda o tratamento discriminatório por parte das autoridades judiciárias e a edição de normas que permitam a aplicação de tratamento desigual para situações iguais e vice-versa⁴²⁰. É bom lembrar que esse subprincípio afasta a possibilidade de juízes ou tribunais de exceção em um Estado de Direito, garantindo aos jurisdicionados um juiz natural independente e imparcial⁴²¹.

Em síntese, o princípio da igualdade faz parte da essência do próprio Estado de Direito. Ele proíbe qualquer diferenciação injustificada e arbitrária, ou seja, que não esteja em conformidade com os valores e princípios constitucionais. Seu objetivo é restringir a atuação do legislador, intérprete ou autoridade pública, evitando que tomem decisões despidas de isonomia. Isso significa que a lei, em um Estado de Direito, deve ser aplicada de forma equitativa, sem levar em consideração a posição social, o sexo, a orientação sexual, a raça, a religião ou qualquer outra característica pessoal. Mas também quer dizer que o Estado deve promover ações que minimizem as desigualdades latentes e promovam condições justas para a aplicação isonômica da lei⁴²².

2.5.3. O princípio da legalidade (reserva legal e supremacia da lei)

O princípio da legalidade é um dos pilares que sustentam a estrutura do Estado de Direito em uma sociedade democrática. O Estado de Direito não se resume ao princípio da legalidade, mas o princípio em questão, certamente, é uma salvaguarda essencial contra o arbítrio e a injustiça, garantindo aos cidadãos a segurança jurídica e a proteção dos seus direitos. Tal princípio está enraizado na ideia de que nenhum ato estatal pode ser realizado sem a devida autorização legal, vinculando o poder público à observância do direito vigente.

Ao longo da história, o princípio da legalidade tem sido uma conquista essencial na luta pelos direitos humanos e pela limitação do poder do Estado. Desde as cartas magnas medievais até as modernas Constituições, a ideia de que o Estado só pode agir conforme o que está expressamente previsto na lei é um avanço civilizatório que busca evitar a arbitrariedade e proteger a liberdade individual. Esse princípio determina a submissão estatal às normas jurídicas, ou seja, todo poder exercido pelo Estado deve

[em linha]. Florianópolis, 2008, v. 16, n.º 3, pp. 887-896, p. 888. [consult. 11 abr. 2023]. ISSN: 1806-9584. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S0104-026X2008000300010>.

⁴²⁰ SILVA, Op. Cit., p. 218.

⁴²¹ SILVA, Op. Cit., p. 219.

⁴²² Segundo Piovesan: "As ações afirmativas objetivam acelerar o processo de igualdade, com o alcance da igualdade substantiva por parte de grupos socialmente vulneráveis, como as minorias étnicas e raciais, entre outros grupos." PIOVESAN, Op. Cit., p. 890.

estar fundamentado em uma lei que o autorize e deve ser exercido dentro dos limites estabelecidos por essa lei. A legalidade implica na previsibilidade das ações governamentais e na vinculação da atuação estatal a normas preestabelecidas, afastando o arbítrio e a discricionariedade.

Muitas vezes o princípio da legalidade e o princípio da reserva de lei são equiparados pela doutrina. Contudo, consoante destaca Silva, o primeiro implica na submissão e no respeito à lei, bem como na atuação dentro dos seus limites, e o segundo importa em estabelecer que o regramento de certas matérias demanda a edição de lei formal⁴²³.

Segundo Canotilho, o princípio da legalidade tem como pressupostos o princípio da supremacia da lei (*Vorrang des Gesetzes*) e o princípio da reserva de lei (*Vorbehalt des Gesetzes*)⁴²⁴. Esses dois princípios, essenciais ao Estado de Direito, indicam “a vinculação jurídico-constitucional do poder executivo”⁴²⁵. O princípio da supremacia ou prevalência da lei vincula a administração pública, impedindo a prática de atos ilegais⁴²⁶. Com base nesse princípio, a lei devidamente aprovada pelo legislativo é superior, prevalecendo em relação aos atos administrativos. O princípio da reserva legal estabelece que as restrições a direitos, liberdades e garantias somente operam em razão da lei, fonte primária de legitimação do exercício do poder⁴²⁷. O autor afirma que “existe reserva de lei quando a Constituição prescreve que o regime jurídico de determinada matéria seja regulado por lei e só por lei, com exclusão de outras fontes normativas”⁴²⁸.

Em suma, o princípio da legalidade é a base sólida sobre a qual se ergue o Estado de Direito em uma sociedade democrática. Ele protege os cidadãos da arbitrariedade e do abuso de poder, garantindo a segurança jurídica. Não obstante, cabe ressaltar que a legalidade não deve ser vista de forma isolada. Ela se relaciona diretamente com outros princípios, tais como a proporcionalidade, a igualdade, a dignidade humana e os direitos fundamentais.

2.5.4. O princípio da segurança jurídica e da proteção da confiança

Uma das funções do direito é trazer estabilidade para as relações humanas, sendo certo que esse objetivo somente se concretiza em um ambiente de segurança. A sensação de segurança é um fator fundamental para o desenvolvimento saudável da vida em coletividade, pois um ambiente confiável é indispensável à manutenção da paz

⁴²³ SILVA, Op. Cit., p. 422.

⁴²⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª edição. Coimbra: Almedina, 2003, p. 271. ISBN: 978972402106-5.

⁴²⁵ *Ibidem*, p. 256, grifos no original.

⁴²⁶ *Ibidem*, p. 256.

⁴²⁷ *Ibidem*, p. 256.

⁴²⁸ *Ibidem*, p. 724.

e à coesão social. Nesse sentido, segurança e confiança são fatores inerentes à própria essência humana.

A segurança jurídica é um princípio fundamental do Estado de Direito, que decorre da necessidade de previsibilidade (não surpresa) e de estabilidade, elementos que atribuem certeza às relações jurídicas⁴²⁹. Na visão de Mendes, a segurança jurídica se revela um subprincípio nuclear do Estado de Direito, cabendo-lhe um papel essencial na efetivação do que se entende por justiça material⁴³⁰.

Para Canotilho, os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança são mais do que subprincípios concretizadores, integrando o conceito de Estado de Direito na qualidade de elementos constitutivos. Segundo o citado autor, esses dois postulados estão intimamente ligados, razão pela qual alguns doutrinadores tratam a proteção da confiança como subprincípio ou dimensão do princípio geral da segurança jurídica^{431 432}.

Na concepção de Souto, a segurança jurídica diz respeito aos aspetos objetivos do sistema jurídico-normativo (“garantia de estabilidade jurídica, segurança de orientação e realização do direito”)⁴³³. Como salienta Novais, a segurança integra a dimensão objetiva do princípio, abarcando todas as áreas das quais emana o poder estatal (administrativa, judiciária e legislativa)⁴³⁴. Silva, citando Jorge Reinaldo Vanossi, afirma que a segurança jurídica é representada pelo “conjunto de condições que tornam possível às pessoas o conhecimento antecipado e reflexivo das consequências diretas de seus atos e de seus fatos à luz da liberdade reconhecida”⁴³⁵. Para Carvalho Filho, a segurança jurídica prestigia o aspeto objetivo do princípio, indicando “a inafastabilidade da estabilização jurídica”⁴³⁶.

Já a proteção da confiança se vincula aos elementos subjetivos do princípio geral da segurança, notadamente a “calculabilidade e previsibilidade dos indivíduos” quanto aos efeitos jurídicos gerados pelos atos estatais⁴³⁷. Na opinião de Novais, essa dimensão atinge sobretudo o poder legislativo no que diz respeito à continuidade da

⁴²⁹ SOUTO, Daniela Silva Guimarães. Coisa julgada, constitucionalidade e legalidade em matéria tributária. In: MACHADO, Hugo de Brito. *Coisa julgada: Constitucionalidade e legalidade em matéria tributária*. São Paulo: Dialética, 2006, pp. 27-39, p. 27. ISBN: 8575001493.

⁴³⁰ MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. 10ª edição. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 395. ISBN: 978-85-02-62274-6.

⁴³¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estado de direito* [em linha]. Coleção Cadernos Democráticos da Fundação Mário Soares. Lisboa: Editora Gradiva, 1999, p. 257 [consult. 16 mar. 2022]. ISBN: 972-662-656-0. Disponível em http://casacomum.org/cc/arquivos?set=e_7913.

⁴³² Novais trata o princípio da proteção da confiança como dimensão subjetiva da segurança jurídica. NOVAIS, Op. Cit., p. 152.

⁴³³ SOUTO, Op. Cit., p. 27.

⁴³⁴ NOVAIS, Op. Cit., p. 150.

⁴³⁵ SILVA, Op. Cit., p. 433.

⁴³⁶ SANTOS, José Carvalho Filho dos. *Manual de direito administrativo*. 15ª edição. Rio de Janeiro: lumen Juris, 2006, p. 27. ISBN: 85-7387-813-4.

⁴³⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª edição. Coimbra: Almedina, 2003, p. 257. ISBN: 978972402106-5.

estrutura normativa vigente⁴³⁸. Na perspectiva de Carvalho Filho, a confiança evidencia o aspeto subjetivo do princípio, especialmente no que tange à sensação do cidadão em relação aos atos estatais⁴³⁹.

Com efeito, cada sistema normativo vai determinar a melhor forma de tutelar a segurança jurídica, conferindo estabilidade ao direito vigente e assegurando as expectativas legítimas dos indivíduos em face da atuação estatal. Isso se faz por meio de postulados, que regulamentam a relação das leis e decisões judiciais no tempo, tais como a vedação de efeitos pretéritos às leis (irretroatividade), a imutabilidade das decisões judiciais definitivas (instituto da coisa julgada ou do caso julgado), o respeito à vigência legal (vedação de pré-efeitos) e a força dos atos administrativos perfeitos e acabados (ato jurídico perfeito ou força de caso decidido dos atos administrativos)⁴⁴⁰.

Sendo assim, a legitimidade do Estado de Direito está diretamente atrelada à construção de um ambiente de certeza jurídica, baseado na previsibilidade e estabilidade das normas legais e das decisões judiciais. Com base nessa necessidade de estabilização, os ordenamentos jurídicos estipulam normas de transição em hipóteses de mudanças que afetem radicalmente determinado instituto ou estatuto jurídico, impõem cláusulas de imutabilidade para resguardar determinadas situações jurídicas e administrativas consolidadas e regulamentam instrumentos de uniformização da interpretação jurisprudencial.

2.5.5. O princípio da proibição do excesso (proporcionalidade e razoabilidade)

O princípio da proibição do excesso, também conhecido como princípio da proporcionalidade, consiste em premissa nuclear dentro do Estado de Direito⁴⁴¹. Ele atua como um guardião das fronteiras entre o exercício do poder estatal e os direitos individuais⁴⁴². A sua essência reside na cautela e na moderação, lembrando constantemente que nenhum objetivo, não importa quão nobre seja, pode justificar a ultrapassagem dos limites apropriados⁴⁴³. O seu grande fundamento é o excesso de poder, objetivando conter ações do Estado que extrapolem os limites adequados, consoante a finalidade do ato praticado⁴⁴⁴.

Inicialmente, o princípio da proporcionalidade abarcava somente a limitação do poder executivo, sendo utilizado para mensurar as intervenções administrativas no

⁴³⁸ NOVAIS, Op. Cit., p. 152.

⁴³⁹ SANTOS, Op. Cit., p. 27.

⁴⁴⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª edição. Coimbra: Almedina, 2003, pp. 259-266. ISBN: 978972402106-5. SILVA, Op. Cit., pp. 434-437.

⁴⁴¹ NOVAIS, Op. Cit., p. 95.

⁴⁴² NOVAIS, Op. Cit. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 32ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, p. 113. ISBN: 978-85-392-0273-7.

⁴⁴³ SANTOS, Op. Cit., p. 30.

⁴⁴⁴ SANTOS, Op. Cit.

âmbito da liberdade individual⁴⁴⁵. Esse princípio se originou na Suíça e na Alemanha, tendo alcançado posteriormente a Áustria, Holanda, Bélgica e outros países da Europa⁴⁴⁶. O princípio da proporcionalidade foi elevado à categoria de princípio constitucional pela maioria dos sistemas jurídicos ocidentais, sendo aplicado em relação às condutas praticadas pelos poderes estatais de um modo geral⁴⁴⁷. Atualmente, esse princípio serve de parâmetro para o controle de constitucionalidade, de legalidade e legitimidade dos atos do judiciário, do legislativo e do executivo⁴⁴⁸.

Segundo a doutrina alemã, o princípio da proporcionalidade apresenta três aspetos, sendo eles: 1) adequação, ou seja, o meio utilizado deve ser compatível com a finalidade visada, 2) exigibilidade, o que importa em dizer que a ação deve ser necessária, inexistindo outro meio menos oneroso para alcançar o fim ambicionado e 3) proporcionalidade em sentido estrito, significa que as vantagens obtidas devem se sobrepor a eventuais desvantagens suportadas, isto é, os prejuízos que ocorram não podem superar os benefícios alcançados⁴⁴⁹.

Para Novais, a razoabilidade e a proporcionalidade são vertentes do controle de constitucionalidade realizado sob a égide da vedação do excesso⁴⁵⁰. A razoabilidade impõe exclusivamente uma valoração finalística, devendo ser avaliado o impacto da medida em referência ao cidadão⁴⁵¹. Já a proporcionalidade demanda uma comparação, objetivando apurar excesso ou desproporcionalidade a partir da construção de uma associação entre custo e benefício⁴⁵². O autor, citando Ossenbühl, afirma que “a proporcionalidade da restrição se avalia em função do fim perseguido, já a verificação da sua razoabilidade centra-se no sujeito afetado”⁴⁵³.

Na verdade, quanto ao princípio em questão, existe uma grande variação terminológica que dificulta a compreensão do seu conteúdo. Na prática forense, observa-se uma tendência dos magistrados na utilização do termo “proporcionalidade” para o controle de constitucionalidade relacionado à adequação substancial da conduta estatal cerceadora de liberdade⁴⁵⁴.

⁴⁴⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª edição. Coimbra: Almedina, 2003, pp. 259-266. ISBN: 978972402106-5. SILVA, Op. Cit., p. 266.

⁴⁴⁶ SANTOS, Op. Cit., p. 29.

⁴⁴⁷ NOVAIS, Op. Cit., p. 95.

⁴⁴⁸ SANTOS, Op. Cit., p. 30.

⁴⁴⁹ SANTOS, Op. Cit.

⁴⁵⁰ NOVAIS, Op. Cit., p. 128.

⁴⁵¹ Para o autor, “o controle de razoabilidade tem a ver exclusivamente com a valoração do estado ou da situação da coisa em que ficam os particulares após a imposição de medidas restritivas (...).” NOVAIS, Op. Cit., p. 129.

⁴⁵² Segundo o autor, “faz-se uma valoração comparativa de alternativas restritas, sendo essa comparação - ou, num sentido afim, essa ponderação - finalisticamente orientada ao apuramento de eventual excesso ou desproporcionalidade entre benefícios pretendidos e sacrifícios impostos pelos poderes públicos.” NOVAIS, Op. Cit., p. 129.

⁴⁵³ NOVAIS, Op. Cit., p. 144.

⁴⁵⁴ NOVAIS, Op. Cit., p. 95.

Entretanto, Carvalhinho, citando Aziz, salienta que “confluem ambos, pois, rumo ao (super) princípio da ponderação de valores e bens jurídicos, fundante do próprio Estado de Direito democrático contemporâneo (pluralista, cooperativo, publicamente razoável e tendente ao justo)”⁴⁵⁵. No âmbito do estudo em questão, independentemente da terminologia adotada, o mais importante é ressaltar que a vedação do excesso é princípio indispensável para o controle da atuação dos poderes estatais, sinalizando que moderação, prudência e razoabilidade são as rédeas que conduzem uma sociedade justa e equitativa.

À vista disso, o princípio da proibição do excesso, manifestado pelo ângulo da razoabilidade ou da proporcionalidade, tem a função de manter as balanças do direito niveladas, sustentando uma ordem legal que não apenas visa à justiça, mas também respeita os direitos conferidos aos cidadãos. Esse princípio afasta abusos e exageros dos poderes públicos em nome de um sistema jurídico compatível com as liberdades e garantias fundamentais, cujo respeito faz parte da própria natureza do Estado de Direito.

2.5.6. O princípio da proteção jurídica e das garantias processuais

A proteção jurídica e as garantias processuais integram a própria noção de Estado de Direito⁴⁵⁶. Em verdade, o mencionado princípio apresenta uma dimensão material e outra processual. A primeira diz respeito à vinculação do Estado aos direitos, liberdades e garantias fundamentais⁴⁵⁷. A segunda envolve, entre outras questões, a independência do judiciário, a eficácia do sistema judicial, a existência de garantias processuais adequadas e a obrigação de motivação das decisões adotadas pelas autoridades⁴⁵⁸. Como bem salienta Canotilho, a relevância “da existência de uma proteção **jurídico-judiciária individual sem lacunas**” rendeu ao princípio ora analisado definições tais como: “Terceira dimensão do Estado de direito”, “ pilar fundamental do Estado de direito” e “coroamento do Estado de direito”⁴⁵⁹.

Com efeito, da ideia de Estado de Direito se extrai a necessidade da fixação de uma estrutura que possibilite o amplo acesso ao judiciário e viabilize a plena realização dos direitos mediante um processo isonômico e efetivo. Logo, para atender à mencionada exigência, vários outros princípios surgem como institutos correlatos. Em

⁴⁵⁵ SANTOS, Op. Cit., p. 30.

⁴⁵⁶ “Tanto o Tribunal de Justiça como o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem confirmaram que esses princípios não são requisitos puramente formais e processuais. Constituem o meio de assegurar a conformidade e o respeito pela democracia e pelos direitos humanos. O Estado de direito é, por conseguinte, um princípio constitucional, cujas componentes assumem uma natureza tanto formal como substantiva”. UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho da Europa. Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito* [em linha]. Estrasburgo, 11.3.2014 COM (2014) 158 final, p. 4 [consult. 11 nov. 2023]. Disponível em https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:caa88841-aa1e-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0021.04/DOC_2&format=PDF.

⁴⁵⁷ NANCLARES, Op. Cit., p. 135. ALVES e PACHECO, Op. Cit., p. 27.

⁴⁵⁸ NANCLARES, Op. Cit. ALVES e PACHECO, Op. Cit.

⁴⁵⁹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª edição. Coimbra: Almedina, 2003, pp. 259-266, grifo do autor. ISBN: 978972402106-5. SILVA, Op. Cit., p. 273.

outras palavras, o Estado de Direito pressupõe e demanda a deferência a um conjunto de princípios e regras responsáveis por fazer com que o conceito de acesso ao judiciário seja uma realidade fática e não teórica.

Nas palavras de Canotilho: “Num Estado de direito pertence aos tribunais, através de juízes independentes, *dizer o direito*”⁴⁶⁰. Por isso, não existe Estado de Direito sem “acesso ao direito e aos tribunais”⁴⁶¹, o que somente é atingível mediante estrita observância de vários postulados normativos, dentre os quais estão: os princípios do juiz natural (ou juiz legal), da igualdade processual das partes, do devido processo legal (ou legalidade processual), da motivação dos atos judiciais (ou fundamentação), do duplo grau de jurisdição, da independência e imparcialidade do juiz⁴⁶², bem como os direitos relacionados à duração razoável do processo e à publicidade dos atos processuais⁴⁶³.

Nesse sentido, a realização do Estado de Direito determina a construção de um sistema de garantias processuais e procedimentais, as quais têm por finalidade possibilitar o pleno acesso aos direitos e às vias judiciais. Essa estrutura é composta por uma série de pressupostos normativos, princípios e regras, que inspiram e regulamentam a relação do judiciário com os seus jurisdicionados.

2.6. A tutela jurisdicional efetiva enquanto corolário do Estado de Direito

A tutela jurisdicional efetiva encontra assento no artigo 19.º, n.º 1, parágrafo 2.º, do TUE, cuja redação determina que os Estados-Membros estabeleçam “as vias de recurso necessárias para assegurar uma tutela jurisdicional efetiva nos domínios abrangidos pelo direito da União”⁴⁶⁴. Esse princípio também está presente no artigo 47.º da CDFUE⁴⁶⁵, dispositivo que assegura o direito de ação junto de um tribunal independente, imparcial e previamente estabelecido pela lei⁴⁶⁶.

⁴⁶⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estado de direito* [em linha]. Coleção Cadernos Democráticos da Fundação Mário Soares. Lisboa: Editora Gradiva, 1999, p. 71, grifos do autor [consult. 16 mar. 2022]. ISBN: 972-662-656-0. Disponível em http://casacomum.org/cc/arquivos?set=e_7913.

⁴⁶¹ *Ibidem*.

⁴⁶² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª edição. Coimbra: Almedina, 2003, pp. 259-266. ISBN: 978972402106-5. SILVA, Op. Cit., p. 274.

⁴⁶³ MENDES, Op. Cit., pp. 402-410.

⁴⁶⁴ UNIÃO EUROPEIA. *Versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia* [em linha]. 26-10-2012, C 326, pp. 1-390 [consult. 23 fev. 2023]. ISSN: 1977-1010. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ:C:2012:326:TOC>.

⁴⁶⁵ “Art. 47.º - Toda a pessoa cujos direitos e liberdades garantidos pelo direito da União tenham sido violados tem direito a uma ação perante um tribunal. Toda a pessoa tem direito a que a sua causa seja julgada de forma equitativa, publicamente e num prazo razoável, por um tribunal independente e imparcial, previamente estabelecido por lei. Toda a pessoa tem a possibilidade de se fazer aconselhar, defender e representar em juízo. É concedida assistência judiciária a quem não disponha de recursos suficientes, na medida em que essa assistência seja necessária para garantir a efectividade do acesso à justiça.” UNIÃO EUROPEIA. Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia [em linha]. 07-06-2016, C 202, pp. 389-405 [consult. 6 de dez. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT>.

⁴⁶⁶ A tutela jurisdicional efetiva e um corolário lógico do Estado de Direito. ANDRADE, Maria Francisca Góis Figueira Almeida. *Os limites ao princípio da confiança mútua e a tutela do Estado de direito no âmbito da cooperação judicial penal: a necessidade da reconfiguração de um equilíbrio à luz da situação do Estado de direito na Polónia* [em

Na jurisprudência da União Europeia, a primeira alusão à noção de tutela jurisdicional efetiva remonta à década de 60, especificamente ao caso Salgoil⁴⁶⁷. Nesse precedente, o Tribunal de Justiça estabeleceu uma conexão fundamental entre a tutela jurisdicional efetiva e o efeito direto do direito comunitário. A decisão destacou que os órgãos jurisdicionais nacionais têm o dever de proteger os direitos reconhecidos aos particulares pelos Tratados, os quais podem ser prejudicados por eventuais violações⁴⁶⁸. Desse modo, o Tribunal esclareceu que o asseguramento da eficácia de tais direitos demanda uma tutela jurisdicional direta e imediata⁴⁶⁹.

Contudo, uma das mais importantes manifestações do Tribunal de Justiça relacionadas à tutela jurisdicional efetiva ocorreu posteriormente no caso Unión de Pequeños Agricultores contra o Conselho da União Europeia⁴⁷⁰. Esse precedente, resultado de um despacho do Tribunal de Primeira Instância e de um acórdão do Tribunal de Justiça, consolidou a perspectiva de que a tutela jurisdicional efetiva representa um direito fundamental no âmbito da ordem jurídica europeia e um princípio geral do direito da União⁴⁷¹.

No âmbito do direito da União, a tutela jurisdicional efetiva envolve o direito de acesso aos tribunais, o qual abarca o direito de ação e o direito de defesa⁴⁷². O direito de ação, previsto no artigo 47.º da CDFUE, proporciona aos particulares e aos Estados-Membros a utilização das diversas vias processuais disponíveis, visando preservar os direitos subjetivos e interesses legítimos conferidos pela ordem jurídica da União⁴⁷³.

Por outro lado, o direito de defesa, contemplado pelo artigo 47.º, n.º 2, segunda parte da CDFUE, garante a faculdade de resposta, aconselhamento e representação no âmbito do judiciário⁴⁷⁴. Esses dois direitos estão intrinsecamente relacionados à proteção jurídica por meio dos tribunais da União Europeia, integrando o conceito de tutela jurisdicional efetiva.

Vale destacar que o princípio da tutela jurisdicional efetiva, na União Europeia, para além do acesso aos tribunais, compreende também a conceção de um processo

linha]. Dissertação de mestrado em Direito. Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 2021, p. 18 [consult. 26 maio 2022]. Disponível no Repositório Institucional da Universidade Católica Portuguesa <http://hdl.handle.net/10400.14/36316>.

⁴⁶⁷ PROENÇA, Op. Cit., p. 47.

⁴⁶⁸ COMUNIDADE EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão de Justiça de 19 de dezembro de 1968* [em linha]. Sociedade anónima Salgoil contra Ministério do Comércio Externo da República Italiana, processo 13/68 [consult. 21 ago. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61968CJ0013>.

⁴⁶⁹ UNIÃO EUROPEIA. Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia [em linha]. 07-06-2016, C 202, pp. 389-405 [consult. 6 de dez. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT>.

⁴⁷⁰ PROENÇA, Op. Cit., p. 47.

⁴⁷¹ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão de Justiça de 25 de julho de 2002* [em linha]. Unión de Pequeños Agricultores contra Conselho da União Europeia, processo C-50/00 P [consult. 21 ago. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62000CJ0050>.

⁴⁷² PROENÇA, Op. Cit., p. 53.

⁴⁷³ ABREU, Joana Rita de Sousa Covelo de. *Tribunais nacionais e tutela jurisdicional efetiva: da cooperação à integração judiciária no Contencioso da União Europeia*. Coimbra: Almedina, 2019, p. 46. ISBN: 978-972-40-9250-8. PROENÇA, Op. Cit.

⁴⁷⁴ PROENÇA, Op. Cit., p. 52.

justo e equitativo. Segundo Proença, “a noção de processo equitativo é essencialmente equivalente a um processo justo definido por lei ou processo devido em direito”, o que remete à ideia do “*due process of law*”⁴⁷⁵.

Dessa forma, a prestação da tutela jurisdicional efetiva demanda a existência de normas processuais e procedimentais, previamente estabelecidas, que possibilitem o acesso ao judiciário e a defesa dos direitos da forma mais ampla possível. No que diz respeito às primeiras, incluem-se aspetos como o duplo grau de jurisdição, a presunção de inocência, bem como as exigências de *non bis in idem* e *nulla poena sine legem*. Quanto às segundas, destaca-se a necessidade de fundamentação dos atos das instituições europeias, como regulamentos, diretivas e decisões, além dos próprios acórdãos⁴⁷⁶.

Com efeito, a tutela das legítimas pretensões deve se realizar por meio de um procedimento que transcorra em total conformidade com disposições normativas claramente previstas no ordenamento jurídico, garantindo assim o devido processo legal. Todavia, a tutela jurisdicional efetiva ultrapassa o cumprimento de garantias processuais e procedimentais pelos tribunais. Ela abrange mais do que uma obrigação de meio, ou seja, não se limita à previsão de normas que regulamentem a tramitação dos processos, existindo uma obrigação de asseguramento do resultado almejado, qual seja: a resolução eficiente e tempestiva dos litígios por meio de um julgamento justo.

Desse modo, o conceito europeu de tutela jurisdicional efetiva repousa, essencialmente, no asseguramento do exercício dos direitos subjetivos, o que tem por pressuposto lógico a garantia do direito de ação e defesa junto a um tribunal. Essa exigência decorre da noção construída em torno do Estado de Direito, princípio que impõe não só observância das normas, mas também a efetividade destas. O TJUE já afirmou que o artigo 19.º do TUE “concretiza o valor do Estado de Direito afirmado no artigo 2.º do TUE”⁴⁷⁷. Logo, a jurisprudência da União Europeia considera o princípio da tutela jurisdicional como forma de materialização do valor fundamental do Estado de Direito⁴⁷⁸.

Desse modo, o princípio da tutela jurisdicional efetiva faz parte da noção que envolve o Estado de Direito, valor sobre o qual a União Europeia se assenta. A efetividade normativa está diretamente ligada à concretização dos direitos e,

⁴⁷⁵ PROENÇA, Op. Cit., pp. 48-49.

⁴⁷⁶ PROENÇA, Op. Cit.

⁴⁷⁷ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão de Justiça (Grande Secção) de 27 de fevereiro de 2018* [em linha]. Associação Sindical dos Juizes Portugueses contra Tribunal de Contas. Processo C-64/16 (pedido de decisão prejudicial) [consult. 13 mar. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62016CJ0064>.

⁴⁷⁸ SILVEIRA, Alessandra Aparecida Souza da *et al.* União de direito para além do direito da União – as garantias de independência judicial no acórdão Associação Sindical dos Juizes Portugueses. *Julgar* [em linha]. 2018, p. 5, p. 2 [consult. 20 ago. 2023]. ISSN: 2183-3419. Disponível em <https://julgar.pt/uniao-de-direito-para-alem-do-direito-da-uniao-as-garantias-de-independencia-judicial-no-acordao-associacao-sindical-dos-juizes-portugueses/>.

consequentemente, aos meios conferidos pelo ordenamento jurídico para o seu exercício de forma eficaz. Isso faz com que o princípio da tutela jurisdicional efetiva seja um corolário lógico e indissociável do Estado de Direito.

2.7. A importância do acórdão da Associação Sindical dos Juizes Portugueses

No caso da ASJP, o TJUE afirmou, pela primeira vez, que o artigo 19.º, n.º 1, parágrafo 2.º, do TUE acarreta a obrigação de os Estados-Membros assegurarem que os órgãos jurisdicionais responsáveis por aplicar e interpretar o direito da União ofereçam garantias de independência⁴⁷⁹. Essa decisão tem caráter emblemático porque se tornou um precedente precioso na luta pela restauração do Estado de Direito na União Europeia.

Vale lembrar que a ASJP deflagrou uma ação para anular os atos administrativos relacionados aos pagamentos de vencimentos realizados com base na Lei 75/2014⁴⁸⁰. Essa lei previa a redução salarial transitória dos titulares de cargos e de pessoas no exercício de funções no setor público, medida adotada para a eliminação do *déficit* orçamentário excessivo de Portugal⁴⁸¹.

Diante dos prejuízos impostos aos juizes do Tribunal de Contas em razão dessa medida, com fundamento na Constituição da República de Portugal e nos artigos 19.º, n.º 1, parágrafo 2.º, do TUE e 47.º da CDFUE, foi instaurada uma ação pela ASJP⁴⁸². Nesse processo, no qual se alegou a violação do princípio da independência judicial, foram suscitadas dúvidas relacionadas à interpretação do direito da União, fazendo com que o TJUE, mediante reenvio prejudicial, fosse provocado a se manifestar sobre o tema.

Ao analisar o caso, o TJUE estabeleceu que a independência do judiciário está relacionada à obrigação de manutenção, nos domínios abrangidos pelo direito da União, de um sistema recursal que garanta uma tutela jurisdicional efetiva. A decisão destacou a preservação dos valores comuns como condição de preservação da confiança mútua entre os Estados-Membros⁴⁸³.

⁴⁷⁹ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão de Justiça (Grande Secção) de 27 de fevereiro de 2018* [em linha]. Associação Sindical dos Juizes Portugueses contra Tribunal de Contas. Processo C-64/16 (pedido de decisão prejudicial) [consult. 13 mar. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62016CJ0064>.

⁴⁸⁰ *Ibidem*.

⁴⁸¹ PORTUGAL. Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro. *Diário da República n.º 176/2014, Série I de 2014-09-12* [em linha]. Lisboa, Assembleia da República. 2014-09-12, pp. 4896-4898 [consult. 21 mar. 2023]. Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/75-2014-56747377>.

⁴⁸² SILVEIRA, Alessandra Aparecida Souza da *et al.* União de direito para além do direito da União – as garantias de independência judicial no acórdão Associação Sindical dos Juizes Portugueses. *Julgar* [em linha]. 2018, p. 5, p. 2 [consult. 20 ago. 2023]. ISSN: 2183-3419. Disponível em <https://julgar.pt/uniao-de-direito-para-alem-do-direito-da-uniao-as-garantias-de-independencia-judicial-no-acordao-associacao-sindical-dos-juizes-portugueses>.

⁴⁸³ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão de Justiça (Grande Secção) de 27 de fevereiro de 2018* [em linha]. Associação Sindical dos Juizes Portugueses contra Tribunal de Contas. Processo C-64/16 (pedido de decisão

Segundo a orientação fixada, a independência do judicial pressupõe um sistema recursal que assegure uma tutela jurisdicional efetiva nos domínios abrangidos pelo direito da União⁴⁸⁴. Em outras palavras, a partir da análise de uma questão prejudicial, o TJUE afirmou, em caráter inédito, que o artigo 19.º, n.º 1, parágrafo 2.º, do TUE vincula os Estados-Membros à obrigação de assegurar que os órgãos jurisdicionais responsáveis por aplicar e interpretar o direito da União ofereçam garantias de independência.

Essa decisão inaugurou um entendimento jurisprudencial, alargando o alcance de proteção do Estado de Direito e estendendo a competência do TJUE no que diz respeito ao seu controle nos Estados-Membros. De facto, o caso da ASJP sedimentou uma nova orientação sobre a possibilidade de controle das normas de organização judicial dos Estados-Membros.

Dessa forma, o acórdão proferido no caso português tem crucial importância no atual cenário da União Europeia, representando um marco na luta pela restauração do Estado de Direito no Leste Europeu, o que inclui a República da Polónia, cuja situação será analisada adiante. Ele serviu de mensagem para a Comissão Europeia, sinalizando qual seria a linha de entendimento a ser adotada em eventuais processos relacionados à erosão da independência do judiciário.

prejudicial) [consult. 13 mar. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62016CJ0064>.

⁴⁸⁴ Tais instâncias possuem natureza de “órgão jurisdicional” e integram o sistema de vias de recurso nos domínios abarcados pelo direito da União, podendo, portanto, ser compelidas a apreciar situações relacionadas com a aplicação ou a interpretação deste direito, conforme precedente estabelecido no processo da Associação Sindical dos Juizes Portugueses. *Ibidem*.

Capítulo 3

3. O Estado de Direito na União Europeia

Os pilares axiológicos sobre os quais a União Europeia se assenta estão arrolados no artigo 2.º do TUE, dispositivo que prestigia, entre outros valores, o Estado de Direito. Esse princípio, também presente na CDFUE, se destaca como pedra angular da integração europeia, sendo o seu respeito condição prévia de adesão à União, conforme se infere do artigo 49.º do TUE.

Vale frisar que o alcance do princípio do Estado de Direito dentro da União Europeia foi altamente debatido a partir de sua referência como valor comum no TUE⁴⁸⁵. Várias dúvidas foram levantadas sobre a falta de homogeneidade do seu conteúdo nas esferas nacionais, bem como a impossibilidade de a União, que não é propriamente um Estado, encontrar alicerce em tal princípio⁴⁸⁶. Como bem ressalta Pech, a referência ao “Estado de Direito” não importa na afirmação de que a União Europeia é uma entidade semelhante aos Estados-Membros no que diz respeito à soberania⁴⁸⁷. O autor esclarece que a utilização do termo “Estado” se deve a circunstâncias históricas atreladas à origem do “Princípio do *Rechtsstaat*”⁴⁸⁸. Para ele, é perfeitamente plausível que a União Europeia também seja orientada por um princípio geral e fundamental, comum aos Estados-Membros, que estabeleça a submissão do poder público a um conjunto de regras formais e limitações substantivas. Logo, como argumenta a doutrina mais lúcida, muito embora o conceito reflita a tradição constitucional dos Estados-Membros, não existe qualquer impedimento para que a ordem jurídica da União se vincule ao Estado de Direito como valor obrigatório⁴⁸⁹.

De facto, os Tratados não trouxeram uma definição para o Estado de Direito em âmbito europeu, tendo-se por certo que cada país membro da União possui uma conceção particular da sua abrangência⁴⁹⁰. No entanto, como já afirmado pela Comissão Europeia, apesar de os Estados-Membros ostentarem identidades nacionais próprias e sistemas jurídicos distintos, no que concerne aos aspetos nucleares, existe um certo consenso acerca desse princípio em toda a União⁴⁹¹. De certa forma, tal conformidade é resultado do trabalho da Comissão de Veneza, realizada em 2011, cujo relatório

⁴⁸⁵ DUARTE, Op. Cit., p. 44.

⁴⁸⁶ DUARTE, Op. Cit.

⁴⁸⁷ PECH, Laurent. The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union (April 28, 2009). *Jean Monnet Working Paper Series* [em linha]. n.º 4/2009, pp. 49-50 [consult. 20 abr. 2023]. ISSN: 1087-2221. Disponível em <https://ssrn.com/abstract=1463242>.

⁴⁸⁸ *Ibidem*, p. 50.

⁴⁸⁹ DUARTE, Op. Cit., p. 84.

⁴⁹⁰ DUARTE, Op. Cit., pp. 29 e 47.

⁴⁹¹ UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Relatório de 2020 sobre o Estado de direito. Situação na União Europeia* [em linha]. Bruxelas, 30.9.2020, COM (2020) 580 final [consult. 11 nov. 2022]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0580>.

desenvolvido elenca os elementos essenciais ao conceito de Estado de Direito, sendo eles: 1) legalidade; 2) segurança jurídica; 3) proibição da arbitrariedade; 4) acesso à justiça perante tribunais independentes e imparciais (incluindo a revisão judicial de atos administrativos); 5) respeito pelos direitos humanos e (6) proibição da discriminação e igualdade diante da lei⁴⁹².

Com base nos aspetos apontados pela Comissão de Veneza, no primeiro Relatório sobre a situação do Estado de Direito em âmbito europeu, elaborado em 2020, a Comissão Europeia destacou que:

O Estado de direito contempla princípios como a legalidade, que requer um processo legislativo transparente, responsável, democrático e pluralista; a segurança jurídica; a proibição do exercício arbitrário do poder executivo; a tutela jurisdicional efetiva por tribunais independentes e imparciais e a fiscalização jurisdicional efetiva, incluindo o respeito dos direitos fundamentais; assim como os princípios da separação de poderes e da igualdade perante a lei⁴⁹³.

Em verdade, o Estado de Direito, fenómeno comum das tradições constitucionais ocidentais e um dos três pilares do Conselho da Europa⁴⁹⁴, é a base da integração europeia. Esse princípio vincula a União e os Estados-Membros, permitindo a revisão dos atos praticados pelas instituições europeias e possibilitando a fiscalização dos países que violam os Tratados e desrespeitam os valores comuns⁴⁹⁵. Na visão de Nanclares⁴⁹⁶, o Estado de Direito na União Europeia adquiriu uma aceção diferente da que lhe é atribuída no direito internacional, atingindo uma envergadura parecida com a que tem nos Estados-Membros. O próprio TJUE já afirmou que a proteção dos direitos fundamentais emana do Estado de Direito⁴⁹⁷, ratificando, assim, a sua posição de guardião dos demais valores europeus.

Para Lafuente⁴⁹⁸, a consagração do Estado de Direito como viga-mestra da integração tem um duplo sentido. Isso porque, essencialmente, a União Europeia é uma “União de direitos”, o que impõe a conformidade com as normas comunitárias, consoante o precedente estabelecido no acórdão do processo “*Les Verts*”⁴⁹⁹. Mas, além

⁴⁹² UNIÃO EUROPEIA. Conselho da Europa. *European Commission for democracy through the law (Venice Commission) - Report on the Rule of Law* [em linha]. Strasburg, 2011, p. 10 [consult. 22 maio 2023]. Disponível em [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e).

⁴⁹³ UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Relatório de 2020 sobre o Estado de direito. Situação na União Europeia* [em linha]. Bruxelas, 30.9.2020, COM (2020) 580 final, p. 1 [consult. 11 nov. 2022]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0580>.

⁴⁹⁴ UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho da Europa. Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito* [em linha]. Estrasburgo, 11.3.2014 COM (2014) 158 final, p. 4 [consult. 11 nov. 2023]. Disponível em https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:caa88841-aa1e-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0021.04/DOC_2&format=PDF.

⁴⁹⁵ O artigo 49 do TUE possibilita um controle prévio estabelecendo critérios de adesão à União Europeia. Todavia, a fiscalização dos valores comuns, como condição de permanência, pode ser realizada por meio de instrumentos políticos e jurídicos, a exemplo do artigo do 7.º TUE e do artigo 258.º e seguintes do TFUE.

⁴⁹⁶ NANCLARES, Op. Cit., pp. 134-135.

⁴⁹⁷ LAFUENTE, José Díaz. A coerência das políticas migratórias, de asilo e de gestão das fronteiras da união europeia: entre a retórica e a prática na defesa do Estado de direito. *Confluências: Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito* [em linha]. 2021, v. 23, n.º 2, pp. 36-57, pp. 41 [consult. 9 jun. 2022]. ISSN: 2318-4558. Disponível em <https://periodicos.uff.br/confluencias/article/view/50669>.

⁴⁹⁸ *Ibidem*, p. 40.

⁴⁹⁹ O acórdão “*Les Verts*” (de 23/04/1986, proferido no processo C-294/83) é emblemático, pois atribuiu expressamente a natureza de Constituição aos Tratados, consignando que: “a Comunidade Económica Europeia é uma

disso, a União Europeia é constituída pela reunião de Estados que se obrigam a respeitar o Estado de Direito enquanto norma jurídica da própria União⁵⁰⁰. Na visão de Quadros, “o princípio da Democracia impõe a ideia de *Estado de Direito*, significando este, na fórmula de *Rule of Law* ou *Rechtsstaatsprinzip*, o primado do Direito e da legalidade comunitária”⁵⁰¹. O autor acrescenta que o princípio da segurança jurídica e da confiança legítima - tutela da confiança (“*Vertrauensschutz*”) para a doutrina alemã, diretamente relacionados com o Estado de Direito, são fontes da ordem jurídica comunitária⁵⁰².

Cumprir frisar que a estabilidade da União Europeia se encontra consubstanciada na crença no Estado de Direito, sendo tal princípio fundamental à sobrevivência de um projeto de integração baseado na confiança mútua. O desrespeito ao Estado de Direito afeta a base jurídica, política e económica do bloco, razão pela qual a sua deficiência em um dado Estado-Membro reverbera para além das fronteiras nacionais, afetando a União como um todo⁵⁰³. Como já esclarecido pela Comissão Europeia:

O respeito pelo Estado de direito é não só uma condição prévia para a proteção de todos os valores fundamentais referidos no artigo 2.º do TUE, é também uma condição prévia para a defesa dos direitos e obrigações decorrentes dos Tratados, bem como para a criação de um clima de confiança mútua entre os cidadãos, as empresas e as autoridades nacionais nas ordens jurídicas de todos os outros Estados-Membros.⁵⁰⁴

Desse modo, embora não exista uma hierarquia entre os valores da União, o respeito ao Estado de Direito é condição *sine qua non* de proteção dos outros valores em que a União se assenta, como a liberdade, a democracia, a igualdade e os direitos humanos. Logo, as instituições europeias possuem um particular interesse na defesa desse princípio estruturante.

A União Europeia tem por pretensão que todos os seus Estados-Membros respeitem e promovam o Estado de Direito em suas respetivas jurisdições. Isso inclui assegurar leis, claras e acessíveis, que representem a vontade democrática dos cidadãos, garantir que os três poderes atuem em conformidade com suas

comunidade de direito, na medida em que nem os seus Estados-Membros nem as suas instituições estão isentos da fiscalização da conformidade dos seus atos com a carta constitucional de base que é o Tratado. Especialmente por meio dos seus artigos 173.º e 184.º, por um lado, e do artigo 177.º, por outro, o Tratado estabeleceu um sistema completo de vias de recurso e de procedimentos destinado a confiar ao Tribunal de Justiça a fiscalização da legalidade dos atos das instituições.” COMUNIDADE EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão de 23 de abril de 1986* [em linha]. Partido Ecologista “Les Verts” contra Parlamento Europeu, processo C-294/83 [consult. 15 jun. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:61983CJ0294>.

⁵⁰⁰ LAFUENTE, Op. Cit., p. 40.

⁵⁰¹ QUADROS, Op. Cit., p. 137.

⁵⁰² QUADROS, Op. Cit., pp. 137-138.

⁵⁰³ UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Relatório de 2020 sobre o Estado de direito. Situação na União Europeia* [em linha]. Bruxelas, 30.9.2020, COM (2020) 580 final, p. 2 [consult. 11 nov. 2022]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0580>.

⁵⁰⁴ UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Recomendação (UE) 2017/1520, de 26 de julho de 2017, relativa ao Estado de direito na Polónia complementar às Recomendações (UE) 2016/1374 e (UE) 2017/146* [em linha]. Bruxelas, 2 set. 2017 [consult. 26 fev. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H1520&from=PT>.

competências, bem como possibilitar que os jurisdicionados tenham acesso irrestrito a um judiciário totalmente independente.

Nesse sentido, inquestionável é o facto de que o Estado de Direito na União Europeia é um princípio constitucional juridicamente vinculativo. Ele vai além da simples conformidade com as leis, representando um compromisso arraigado com a ordem jurídica que rege o relacionamento entre a União e os Estados-Membros, bem como a relação entre estes e os cidadãos europeus, fortalecendo as bases da integração e assegurando a proteção dos demais princípios

3.1. Atuais ameaças ao Estado de Direito na Europa

O Estado de Direito é o alicerce que sustenta a União Europeia, exurgindo como valor nuclear do sistema democrático, inspirador e garantidor da legislação, assim como de outros princípios e subprincípios do ordenamento jurídico. Todavia, apesar do reconhecido papel, esse princípio passa por um período de esvaziamento do seu conteúdo. A situação é particularmente preocupante em Estados onde partidos extremistas, por meio das vias democráticas, assumiram as rédeas do governo. Esse problema, que ostenta um caráter global, tem colocado em risco a estabilidade democrática conquistada a duras penas em muitos países⁵⁰⁵.

No âmbito da União Europeia, a questão referente à preservação do Estado de Direito tem-se mostrado deveras sensível. Desafios consideráveis ligados à efetivação dos valores comuns são verificados em diversos Estados-Membros. Muitos estudiosos consideram que a União Europeia passa por uma verdadeira crise de valores⁵⁰⁶, circunstância que atinge diretamente o Estado de Direito, pedra angular da integração. Esse fenómeno atingiu democracias consolidadas, cujo papel na defesa dos valores europeus sempre fora reconhecido. O Brexit, como já exposto, mostrou que as tradicionais democracias não estão livres de experimentar retrocessos, abraçando ideais conservadores e nacionalistas.

De facto, um dos principais desafios da atualidade é a relação complexa estabelecida entre o princípio do Estado de Direito e a emergência do populismo em diversos países europeus, o que reverbera diretamente no rol de valores esculpidos pelo artigo 2.º do TUE. Por utilizar recursos diametralmente opostos aos valores democráticos, o projeto populista muitas vezes se coloca na contramão do princípio em questão. Em verdade, governos que adotam essa corrente ideológica e política,

⁵⁰⁵ CASTELLS, Manuel. Ruptura: a crise da democracia liberal [em linha]. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor LTDA, 2018, p. 7 [consult. 5 jun. 2021]. ISBN: 978-85-378-1767-4. Disponível em <https://ler.amazon.com.br/?asin=B07D5FG6J8>.

⁵⁰⁶ BALTAZAR, Isabel Cristina. A democracia na Europa. Desafio do Projecto para os Europeus. *Revista Estudos do Século XX* [em linha]. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017, n.º 17, pp. 217-237, pp. 228 [consult. 6 jun. 2021]. e-ISSN: 1647-8622. Disponível em https://impactum-journals.uc.pt/estudossecxx/article/view/1647-8622_17_12. BECK, Op. Cit. DUARTE, Op. Cit., p. 65.

recorrentemente, são associados à prática de atos contrários ao Estado de Direito, a exemplo de ataques às instituições democráticas, à imprensa e ao poder judiciário.

Outro problema que coloca em risco a saúde do Estado de Direito é o crescimento de uma tendência nacional-conservadora radical, circunstância evidenciada pelo crescimento de ataques a grupos minoritários e pelo afloramento de sentimentos xenófobos. Esse quadro tem sido responsável por diversas violações aos direitos humanos, prejudicando em especial as parcelas societárias mais vulneráveis, notadamente as mulheres, homossexuais e imigrantes. Desse modo, o retrocesso representado pelo pensamento extremista, que buscou nova roupagem para velhos preconceitos, colocando em prática valores conservadores e nacionalistas, representa um risco real à estabilidade do Estado de Direito.

Além disso, a virtualização e a globalização trazem novos desafios ao Estado de Direito. Com o crescimento do comércio eletrônico e a expansão das fronteiras digitais, tornou-se mais difícil garantir a aplicação das leis nacionais e comunitárias. Da mesma forma, o uso das redes sociais e da tecnologia de informação tem sido frequentemente relacionado à violação de direitos humanos e à disseminação de desinformação e *fake news*. Essas questões ameaçam o Estado de Direito e seus princípios correlatos⁵⁰⁷, sendo fundamental que a União desenvolva estratégias para lidar com essas questões, incluindo a harmonização das leis, o fortalecimento da cooperação entre países e a criação de mecanismos para responsabilizar empresas e indivíduos infratores.

Com efeito, a crise do Estado de Direito na União Europeia tem sido um tema de grande debate nos últimos anos. Vários países europeus têm enfrentado contratempos em relação à preservação desse valor fundamental, o que vem preocupando as instituições da União. Todos os anos, desde 2020, a Comissão Europeia divulga um relatório sobre a situação desse princípio em seus domínios, incluindo no documento aspectos relacionados à independência judicial, à liberdade de imprensa, à corrupção, à violação de direitos fundamentais e outros problemas afins⁵⁰⁸.

⁵⁰⁷ ROCHA, Tiago Filipe Morais da. *A era digital e o Estado de direito democrático na União Europeia*. Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas. Faculdade de Direito da Universidade do Porto, 2020, pp. 93-94. Disponível no Repositório Aberto <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/131465/2/436195.pdf>.

⁵⁰⁸ UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Relatório de 2021 sobre o Estado de direito Situação na União Europeia* [em linha]. Bruxelas, 20.7.2021 COM(2021) 700 final [consult. 11 ago. 2023]. Disponível em <https://carlospintodeabreu.com/wp-content/uploads/2022/05/relatorio-2021-estado-direito-situacao-uniao-europeia.pdf>. UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *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 Situação na União Europeia* [em linha]. Luxemburgo, 13.7.2022 COM(2022) 500 final [consult. 11 ago. 2023]. Disponível em https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2e95c008-037b-11ed-acce-01aa75ed71a1.0009.02/DOC_1&format=PDF. UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Relatório de 2023 sobre o Estado de direito Situação na União Europeia* [em linha]. Bruxelas, 5.7.2023 COM(2023) 800 final [consult. 20 dez. 2023]. Disponível em https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f3880d7f-1c13-11ee-806b-01aa75ed71a1.0017.02/DOC_1&format=PDF.

Em síntese, a crise do Estado de Direito na União Europeia é um assunto complexo e multifacetado, envolvendo questões jurídicas, políticas e culturais. Mais do que nunca, o Estado de Direito deve ser visto como um princípio nuclear do sistema jurídico, responsável pela concretização dos demais princípios constitucionais, um verdadeiro baluarte digno da mais ampla proteção

3.2. A proteção do Estado de Direito na União Europeia

A União Europeia, enquanto União de direito, assumiu um compromisso inabalável com a proteção do Estado de Direito – valor comum que não só representa a viga-mestra de todo o ordenamento jurídico, como também é responsável pela consolidação do modo de vida que foi construído ao longo do processo de integração⁵⁰⁹. Esse princípio vincula as estruturas legais e institucionais da União, garantindo que os demais valores insculpidos no artigo 2.º do TUE permaneçam vivos e pulsantes em todas as esferas de atuação.

A realização do Estado de Direito está intrinsecamente ligada à observância da democracia e dos direitos fundamentais⁵¹⁰. Logo, esse princípio impõe que a União e todos os Estados-Membros se submetam, entre outros, aos preceitos da igualdade perante a lei, da separação dos poderes, da legalidade, da segurança jurídica, da tutela jurisdicional efetiva, da independência e imparcialidade dos tribunais⁵¹¹.

Não é exagero afirmar que o Estado de Direito é o alicerce da democracia em âmbito europeu⁵¹², pois desse princípio, bem como de seus corolários, decorre uma série de instrumentos que visam a proteção dos cidadãos⁵¹³. Do Estado de Direito e de seus corolários resulta todo um conjunto de instrumentos de defesa dos indivíduos. Consequentemente, a salvaguarda desse princípio é fundamental para a preservação de todos os valores democráticos.

O direito da União Europeia é dotado de uma variedade de instrumentos destinados à proteção do Estado de Direito. Segundo Alves e Barata, essa defesa opera

⁵⁰⁹ BARATA, Mário Simões e ALVES, Dora Resende. Democracia e Estado de Direito na União Europeia – o papel do TJUE. In: MONTEIRO, Susana Sardinha, VEIGA, Fábio da Silva e CEBOLA, Cátia Marques. *Direitos humanos, cidadania global e desenvolvimento sustentável*. Porto: Instituto Iberoamericano de Estudos Jurídicos – IBEROJUR, 2023, pp. 410-420, pp. 412. ISBN: 978-989-35052-0-5.

⁵¹⁰ “Estes valores fazem parte das tradições comuns aos Estados-Membros, encontrando-se a UE vinculada à sua promoção e defesa, dos quais destacamos – em especial – o valor da democracia e o Estado de direito. Contudo, ‘o governo do povo, pelo e para o povo’ – aqui através das instituições (algumas) eleitas periodicamente – apenas se torna possível de realizar se a proteção dos direitos fundamentais for efetiva e se se cumprir o Estado de direito.” ALVES e PACHECO, Op. Cit., p. 23.

⁵¹¹ ALVES, CASTILHOS e XAVIER, Op. Cit., p. 8.

⁵¹² BARATA, Mário Simões e ALVES, Dora Resende. Democracia e Estado de Direito na União Europeia – o papel do TJUE. In: MONTEIRO, Susana Sardinha, VEIGA, Fábio da Silva e CEBOLA, Cátia Marques. *Direitos humanos, cidadania global e desenvolvimento sustentável*. Porto: Instituto Iberoamericano de Estudos Jurídicos – IBEROJUR, 2023, pp. 410-420, pp. 412. ISBN: 978-989-35052-0-5.

⁵¹³ ALVES e PACHECO apud BARATA, Mário Simões e ALVES, Dora Resende. Crise nas democracias europeias – que risco para o Estado de Direito? A situação da Hungria. In: MONTEIRO, Susana Sardinha, CEBOLA, Cátia Marques e LUCAS, Eugénio (Coord.). *A União Europeia em tempos de crise: direito e políticas públicas de 2020 a 2023*. Coimbra: Almedina, 2023, pp. 144-145, pp. 144-145. ISBN: 978-989-40-1532-1.

por meio de ferramentas contenciosas, políticas, sancionatórias e preventivas⁵¹⁴. Na via contenciosa a proteção compreende a aplicação de processos judiciais, demandando a intervenção do TJUE na análise de possíveis violações ao princípio. Na via política são utilizados mecanismos que operam por meio do diálogo e da cooperação entre os Estados-Membros e as instituições da União Europeia. A via sancionatória utiliza o Regime Geral de Condicionalidade para a Proteção do Orçamento da União - Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092, enquanto a via preventiva se socorre dos Relatórios Anuais sobre o Estado de Direito na União Europeia⁵¹⁵.

Com efeito, a erosão do Estado de Direito no seio da União Europeia exige o fortalecimento das relações de cooperação e o fomento das instituições democráticas nacionais. Em face desse cenário, objetivando evitar o colapso de toda a estrutura democrática sustentada pelo Estado de Direito⁵¹⁶, faz-se mister a intensificação de diálogos cooperativos, pois a proteção desse princípio é uma responsabilidade que deve ser partilhada entre as instituições da União Europeia e os Estados-Membros.

Sendo assim, as partes envolvidas precisam trabalhar conjuntamente em favor da efetivação dos valores comuns, garantindo que o Estado de Direito continue sendo a base sólida do sucesso da integração. Todas as peças desse tabuleiro devem demonstrar compromisso contínuo com as bases axiológicas da integração, procedendo em total conformidade com as obrigações assumidas em razão dos Tratados constitutivos.

3.2.1. Mecanismos políticos de proteção do Estado de Direito

A discussão envolvendo a preservação da identidade europeia se intensificou com a possibilidade da adesão de países da Europa Central e Oriental, os quais reconhecidamente possuíam culturas muito distintas⁵¹⁷. Desse modo, em 1997, um pouco antes do grande alargamento, o Tratado de Amesterdão trouxe o artigo F.1, dispositivo que estabeleceu o primeiro mecanismo de proteção dos valores comuns⁵¹⁸.

Segundo a citada norma, constatada a existência de violação grave e persistente dos princípios expressamente consagrados, desde que respeitados os trâmites estabelecidos pelo artigo, o Conselho poderia suspender direitos concedidos aos Estados-Membros, incluindo o direito de voto. Posteriormente, o Tratado de Nice

⁵¹⁴ BARATA, Mário Simões e ALVES, Dora Resende. Democracia e Estado de Direito na União Europeia – o papel do TJUE. In: MONTEIRO, Susana Sardinha, VEIGA, Fábio da Silva e CEBOLA, Cátia Marques. *Direitos humanos, cidadania global e desenvolvimento sustentável*. Porto: Instituto Iberoamericano de Estudos Jurídicos – IBEROJUR, 2023, pp. 410-420, p. 413. ISBN: 978-989-35052-0-5.

⁵¹⁵ *Ibidem*, p. 413.

⁵¹⁶ "Acresce que tal violação pode ter um impacto sobre outros Estados, expandindo as suas repercussões e dando azo a um surto de violações, potencialmente capazes de afetarem a confiança mútua necessária à concretização dos objectivos dos Tratados, beliscando a natureza da União e o seu padrão de jusfundamentalidade." ALVES e PACHECO, Op. Cit., p. 32.

⁵¹⁷ DUARTE, Op. Cit., p. 78.

⁵¹⁸ NANCLARES, Op. Cit., p. 140.

estendeu o âmbito de proteção para contemplar o risco de violação⁵¹⁹, possibilitando a atuação repressiva no caso de efetiva lesão e preventiva na hipótese de ameaça real. A redação adotada pelo Tratado de Nice foi mantida pelo Tratado de Lisboa, encontrando correspondência no artigo 7.º do TUE⁵²⁰.

Desse modo, o artigo 7.º do TUE surge em uma tentativa de salvaguardar os valores comuns, assim considerados por força dos Tratados constitutivos, podendo e devendo ser aplicado em caso de ameaça ou efetiva violação do Estado de Direito. Esse dispositivo estabelece dois procedimentos gradativos.

O primeiro, de natureza preventiva, que pode ser desencadeado por 1/3 dos Estados-Membros, pela Comissão Europeia ou pelo Parlamento Europeu, objetiva o reconhecimento por parte do Conselho, mediante maioria de 4/5 dos seus membros, de que a situação em análise representa risco manifesto de violação aos valores europeus (artigo 7.º, n.º 1). O segundo, de caráter sancionatório, que pode ser instaurado por 1/3 dos Estados-Membros ou pela Comissão Europeia, visa lidar com violações graves e reiteradas desses valores (artigo 7.º, n.º 2 e n.º 3)⁵²¹.

O procedimento sancionatório é dividido em duas fases: na primeira (artigo 7.º, n.º 2), o Conselho Europeu, por unanimidade, reconhece a ocorrência de violação grave e persistente; na segunda, o Conselho, por maioria qualificada, pode adotar medidas sancionatórias, suspendendo direitos do Estado infrator, inclusive o de sufrágio (artigo 7.º, n.º 3)⁵²².

Ambos os procedimentos exigem a aprovação do Parlamento mediante voto dos eurodeputados, necessitando-se da maioria absoluta no preventivo e 2/3 no sancionatório⁵²³. Em nenhum deles, o Estado infrator tem poder de voto em relação à decisão do Conselho, consoante se infere do artigo 354.º do TFUE⁵²⁴.

⁵¹⁹ “Artigo 7.º- 1. Sob proposta fundamentada de um terço dos Estados-Membros, do Parlamento Europeu ou da Comissão, o Conselho, deliberando por maioria qualificada de quatro quintos dos seus membros, e após parecer favorável do Parlamento Europeu, pode verificar a existência de um risco manifesto de violação grave de algum dos princípios enunciados no n.º 1 do artigo 6.º por parte de um Estado-Membro e dirigir-lhe recomendações apropriadas. Antes de proceder a essa constatação, o Conselho deve ouvir o Estado-Membro em questão e pode, deliberando segundo o mesmo processo, pedir a personalidades independentes que lhe apresentem num prazo razoável um relatório sobre a situação nesse Estado-Membro.” UNIÃO EUROPEIA. Tratado de Nice. Que altera o tratado da União Europeia, os tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns atos relativos a esses tratados [em linha]. C 80/3, 10.3.2001 [consult. 20 abr. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12001C/TXT>.

⁵²⁰ NANCLARES, Op. Cit., p. 140.

⁵²¹ UNIÃO EUROPEIA. *Versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia* [em linha]. 26-10-2012, C 326, pp. 1-390 [consult. 23 fev. 2023]. ISSN: 1977-1010. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ:C:2012:326:TOC>.

⁵²² *Ibidem*.

⁵²³ ALVES, Dora Resende e TRINDADE, Carlos Filipe Gonçalves. *Do artigo 7.º do tratado da União Europeia na situação da Polónia*. 2019. In: GONÇALVES, Rubén Miranda e VEIGA, Rubén Miranda (Dirs.); BRITO, Paulo de (Coord.). *Estudios de Derecho Iberoamericano* [em linha]. Porto: Universidade Lusófona do Porto, 2019, pp. 695-710, pp. 704 [consult. 20 abr. 2023]. Disponível no Repositório UPT <http://hdl.handle.net/11328/2860>. ISBN: 978-84-09-13678-0.

⁵²⁴ Assim reza o artigo 354.º do TFUE: “Para efeitos do artigo 7.º do Tratado da União Europeia, relativo à suspensão de certos direitos resultantes da qualidade de membro da União, o membro do Conselho Europeu ou do Conselho que represente o Estado-Membro em causa não participa na votação, e o Estado-Membro em causa não é tido em conta no cálculo do terço ou dos quatro quintos dos Estados-Membros previsto nos números 1 e 2 daquele artigo. A abstenção dos membros presentes ou representados não impede a adoção das decisões a que se refere o n.º 2

Muito embora a possibilidade de sancionar violações ao Estado de Direito não seja uma novidade, a questão adquiriu notável importância a partir das medidas contrárias aos valores comuns adotadas pelos Estados da Hungria e Polónia. Esses dois países sofrem com o retrocesso democrático desde a ascensão de governos autoritários, os quais são responsáveis pela adoção de medidas, altamente controversas, que paulatinamente corroem o Estado de Direito em nível sistémico. Na tentativa de solucionar o “dilema de Copenhaga”, que espelha uma real dificuldade de controle *a posteriori* dos critérios de adesão, as instituições da União, especialmente a Comissão Europeia enquanto guardiã dos Tratados, têm desempenhado um importante papel, discutindo e implementando novos mecanismos de proteção do Estado de Direito⁵²⁵.

Em verdade, a experiência demonstrou que os requisitos para a ativação do artigo 7.º do TUE são rígidos e que o procedimento muitas vezes não é capaz de solucionar com celeridade os problemas observados, impondo sua utilização apenas como último recurso⁵²⁶. Nesse sentido, compreendendo a dinâmica do fenómeno, a Comissão Europeia, em 2013, instituiu o Painel Anual de Avaliação da Justiça da União Europeia⁵²⁷. Um ano depois, um enorme passo foi dado com a inauguração do Quadro do Estado de Direito, que tem por finalidade estabelecer, antes da ativação do artigo 7.º do TUE, um diálogo entre a Comissão Europeia e o Estado infrator⁵²⁸.

O procedimento previsto nesse novo Quadro pode ser utilizado diante de ações ou omissões capazes de atingir “sistemática e adversamente a integridade, a estabilidade ou o bom funcionamento das instituições e dos mecanismos de salvaguarda estabelecidos a nível nacional para garantir o Estado de direito”⁵²⁹. Não se trata de uma alternativa à aplicação do artigo 7.º do TUE, configurando uma medida precedente e complementar⁵³⁰.

O diálogo ocorre por meio do esgotamento de três etapas, a saber: 1) avaliação da situação conflituosa, 2) expedição de recomendações visando à restauração do

daquele artigo.” UNIÃO EUROPEIA. *Versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia* [em linha]. 26-10-2012, C 326, pp. 1-390 [consult. 23 fev. 2023]. ISSN: 1977-1010. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ:C:2012:326:TOC>.

⁵²⁵ DUARTE, Op. Cit., pp. 58 e 77.

⁵²⁶ UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho da Europa. Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito* [em linha]. Estrasburgo, 11.3.2014 COM (2014) 158 final, p. 6 [consult. 11 nov. 2023]. Disponível em https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:caa88841-aa1e-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0021.04/DOC_2&format=PDF.

⁵²⁷ DUARTE, Op. Cit., p. 78.

⁵²⁸ DUARTE, Op. Cit., pp. 78-79.

⁵²⁹ UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho da Europa. Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito* [em linha]. Estrasburgo, 11.3.2014 COM (2014) 158 final, p. 7 [consult. 11 nov. 2023]. Disponível em https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:caa88841-aa1e-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0021.04/DOC_2&format=PDF.

⁵³⁰ UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho da Europa. Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito* [em linha]. Estrasburgo, 11.3.2014 COM (2014) 158 final, p. 3 [consult. 11 nov. 2023]. Disponível em https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:caa88841-aa1e-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0021.04/DOC_2&format=PDF.

Estado de Direito e 3) resposta do infrator em relação à recomendação realizada⁵³¹. Após o esgotamento do diálogo estruturado, caso o Estado-Membro não adote as medidas necessárias, o artigo 7.º do TUE pode e deve ser ativado.

Em 2020, para reforçar a luta contra a erosão do Estado de Direito, dois novos importantes instrumentos foram criados pela União Europeia: O Mecanismo europeu para o Estado de Direito e o Novo Regime Geral de Condicionalidades - Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092⁵³². Para Alves e Barata, o primeiro integra a via preventiva e o segundo a via sancionatória⁵³³. Contudo, no presente trabalho, para fins didáticos, estas ferramentas serão abordadas como instrumentos, sancionatórios e preventivos, integrantes da via política.

O Mecanismo Europeu para o Estado de Direito, cuja principal ferramenta são os Relatórios Anuais sobre o Estado de Direito, promove um diálogo anual entre várias instituições e partes interessadas, incluindo a Comissão Europeia, o Conselho, o Parlamento Europeu, os Estados-Membros, os Parlamentos nacionais e a sociedade civil⁵³⁴. Os relatórios identificam os problemas afetos ao tema e apontam as soluções, bem como destacam os pontos positivos e negativos com base nas situações observadas em âmbito nacional⁵³⁵.

Por outro lado, o novo Regime Geral de Condicionalidades estabelece que na execução do orçamento da União, incluindo os recursos do Instrumento de Recuperação, o respeito ao Estado de Direito é condição prévia à conformidade com os princípios da boa gestão financeira relacionados no artigo 317.º do TFUE ⁵³⁶. Dessa maneira, quando constatado que a violação ao princípio do Estado de Direito pode causar prejuízo para “a boa gestão financeira do orçamento da União ou a proteção dos

⁵³¹ UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho da Europa. Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito* [em linha]. Estrasburgo, 11.3.2014 COM (2014) 158 final, p. 8 [consult. 11 nov. 2023]. Disponível em https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:caa88841-aa1e-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0021.04/DOC_2&format=PDF.

⁵³² DUARTE, Op. Cit., pp. 79-80.

⁵³³ BARATA, Mário Simões e ALVES, Dora Resende. Democracia e Estado de Direito na União Europeia – o papel do TJUE. In: MONTEIRO, Susana Sardinha, VEIGA, Fábio da Silva e CEBOLA, Cátia Marques. *Direitos humanos, cidadania global e desenvolvimento sustentável*. Porto: Instituto Iberoamericano de Estudos Jurídicos – IBEROJUR, 2023, pp. 410-420, p. 413. ISBN: 978-989-35052-0-5.

⁵³⁴ UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Relatório de 2020 sobre o Estado de direito. Situação na União Europeia* [em linha]. Bruxelas, 30.9.2020, COM (2020) 580 final [consult. 11 nov. 2022]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0580>.

⁵³⁵ DUARTE, Op. Cit., p. 91.

⁵³⁶ O artigo 3.º do Regulamento afirma que podem indicar violações ao princípio do Estado de Direito: “(a) O facto de se pôr em risco a independência do poder judicial; b) O facto de não se prevenirem, corrigirem ou sancionarem decisões arbitrárias ou ilegais de autoridades públicas, incluindo autoridades de aplicação da lei; de se suspenderem recursos financeiros e humanos de uma forma que afete o correto funcionamento dessas autoridades; ou de não se assegurar a ausência de conflitos de interesses; c) O facto de se limitar a disponibilidade e eficácia dos mecanismos de recurso, nomeadamente através de regras processuais restritivas e de não se proceder à execução de decisões judiciais, ou de se limitar a efetiva investigação, repressão ou sanção das violações do direito.” UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia. *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* [em linha]. L 433 I/1, 22.12.2020 [consult. 12 jun. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2092&from=EN>.

interesses financeiros da União”, é possível a aplicação das medidas de suspensão e redução de vantagens ou repasses financeiros, consoante previsto no artigo 5.º do Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092⁵³⁷.

Com o intuito de esclarecer diversos aspetos relacionados ao funcionamento do Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092, a Comissão Europeia desenvolveu um conjunto abrangente de orientações⁵³⁸. O processo de elaboração dessas orientações envolveu consultas extensivas ao Parlamento Europeu e aos Estados-Membros, objetivando uma abordagem colaborativa e inclusiva. Além disso, tais orientações incorporam aspetos salientados pelo TJUE nos acórdãos proferidos nos processos C-156/21 e C-157/21, publicados em 16 de fevereiro de 2022, evidenciando um compromisso robusto com a conformidade jurídica⁵³⁹. Lembrando que esses processos se referem a dois recursos de anulação que discutiram os efeitos do Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092, sendo que o primeiro interposto pela Hungria (apoiada pela Polónia) e o segundo interposto pela Polónia (apoiada pela Hungria).

Vale ressaltar que os aludidos mecanismos não devem ser usados em caso de malferimentos pontuais, que podem ser corrigidos pelos sistemas judiciais nacionais, aplicando-se às graves violações ou ameaças sistémicas ao Estado de Direito⁵⁴⁰. Os instrumentos políticos devem ser manejados quando falharem as medidas previstas em sede nacional, ou seja, o carácter sistémico é observado diante do mau funcionamento

⁵³⁷ Segundo o artigo 5.º: “1. Desde que estejam preenchidas as condições previstas no artigo 4.º do presente regulamento, podem ser adotadas uma ou mais das seguintes medidas adequadas de acordo com o procedimento previsto no artigo 6.º do presente regulamento: a) Quando a Comissão executa o orçamento da União em regime de gestão direta ou indireta nos termos do artigo 62.º, n.º 1, alíneas a) e c), do Regulamento Financeiro, e quando o destinatário é uma entidade pública: i) suspensão dos pagamentos ou da execução do compromisso jurídico, ou cessação do compromisso jurídico nos termos do artigo 131.º, n.º 3, do Regulamento Financeiro; ii) proibição de assumir novos compromissos jurídicos; iii) suspensão do desembolso das parcelas, no todo ou em parte, ou reembolso antecipado dos empréstimos garantidos pelo orçamento da União; iv) suspensão ou redução da vantagem económica decorrente de um instrumento garantido pelo orçamento da União; v) proibição de celebrar novos acordos relativos a empréstimos ou outros instrumentos garantidos pelo orçamento da União; b) Quando a Comissão executa o orçamento da União em regime de gestão partilhada com Estados-Membros nos termos do artigo 62.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento Financeiro: i) suspensão da aprovação de um ou mais programas ou alteração dessa suspensão; ii) suspensão das autorizações; iii) redução das autorizações, nomeadamente através de correções financeiras ou transferências para outros programas de despesas; iv) redução do pré-financiamento; v) interrupção dos prazos de pagamento; vi) suspensão dos pagamentos.” Na forma do artigo 4.º, n.º 1: “São adotadas medidas adequadas sempre que se determine, nos termos do artigo 6.º, que as violações dos princípios do Estado de direito num Estado-Membro 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”. *Ibidem*.

⁵³⁸ UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. Comunicação da Comissão. *Orientações sobre a aplicação do Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092 relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União* [em linha]. Bruxelas, 2.3.2022, C(2022) 1382 final [consult. 11 ago. 2023]. Disponível em [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52022XC0318\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52022XC0318(02)).

⁵³⁹ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão do Tribunal de Justiça (Tribunal Pleno) de 16 de fevereiro de 2022* [em linha]. Hungria contra Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, processo C-156/21 [consult. 1 dez. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62021CJ0156&qid=1702472353287>. UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão do Tribunal de Justiça (Tribunal Pleno) de 16 de fevereiro de 2022* [em linha]. Polónia contra Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, processo C 157/21 [consult. 1 dez. 2023]. Disponível em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=254062&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=11677547>.

⁵⁴⁰ ALVES e PACHECO, Op. Cit., p. 30.

do Estado-Membro que perpetua situações que agridem a União Europeia, refletindo no próprio pacto de integração.

Portanto, inquestionavelmente, os Estados-Membros precisam exercer suas respectivas soberanias em conformidade com o direito da União. Contudo, diante de violações que venham a configurar uma ameaça sistêmica ao Estado de Direito, a União Europeia deve lançar mão das ferramentas políticas disponíveis, sem prejuízo da criação de outras mais eficazes, objetivando a mais ampla proteção do referido princípio em seus domínios

3.2.2. Mecanismos jurídicos de proteção do Estado de Direito

Os instrumentos políticos não são os únicos meios de proteção do Estado de Direito, uma vez que o contencioso comunitário, por meio do TJUE, exerce um importante papel na fiscalização da aplicação do direito europeu. Antes mesmo da previsão contida no artigo 7.º do TUE, os Tratados constitutivos já mencionavam um procedimento judicial para lidar com o não cumprimento do direito da União⁵⁴¹. Esse processo, conhecido como ação por incumprimento, atualmente se encontra regulamentado pelos artigos 258.º e seguintes do TFUE, dispositivos que serão devidamente analisados em momento oportuno.

Além disso, em âmbito judicial, é possível que violações ao Estado de Direito sejam apreciadas pelo TJUE, em caráter incidental, por meio do reenvio prejudicial⁵⁴². Esse Tribunal, conforme estipulado no artigo 267.º do TFUE, detém a competência para examinar e apresentar recomendações em razão da apreciação de questões prejudiciais. Logo, tal recurso desempenha um papel fundamental na garantia do cumprimento e da interpretação uniforme do direito da União Europeia.

A dinâmica legal também permite a adoção de medidas provisórias, nos termos delineado nos artigos 278.º e 279.º do TFUE⁵⁴³. Estas medidas constituem um meio eficaz de intervenção para assegurar a efetividade das normas e a tutela dos direitos conferidos pelos Tratados comunitários, podendo ser utilizadas em situações de urgência com perigo de prejuízos graves e irreparáveis.

Dessa forma, o sistema jurídico da União Europeia apresenta uma abordagem abrangente e estruturada para lidar com situações que coloquem em risco o Estado de Direito. O direito da União prevê mecanismos judiciais que podem ser manejados,

⁵⁴¹ BARATA, Mário Simões e ALVES, Dora Resende. Democracia e Estado de Direito na União Europeia – o papel do TJUE. In: MONTEIRO, Susana Sardinha, VEIGA, Fábio da Silva e CEBOLA, Cátia Marques. *Direitos humanos, cidadania global e desenvolvimento sustentável*. Porto: Instituto Iberoamericano de Estudos Jurídicos – IBEROJUR, 2023, pp. 410-420, pp. 413. ISBN: 978-989-35052-0-5.

⁵⁴² *Ibidem*.

⁵⁴³ *Ibidem*.

tendo-se por certo que o TJUE, cujo papel na defesa do Estado de Direito possui grande relevância, é o grande protagonista nessa esfera de atuação.

3.3. O TJUE e a proteção do Estado de Direito

O TJUE vem desempenhando um papel fundamental na batalha pela restauração do Estado de Direito. Em suas decisões, o Tribunal de Justiça tem ratificado a importância de assegurar tal princípio e os seus corolários concretizadores. Ao longo da última década, diversos foram os precedentes em favor da consolidação do Estado de Direito enquanto alicerce da integração e guardião dos demais valores comuns. Essa tendência da jurisprudência ficou clara no caso da ASJP, já analisado, no qual o Tribunal de Justiça destacou que o artigo 19.º, n.º 1, parágrafo 2.º, do TUE acarreta a obrigação de os Estados-Membros assegurarem que os órgãos jurisdicionais responsáveis por aplicar e interpretar o direito da União ofereçam garantias de independência

Em relação à crise de valores, notadamente nas situações envolvendo o Estado de Direito na Hungria e na Polónia, o TJUE tem atuado de forma recorrente, adotando orientações que prestigiam a máxima eficácia dos valores consagrados no artigo 2.º do TUE. Como exemplo, cabe destacar os acórdãos de 16 de fevereiro de 2022, prolatados nos processos C-156/21 e C-157/21, referentes aos recursos de anulação que foram interpostos pela Hungria e pela Polónia (reciprocamente apoiadas)⁵⁴⁴. Nessas decisões, o Tribunal prestigiou o Estado de Direito enquanto valor partilhado pelos Estados-Membros e integrante da ordem jurídica europeia⁵⁴⁵.

Na ocasião, o Tribunal de Justiça reconheceu que a União Europeia é investida da responsabilidade de defender o Estado de Direito dentro dos limites das atribuições delineadas nos Tratados⁵⁴⁶. Os acórdãos salientaram que o valor comum, representado por esse princípio, intrínseco aos fundamentos da União, pode servir como base para um mecanismo de condicionalidade abrangido pelo conceito de "regras financeiras" nos

⁵⁴⁴ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão do Tribunal de Justiça (Tribunal Pleno) de 16 de fevereiro de 2022* [em linha]. Hungria contra Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, processo C-156/21 [consult. 1 dez. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62021CJ0156&qid=1702472353287>. UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão do Tribunal de Justiça (Tribunal Pleno) de 16 de fevereiro de 2022* [em linha]. Polónia contra Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, processo C 157/21 [consult. 1 dez. 2023]. Disponível em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=254062&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=11677547>.

⁵⁴⁵ Alves e Pacheco apud BARATA, Mário Simões e ALVES, Dora Resende. Crise nas democracias europeias – que risco para o Estado de Direito? A situação da Hungria. In: MONTEIRO, Susana Sardinha, CEBOLA, Cátia Marques e LUCAS, Eugénio (Coord.). *A União Europeia em tempos de crise: direito e políticas públicas de 2020 a 2023*. Coimbra: Almedina, 2023, pp. 143-167, pp. 144-145. ISBN: 978-989-40-1532-1.

⁵⁴⁶ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão do Tribunal de Justiça (Tribunal Pleno) de 16 de fevereiro de 2022* [em linha]. Hungria contra Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, processo C-156/21 [consult. 1 dez. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62021CJ0156&qid=1702472353287>. UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão do Tribunal de Justiça (Tribunal Pleno) de 16 de fevereiro de 2022* [em linha]. Polónia contra Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, processo C 157/21 [consult. 1 dez. 2023]. Disponível em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=254062&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=11677547>.

termos do artigo 322.º, n.º 1, alínea a), do TFUE, em total conformidade com os princípios da atribuição de competências (artigo 5.º, n.º 2, do TUE) e da coerência das políticas da União (artigo 7.º do TFUE). Os julgados afirmaram que o orçamento da União Europeia é um instrumento de concretização do princípio de solidariedade (artigo 2.º do TUE) e que a aplicação do princípio do Estado de Direito, nesse âmbito, encontra lastro na confiança mútua entre os Estados-Membros em relação à utilização responsável dos recursos comuns⁵⁴⁷.

Com feito, o Tribunal de Justiça conclui o raciocínio esclarecendo que a confiança mútua repousa no dever do cumprimento das obrigações estabelecidas pelo direito da União pelos Estados-Membros. Isso englobaria o compromisso contínuo, conforme expresso no considerando 5 do Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092, de respeitar os valores consagrados no artigo 2.º do TUE, entre os quais se destaca o princípio do Estado de Direito⁵⁴⁸.

O TJUE também tem atuado eficazmente em processos de reenvio prejudicial, a exemplo do que ocorreu no caso português, conforme se infere do acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de novembro de 2019. O precedente da ASJP não foi o único julgamento emblemático, em sede de reenvio prejudicial, envolvendo a defesa do Estado de Direito. Nos processos apensos C-585/18, C-624/18 e C-625/18, que envolviam litígios referentes ao direito de aposentação de três juízes do Supremo Tribunal da Polónia, o Tribunal de Justiça foi instado a se manifestar sobre a interpretação dos artigos 2.º e 19.º, n.º 1, parágrafo 2.º, do TUE, do artigo 267.º, parágrafo 3.º, do TFUE, do artigo 47.º da CDFUE e do artigo 9.º, n.º 1, da Diretiva 2000/78/CE do Conselho⁵⁴⁹.

Os processos, que tinham como pano de fundo questões afetas aos princípios da tutela jurisdicional efetiva e da independência dos juízes, discutiam a igualdade de tratamento em matéria de emprego e de trabalho, bem como a não discriminação em razão da idade. Nessa ocasião, mais uma vez, o Tribunal de Justiça buscou uma interpretação que assegurasse a concretização do Estado de Direito. O acórdão afirmou que os artigos 47.º da CDFUE e 9.º, n.º 1, da Diretiva 2000/78/CE do Conselho impedem

⁵⁴⁷ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão do Tribunal de Justiça (Tribunal Pleno) de 16 de fevereiro de 2022* [em linha]. Hungria contra Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, processo C-156/21 [consult. 1 dez. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62021CJ0156&qid=1702472353287>. UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão do Tribunal de Justiça (Tribunal Pleno) de 16 de fevereiro de 2022* [em linha]. Polónia contra Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, processo C 157/21 [consult. 1 dez. 2023]. Disponível em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=254062&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=11677547>.

⁵⁴⁸ *Ibidem*.

⁵⁴⁹ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 19 de novembro de 2019* [em linha]. A. K. contra Krajowa Rada Sądownictwa (C-585/18), CP (C-624/18), DO (C-625/18) contra Sąd Najwyższy (pedido de decisão prejudicial) [consult. 11 jun. 2023]. Disponível em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=220770&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&cc=first&part=1&cid=1647504>.

que litígios relacionados à aplicação do direito da União sejam, exclusivamente, atribuídos à competência de uma instância que não seja um tribunal independente e imparcial⁵⁵⁰.

Esse julgado apontou que as condições específicas, referentes à criação da Secção Disciplinar do Supremo Tribunal e à nomeação dos seus juízes, poderiam ensejar nos jurisdicionados dúvidas legítimas quanto à impermeabilidade e à neutralidade dessa instância. Por tal razão, com base no princípio do primado do direito da União, o tribunal ressaltou que o órgão jurisdicional de reenvio não deveria aplicar a disposição do direito nacional que confere competência exclusiva à Secção Disciplinar nos litígios principais. Isso porque os litígios precisam ser conhecidos por um órgão jurisdicional que atenda aos requisitos de independência e imparcialidade⁵⁵¹.

Nesse sentido, o precedente em questão, relacionado às medidas polacas responsáveis pela erosão da independência dos tribunais e juízes, se tornou um precedente importantíssimo na luta pela restauração do Estado de Direito. Ele foi utilizado nos acórdãos prolatados nas ações de incumprimento ajuizadas para discutir as violações ao Estado de Direito referentes à situação do judiciário da Polónia.

Em verdade, a plena concretização do Estado de Direito nos domínios da União sempre foi uma prioridade do TJUE. A jurisprudência por ele produzida tem colaborado significativamente para a delimitação da noção de Estado de Direito em âmbito europeu, esmiuçando o valor previsto no artigo 2.º do TUE em um rol principiológico de fácil invocação pelos particulares⁵⁵².

Logo, considerando que os instrumentos políticos de proteção do Estado de Direito, sozinhos, não se mostraram suficientes à resolução da crise de valores que assombra a União Europeia, o TJUE tem prestado relevante contribuição nessa batalha. Acrescente-se, ainda, que existem diversos outros julgados, tanto em sede de reenvio prejudicial (267.º do TFUE), quanto em ações por incumprimento ajuizadas pela Comissão Europeia (artigo 258.º do TFUE), associados, direta ou indiretamente, à proteção do Estado de Direito. Todavia, apenas as ações por incumprimento relacionadas diretamente à situação do judiciário polaco integram o objeto desse estudo.

⁵⁵⁰ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 19 de novembro de 2019* [em linha]. A. K. contra Krajowa Rada Sądownictwa (C-585/18), CP (C-624/18), DO (C-625/18) contra Sąd Najwyższy (pedido de decisão prejudicial) [consult. 11 jun. 2023]. Disponível em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=220770&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1647504>.

⁵⁵¹ *Ibidem*.

⁵⁵² DUARTE, Op. Cit., pp. 102-103.

Capítulo 4

4. A erosão do Estado de Direito na Polónia

4.1. A marcha democrática na Polónia

A luta pela identidade nacional e unidade territorial fazem parte da conturbada história polaca, marcada por longos períodos de dominação estrangeira. O território da Polónia foi fixado em uma zona considerada estratégica, pois sua posição geográfica o torna uma fronteira natural entre duas culturas distintas: a ocidental e a oriental⁵⁵³. Dessa forma, o país acabou sendo alvo dos interesses imperialistas, facto que prejudicou a sua escalada democrática.

Em 1569, por meio do tratado de Lublin, o reino da Polónia e o grão-ducado da Lituânia se uniram para formar a República das Duas Nações, construindo um sistema de governo considerado democrático para os padrões da época⁵⁵⁴. Nesse período, caracterizado pela coexistência dos regimes republicano e monárquico, a nobreza semeou as bases de uma democracia, conseguindo assegurar direitos não reconhecidos pelos sistemas absolutistas dominantes no restante da Europa⁵⁵⁵.

A República das Duas Nações, também conhecida como Primeira República da Polónia, deu início à fase dos reis eleitos, soberanos empossados pelos súditos e sem direitos divinos⁵⁵⁶. Esses monarcas tinham o poder limitado pelo direito⁵⁵⁷, estando obrigados ao reconhecimento das prerrogativas do parlamento e à tolerância religiosa, conquistas relacionadas às aspirações democráticas da nobreza.

Contudo, questões internas e externas levaram ao enfraquecimento da Primeira República, que, sem recursos financeiros e praticamente impossibilitada de se defender, perdeu a sua soberania. No século XVIII, o território da Comunidade Polaco-Lituana foi partilhado três vezes entre a Casa de Habsburgo, o Reino da Prússia e o Império Russo, circunstância que alterou completamente o florescer da democracia⁵⁵⁸.

A despeito dos esforços da diplomacia internacional, a independência da Polónia, fruto de intensa batalha, somente foi reconhecida em 1918, ou seja, após a Primeira

⁵⁵³ BISCAIA, José Afonso Quintela Melo. *A inversão da marcha democrática na Hungria e na Polónia e a sua relação com a União Europeia* [em linha]. Dissertação de Mestrado em Estudos sobre a Europa apresentada à Universidade Aberta. Lisboa, 2019, p. 89 [consult. 1 maio 2023]. Disponível no Repositório Aberto <http://hdl.handle.net/10400.2/8746>.

⁵⁵⁴ ZAMOYSKI, Adam. *História da Polónia*. Lisboa: Edições 70, 2020, p. 85. ISBN 978-972-441623-6.

⁵⁵⁵ A Comunidade polaco-lituana realizava sua primeira eleição livre em 1573. A nobreza escolheu um rei, obrigando-o a jurar lealdade a um conjunto de preceitos previamente estabelecidos. Henrique de Valois, primeiro monarca eleito, renunciou ao sistema de sucessão ao trono, reconheceu o princípio da eleição livre, as prerrogativas da assembleia, os direitos do senado, prometendo, ainda, tolerância religiosa. *Ibidem*, pp. 88-89.

⁵⁵⁶ *Ibidem*, p. 88.

⁵⁵⁷ As condições para o exercício do poder foram estabelecidas em dois documentos, sendo eles: a Acta Henriciana (que estabelecia as obrigações constitucionais do monarca) e a Pacta Conventa (que elencava os privilégios pessoais do monarca). *Ibidem*, p. 108.

⁵⁵⁸ “Estes três países reescreveram a História para dar a impressão de que a Polónia nunca tinha sido um Estado soberano, apenas um pardião que necessitava de ser civilizado”. *Ibidem*, p. 11.

Guerra Mundial⁵⁵⁹. Diante das diferenças culturais que se estabeleceram após longos anos de divisão territorial⁵⁶⁰, a reestruturação do Estado se mostrou uma tarefa árdua. Mesmo assim, a Polónia experimentou um curto período de retomada da marcha democrática⁵⁶¹.

Todavia, o projeto democrático, que teve início nessa fase conhecida como Segunda República, foi encerrado em 1926. Após o assassinato do Presidente Gabriel Narutowics, a Polónia passou por um golpe de Estado liderado por Piłsudski, personagem que, na época, em razão da sua importância na conquista da independência, ostentava a imagem de herói nacional. A partir daí, o sistema parlamentar foi reformulado, o Sejm (Câmara Baixa do Parlamento) perdeu poderes e o Presidente passou a ter um papel mais forte, conquistando a prerrogativa de escolha do governo⁵⁶².

Passados alguns anos, o país voltou a ser alvo da dominação estrangeira, tornando-se palco de uma usurpação dupla. Em 1 de setembro de 1939, a Alemanha invadiu o país, deflagrando, assim, a Segunda Guerra Mundial e colocando fim à Segunda República da Polónia. Poucos meses depois, para conter o avanço alemão, os soviéticos também ocuparam o território polaco. Assim, a região foi dividida entre as duas potências beligerantes: uma parte foi incorporada à União Soviética e outra ao Terceiro Reich⁵⁶³. Com a expulsão dos nazistas pelo exército russo, a Polónia passou a integrar o bloco comunista do Leste Europeu, permanecendo sob a influência da União Soviética até 1989. Antes mesmo do término oficial da Segunda Guerra Mundial, o futuro da nação já havia sido decidido na Conferência de Ialta, ocasião em que se definiu um novo governo polaco provisório e pró-comunista em Moscou⁵⁶⁴.

Com efeito, a República Popular da Polónia, denominação oficializada com a Constituição de 1951, então subjugada ao poder soviético, estava longe de ser uma democracia nos moldes ocidentais. Desse modo, a marcha democrática somente foi retomada em 1989, com a queda da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. No fim da década de 1980, os protestos públicos já evidenciavam forte insatisfação popular, colocando à prova a estabilidade do governo. Os ativistas do Solidariedade ameaçaram parar o país com uma greve geral, facto que impulsionou as conversações que encetaram o início da Terceira República e o processo de redemocratização⁵⁶⁵.

⁵⁵⁹ ZAMOYSKI, Op. Cit., pp. 121 e 275.

⁵⁶⁰ ZAMOYSKI, Op. Cit., p. 275.

⁵⁶¹ A Constituição de 1921, considerada, segundo os padrões da época, extremamente avançada em termos de proteção dos direitos humanos, adotou um Sejm de 444 deputados eleitos pelo sufrágio universal de ambos os sexos, um Senado de 111 representantes e um Presidente eleito pelas duas câmaras. A maior parte do poder se concentrava nas mãos do Sejm. ZAMOYSKI, Op. Cit., p. 276.

⁵⁶² ZAMOYSKI, Op. Cit., p. 277.

⁵⁶³ ZAMOYSKI, Op. Cit., p. 293.

⁵⁶⁴ ZAMOYSKI, Op. Cit., p. 307.

⁵⁶⁵ As negociações resultaram em mudanças importantíssimas, entre as quais se destacam: a recuperação da condição legal da igreja e do Solidariedade, a garantia do direito de livre associação e de liberdade de imprensa, a

Os primeiros anos da Terceira República da Polónia foram extremamente conturbados, a redemocratização se deu de forma lenta, mesmo porque as eleições de 1989 não transcorreram de maneira totalmente livre⁵⁶⁶. Em verdade, a retomada democrática não seguiu um processo linear, experimentando retrocessos ao longo dos primeiros anos, como a dissolução do Sejm em 1993 e os escândalos de corrupção que envolveram o programa de privatizações iniciado em 1994⁵⁶⁷. Apesar das dificuldades internas, grandes avanços foram obtidos, sedimentando, assim, a tão sonhada estabilidade nacional.

Faz-se mister destacar que a Polónia, diante da necessidade de reaproximação com os países ocidentais, demandava urgentes transformações. Essas mudanças, que abrangeram aspetos económicos e políticos, foram direcionadas pelos critérios de Copenhaga, viabilizando a futura integração do país à União Europeia. Em 1994, a Polónia formalizou sua candidatura à condição de Estado-Membro, sendo submetida ao atendimento de diretrizes específicas para conseguir concretizar a adesão. Apesar das preocupações relacionadas às diferenças culturais, o processo de adesão progrediu no início dos anos 2000, culminando nas negociações do Tratado de Nice.

A entrada oficial da Polónia na União Europeia ocorreu em maio de 2004, marcando o fim da transição pós-União Soviética. Nesse período, o país buscava desvencilhar-se do passado e assegurar sua soberania. No entanto, apesar do otimismo inicial, a adesão também expôs a complexidade do relacionamento da Polónia com as instituições da União Europeia, indicando diferenças de interesses e destacando a necessidade contínua de negociações.

Dessa forma, a Polónia experimentou considerável ascensão democrática a partir da derrocada comunista, sendo tomada por uma onda liberal que ensejou diversas modificações políticas, normativas e institucionais, levando a sua adesão à União Europeia em 2004⁵⁶⁸. Tal facto, inquestionavelmente, foi um marco para a reconstrução da identidade polaca com base nos valores comuns esculpidos no artigo 2º do TUE, dentre eles, a democracia e o Estado de Direito.

independência do sistema judicial, a restauração do cargo de Presidente e do parlamento bicameral, bem como a promessa de eleições para junho de 1989. ZAMOYSKI, Op. Cit., pp. 350-351.

⁵⁶⁶ O novo governo não surgiu de um levante, mas se deu em razão de mútuas concessões, o que incluiu a reserva de 65% dos assentos na Câmara Baixa (Sejm) para o partido comunista. ZAMOYSKI, Op. Cit..

⁵⁶⁷ ZAMOYSKI, Op. Cit., p. 360.

⁵⁶⁸ Na década de 90, em resposta aos longos anos de dominação soviética, o repúdio ao comunismo unia os partidos de direita. O consenso político girava em torno do ideal de reconstrução da identidade polaca a partir dos princípios liberais e democráticos.

4.2. A ascensão do Partido Lei e Justiça

A estabilidade política, lastreada na identidade de interesses⁵⁶⁹, não se mostrou duradoura, surgindo grupos com diferentes projetos para o futuro do país dentro da própria direita, vertente ideológica que ascendeu depois da queda comunista⁵⁷⁰. Os paradoxos da democracia, somados à crescente necessidade de absorção das diversidades dentro do contexto pluralista, mostraram-se questões de difícil superação em um país sem tradição democrática e extremamente apegado ao conservadorismo religioso.

Em pouco tempo, a pluralidade provocou reações adversas, demonstrando que as elites dominantes não estavam preparadas para um diálogo baseado no reconhecimento da heterogeneidade⁵⁷¹. A intolerância e as contradições do sistema democrático despertaram ideais ultranacionalistas que pareciam estar adormecidos, fomentando a polarização de uma sociedade a partir de temas misóginos, homofóbicos e xenófobos. Essas dificuldades internas permitiram que um segmento ultranacionalista, com nítida tendência autoritária, chegasse legitimamente ao poder. Na verdade, uma sociedade dividida é espaço fértil para o discurso autoritário, sendo, justamente, nesse cenário que o PiS ganhou as eleições de 2015 na Polónia.

Vale salientar que o Lei e Justiça, agremiação partidária que se identifica com os valores conservadores, nacionalistas e católicos, surgiu na Polónia em 2001 após a desintegração de uma coligação de diversos grupos políticos de direita. O discurso do partido destaca a religião católica como aspeto essencial da identidade polaca, enaltecendo os valores cristãos em detrimento das demais culturas⁵⁷².

Sem sombra de dúvida, a xenofobia é uma característica do partido, que utilizou a crise de refugiados ocorrida em 2015 como bandeira política, tendo conquistado diversos adeptos com a disseminação do medo ao migrante muçulmano. Apesar de a Polónia não ter recebido um único refugiado no auge da crise, o momento foi usado em favor das aspirações políticas do PiS, que colocou o imigrante islâmico como suposto invasor e potencial ameaça aos princípios cristãos⁵⁷³.

⁵⁶⁹ “Mesmos aqueles cuja posição económica era menos definida acreditavam na democracia, no Estado de direito, em freios e contrapesos e em uma Polónia que era membro da Otan e estava a caminho de se filiar à União Europeia (UE), uma Polónia integrada à Europa moderna.” APPLEBAUM, Anne. *O crepúsculo da democracia: como o autoritarismo seduz e as amizades são desfeitas em nome da política*. Rio de Janeiro: Record, 2021, p. 10. ISBN 978-65-5587.

⁵⁷⁰ A estabilidade política, baseada na identidade de interesses, não se mostrou duradoura, surgindo, então, dentro da própria direita grupos com diferentes projetos para o futuro do país.

⁵⁷¹ APPLEBAUM, Op. Cit., p. 10.

⁵⁷² O discurso estabelece que a Polónia, devido à posição geográfica, constitui uma fronteira natural do mundo ocidental e, conseqüentemente, uma barreira para os não devotos do cristianismo. BISCAIA, Op. Cit., p. 89.

⁵⁷³ KRZYŻANOWSKA, Natalia e KRZYŻANOWSKI, Michał. Crisis' and Migration in Poland: Discursive Shifts, Anti-Pluralism and the Politicisation of Exclusion. *Sociology* [em linha]. 2018, v. 52, n.º 3, pp. 612-618, p. 615 [consult. 20 maio 2022]. e-ISSN: 1469-8684. Disponível em <https://www.jstor.org/stable/26972232>.

A trajetória de ascensão do partido, apoiada na retórica populista e no nacional-catolicismo, iniciou-se nas eleições de 2005 quando conseguiu garantir aos irmãos Lech e Jarosław Kaczyński, respetivamente, os cargos de Presidente da República e Primeiro-Ministro⁵⁷⁴. Todavia, apesar de Lech permanecer como Presidente até a sua morte em 2010, ano em que foi vítima de um acidente de avião fatal, o partido não conseguiu implementar alterações significativas. Na época, as condições políticas não eram favoráveis, sendo certo que divergências entre as coligações do governo culminaram no encerramento precoce da legislatura em 2007⁵⁷⁵.

Entretanto, as eleições de 2015 alteraram completamente os rumos do Lei e Justiça, que deixou a posição de opositor político para assumir a liderança do governo, elegendo Andrzej Duda como Presidente da República e Beata Szydło como primeira-ministra⁵⁷⁶. Acrescente-se que o PiS conseguiu 37,58% dos votos nas eleições legislativas, obtendo a maioria absoluta pela primeira vez em pleitos livres, o que garantiu 235 assentos no parlamento⁵⁷⁷.

Logo, com expressiva votação e certeza do apoio popular, Jarosław Kaczyński, que continuava no comando do partido, pôde seguir os passos da Hungria e colocar em prática o seu projeto de governo, marcado pela distorção dos valores democráticos.

Segundo o líder do partido:

The state based on the Rule of Law does not have to be a democratic state. In a democracy, the only sovereign is the nation. The parliament and, in the Polish condition, the President are its representatives. These two state organs are responsible for the creation of the law. To these bodies belong the control over our lives.⁵⁷⁸

Após a vitória, o radicalismo de seus representantes restou evidenciado pelos ataques à oposição, manifestada pelas ONGs e associações da sociedade civil militantes, bem como pela mídia e jornalistas independentes que resistiram às intervenções no setor das comunicações⁵⁷⁹. O partido tem sido acusado de promover uma agenda conservadora que ameaça os direitos da comunidade LGBT e as liberdades civis⁵⁸⁰. Em relação à política externa, o PiS tem sido criticado por sua

⁵⁷⁴ BISCAIA, Op. Cit., p. 57.

⁵⁷⁵ BISCAIA, Op. Cit.

⁵⁷⁶ Teorias da conspiração envolvendo a morte de Lech foram utilizadas para alavancar a vitória do partido em 2015. BALCER, Adam. *Beneath the surface of illiberalism: The recurring temptation of 'national democracy' in Poland and Hungary – with lessons for Europe* [em linha]. *Wise Europe*, Warsaw, 2017, p. 22 [consult. 11 abr. 2023]. Disponível em <https://wise-europa.eu/en/2017/02/14/beneath-the-surface-of-illiberalism-2/>.

⁵⁷⁷ Em 2015, o PiS venceu as eleições legislativas com maioria absoluta no parlamento, conquistando 235 dos 460 assentos. BISCAIA, Op. Cit., p. 87.

⁵⁷⁸ Jarosław Kaczyński apud BALCER, ref. 576, p. 47.

⁵⁷⁹ “No caso polaco, representantes da UE criticaram os ataques à independência da comunicação social, aos direitos reprodutivos, à liberdade de associação, bem como a repressão contra alguns grupos.” IANCU, Alexandra. A “viragem iliberal” contra o Estado de direito: reflexões sobre as recentes evoluções políticas na Polónia e na Roménia. *Revista Relações Internacionais* [em linha]. Lisboa, 2019, n.º 62, pp. 57-73, pp. 62 [consult. 10 fev. 2022]. ISSN: 1645-9199. Disponível em <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7518223>.

⁵⁸⁰ “São também alvo de perseguições as poucas mídias e jornalistas independentes que restam no país, tendo em vista a dominação estatal dos meios de comunicação, também as ONGs e associações da sociedade civil que se opõem ou fazem críticas às políticas do governo, os grupos pertencentes às minorias, em especial, nos últimos anos, os grupos LGBT.” KELLER, Vanessa de Ramos. *Democracia no século XXI: os desafios da União Europeia no atual contexto de crise da democracia liberal* [em linha]. Dissertação de Mestrado em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí. Itajaí-SC, junho de 2021, p. 28 [consult. 20 jun. 2023]. Disponível em

postura anti-Rússia e anti-imigração, a qual enseja falta de cooperação em questões importantes para a região, a exemplo da crise na Ucrânia, além de tensões com outros países da União Europeia⁵⁸¹.

Desde a vitória de 2015, o partido tem liderado o governo polaco, implementando diversas reformas controversas e gerando forte censura por parte da União Europeia e de organizações internacionais de direitos humanos. Dentre as reformas polêmicas implementadas pelo PiS, destaca-se a reforma da mídia, responsável por gerar fortes preocupações em relação à liberdade de imprensa, bem como a reforma do judiciário, criticada por ameaçar o Estado de Direito, interferindo na independência dos juízes e tribunais⁵⁸².

Com efeito, o PiS passou a controlar os meios de comunicação estatais e a implementar alterações na legislação tendentes ao fortalecimento do poder político⁵⁸³, vilipendiando princípios que integram o núcleo essencial de um regime democrático⁵⁸⁴. Em outras palavras, mediante a captação da opinião pública e o enfraquecimento das instituições democráticas, o partido colocou em prática seu projeto de perpetuação no poder.

À vista das práticas extremamente controversas, o Lei e Justiça tem enfrentado diversas críticas. Suas políticas, que muitas vezes são consideradas antidemocráticas e violadoras do Estado de Direito, integram a pauta de debate das instituições da União Europeia. Além disso, o partido tem sido acusado de criar uma atmosfera de polarização e divisão na sociedade polaca, promovendo um discurso nacionalista e xenófobo, em descompasso com os interesses da União e dos demais Estados-Membros.

4.3. A reforma do judiciário polaco

O enfraquecimento das instituições democráticas fazia parte do projeto de governo do Lei e Justiça e foi concretizado por meio das alterações legislativas que se iniciaram em 2015. Entre as instituições mais atingidas, está o judiciário, poder cuja

<https://www.univali.br/Lists/TrabalhosMestrado/Attachments/2890/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20%20Vanessa%20de%20Ramos%20Keller.pdf>.

⁵⁸¹ SADURSKI, Wojciech. How Democracy Dies (in Poland): A Case Study of Anti-Constitutional Populist Backsliding (January 17, 2018). *Sydney Law School Research Paper* [em linha]. N.º 18/01, pp. 1-71, p. 4 [consult. 20 abr. 2023]. Disponível em <https://ssrn.com/abstract=3103491>.

⁵⁸² O atual governo polaco seguiu os passos do Fidesz, de Orbán, ao implementar um programa político bem semelhante ao adotado pela Hungria. KELLER, Op. Cit., pp. 26-27.

⁵⁸³ Em 31 de dezembro, o Senado aprovou a "lei dos pequenos meios de comunicação social" referente aos conselhos de administração e supervisão da emissora de televisão pública polaca (TVP) e da emissora de rádio pública (PR). Essa lei modificou as regras para a nomeação dos conselhos de administração e fiscalização das emissoras de serviço público, estabelecendo o controle do Ministro do Tesouro e a destituição dos conselhos de administração e fiscalização em exercício na época. UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Recomendação (UE) 2016/1374, de 27 de julho de 2016, relativa ao Estado de direito na Polónia* [em linha]. Bruxelas, 12 ago. 2016 [consult. 20 jun. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016H1374&from=PT>.

⁵⁸⁴ A exemplo da liberdade de expressão e de imprensa, da igualdade de direitos, do pluralismo e do Estado de Direito.

independência foi consideravelmente restringida por diversas leis que realizaram uma verdadeira reforma tendente a promover o enfraquecimento dos juízes e tribunais.

Com efeito, essa reforma, materializada pela edição de mais de 30 novas leis, aumentou a interferência dos poderes executivo e legislativo sobre o judiciário, prejudicando diretamente sua independência, que, como já dito, consiste em um dos corolários do Estado de Direito⁵⁸⁵. As mudanças promovidas afetaram significativamente o Tribunal Constitucional, o Supremo Tribunal, os Tribunais Ordinários, o Conselho Nacional da Magistratura e o Ministério Público, permitindo, entre outras coisas, a nomeação de seus membros pelo Presidente da República e pelo Sejm⁵⁸⁶.

O primeiro alvo da reforma foi o Tribunal Constitucional, órgão responsável pelo controle de constitucionalidade das novas alterações normativas, que, por essa razão, poderia representar uma ameaça aos interesses governamentais. Dessa forma, buscando semear um campo favorável às reformas almejadas, o partido executou medidas objetivando garantir a prevalência de sua ideologia, inserindo simpatizantes no corpo do referido Tribunal, sufocando, assim, eventuais entraves jurídicos⁵⁸⁷.

Para tal, o Sejm editou uma norma possibilitando a anulação das cinco nomeações de juízes realizadas pela legislatura cessante e o posterior preenchimento desses cargos pela nova legislatura⁵⁸⁸. Em 25 de novembro, graças à votação de uma moção, a nova legislatura anulou as candidaturas da legislatura anterior e, na data de 2 de dezembro, nomeou para esses cargos cinco novos juízes. A medida também diminuiu de nove para três anos os mandatos do Presidente e Vice-Presidente do Tribunal, fazendo com que os mandatos vigentes se encerrassem três meses depois da adoção da emenda⁵⁸⁹.

Diante da questionável providência, o Tribunal Constitucional, ainda em dezembro de 2015, proferiu dois acórdãos sobre a questão. No primeiro, lavrado no dia 3 de dezembro de 2015, determinou que a legislatura anterior tinha o direito de nomear três juízes para os cargos que vagaram antes do seu término. No segundo, prolatado no dia 9 de dezembro de 2015, estabeleceu que a nova legislatura não tinha poderes para anular as três nomeações da legislatura anterior, podendo, entretanto, empossar os dois juízes que tiveram o seu mandato iniciado na sua vigência. Nesse último acórdão, o

⁵⁸⁵ KELLER, Op. Cit., p. 27.

⁵⁸⁶ *Ibidem*.

⁵⁸⁷ O Parlamento polaco aprovou uma decisão para modificar a Lei do Tribunal Constitucional de forma urgente, permitindo a nomeação de juízes mais alinhados com o novo governo. NANCLARES, Op. Cit., p. 152.

⁵⁸⁸ As eleições gerais para o Sejm (Câmara Baixa do Parlamento polaco) ocorreram em 25 de outubro de 2015. Alguns dias antes, a legislatura que se encerrava nomeou cinco pessoas para serem empossadas pelo Presidente da República no cargo de juiz. Dos cinco juízes, três ocupariam cargos vagos durante o mandato da legislatura cessante e dois preencheriam assentos vagos durante a legislatura que se iniciaria em 12 de novembro daquele ano. UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. Fact Sheet. *College Orientation Debate on recent developments in Poland and the Rule of Law Framework: Questions & Answers* [em linha]. Brussels, 13 jan. 2016 [consult 20 fev. 2022]. Disponível em https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_16_62.

⁵⁸⁹ *Ibidem*.

Tribunal também invalidou a redução dos mandatos do seu Presidente e Vice-Presidente. Todavia, as duas decisões não foram implementadas, facto responsável pelo agravamento da crise institucional⁵⁹⁰.

Em sequência, o próprio funcionamento do Tribunal Constitucional foi alterado pela lei de 22 de dezembro de 2015. Essa lei continha, entre outras disposições, artigos que dificultavam o exercício do controle de constitucionalidade, aumentando o quórum de juízes para a apreciação dos casos e estabelecendo a exigência da maioria para deliberações do plenário. Além disso, a nova lei impôs a necessidade de tratamento dos casos por ordem cronológica, estipulou um tempo mínimo para as audições e intensificou o controle externo ao permitir a interferência do executivo nos processos disciplinares relacionados aos juízes desse Tribunal⁵⁹¹.

Após forte pressão das instituições da União Europeia, uma nova lei sobre o funcionamento do Tribunal Constitucional foi adotada em 22 de julho de 2016. A legislação, apesar de conter melhorias, não solucionou a crise instaurada. A alteração não garantia a efetividade da fiscalização constitucional, pois mantinha as exigências relacionadas ao quórum⁵⁹² e à ordem cronológica de tratamento dos processos, bem como não atendia às determinações estabelecidas nos acórdãos de 3 e 9 de dezembro⁵⁹³.

Em verdade, a nova lei implementou medidas igualmente preocupantes, passando a exigir a presença do Procurador-Geral do Ministério Público⁵⁹⁴ ou do seu adjunto nos casos examinados pelo plenário, permitindo que o julgamento fosse paralisado na ausência destes. Ademais, foram introduzidas regras que possibilitavam o adiamento das deliberações e a suspensão dos feitos em trâmite, o que poderia ser utilizado para atrasar o processo de controle das alterações legislativas⁵⁹⁵.

Após mudanças relacionadas à composição e ao funcionamento do Tribunal Constitucional, as atenções do governo se voltaram para os outros órgãos do poder judiciário. Em consequência do novo foco, a lei de 12 de julho de 2017⁵⁹⁶ alterou disposições contidas nas leis do Supremo Tribunal, dos Tribunais Comuns e do

⁵⁹⁰ UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. Fact Sheet. *College Orientation Debate on recent developments in Poland and the Rule of Law Framework: Questions & Answers* [em linha]. Brussels, 13 jan. 2016 [consult 20 fev. 2022]. Disponível em https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_16_62.

⁵⁹¹ UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Recomendação (UE) 2016/1374, de 27 de julho de 2016, relativa ao Estado de direito na Polónia* [em linha]. Bruxelas, 12 ago. 2016, pp. 60-63 [consult. 20 jun. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016H1374&from=PT>.

⁵⁹² A nova legislação estabelecia um quórum de 11 juízes. Esse quórum não apresentava razoabilidade, visto que o plenário contava com apenas 12 juízes.

⁵⁹³ UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Recomendação (UE) 2016/1374, de 27 de julho de 2016, relativa ao Estado de direito na Polónia* [em linha]. Bruxelas, 12 ago. 2016, pp. 63-66 [consult. 20 jun. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016H1374&from=PT>.

⁵⁹⁴ O procurador-geral também exerce o cargo de Ministro da Justiça.

⁵⁹⁵ UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Recomendação (UE) 2016/1374, de 27 de julho de 2016, relativa ao Estado de direito na Polónia* [em linha]. Bruxelas, 12 ago. 2016, pp. 63-65 [consult. 20 jun. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016H1374&from=PT>.

⁵⁹⁶ A Lei de 12 de julho de 2017 alterou a lei relativa à organização dos Tribunais Comuns e outras leis.

Ministério Público, promovendo mudanças no regime de aposentação dos magistrados⁵⁹⁷. A idade de reforma antecipada dos juizes do Supremo Tribunal e de aposentação dos magistrados integrantes dos Tribunais Comuns e do Ministério Público foi reduzida. Logo, esses magistrados, que antes se tornavam inativos aos 67 anos, passaram a se afastar dos seus cargos aos 60 ou 65 anos, respetivamente, na hipótese de mulher ou homem. A lei em questão também conferiu ao Ministro da Justiça o poder de estender o período de atividade dos magistrados dos Tribunais Comuns, permitindo a permanência nas funções para além das idades de aposentação⁵⁹⁸.

Posteriormente, a lei de 08 de dezembro de 2017 (Lei sobre o Supremo Tribunal) substituiu as disposições da lei de 12 de julho de 2017 que diziam respeito aos magistrados do Supremo Tribunal Federal. O novo texto diminuiu a idade de aposentação dos juizes do Supremo Tribunal polaco nomeados antes de 3 de abril de 2018, data em que a alteração entrou em vigor, concedendo ao Presidente da República discricionariedade para prorrogar o tempo de serviço desses magistrados⁵⁹⁹. Essa lei também modificou o regime disciplinar dos magistrados do Supremo Tribunal e dos Tribunais Comuns, criando a Secção Disciplinar, com competência para analisar, em única instância, os processos disciplinares instaurados contra juizes do Supremo Tribunal e, em sede recursal, os processos disciplinares relacionados aos juizes dos Tribunais Comuns⁶⁰⁰.

A dinâmica do novo regime disciplinar foi objeto de questionamento, pois a Secção Disciplinar, composta exclusivamente por novos juizes selecionados pelo Conselho da Magistratura, não atendia aos critérios de imparcialidade que se espera de um órgão dessa natureza⁶⁰¹. Outrossim, a sistemática adotada violava o direito de defesa dos juizes, pois não garantia um prazo razoável para o julgamento, permitia o

⁵⁹⁷ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Resumo do Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 5 de novembro de 2019* [em linha]. Comissão Europeia contra República da Polónia, processo C-192/18 [consult. 21 fev. 2022]. Disponível em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=219742&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=PT&cid=2605290>.

⁵⁹⁸ *Ibidem*.

⁵⁹⁹ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 24 de junho de 2019* [em linha]. Comissão Europeia contra República da Polónia, processo C-619/18 [consult. 23 fev. 2022]. Disponível em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=215341&mode=lst&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=PT&cid=433145>.

⁶⁰⁰ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 15 de julho de 2021* [em linha]. Comissão Europeia contra República da Polónia, processo C-791/19 [consult. 23 fev. 2022]. Disponível em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=244185&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5485104>.

⁶⁰¹ A lei de 08 de dezembro de 2017, que entrou em vigor em 17 de janeiro de 2018, alterou algumas leis, entre elas, a Lei do Conselho Nacional da Magistratura, trazendo modificações relacionadas à composição e aos critérios de seleção dos seus membros. A partir das novas regras, dos 25 membros do Conselho da Magistratura, 23 passaram a ser indicados por autoridades políticas. UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Recomendação (UE) 2018/103, de 20 de dezembro de 2017, relativa ao Estado de direito na Polónia, complementar às Recomendações (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 e (UE) 2017/1520* [em linha]. Bruxelas, 2017, pp. 60-61 [consult. 26 fev. 2022]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0103&from=PT>.

prosseguimento do processo à revelia do acusado e não fixava, previamente, um tribunal para o julgamento em primeira instância dos magistrados dos Tribunais Comuns⁶⁰². Ademais, o regime instaurado possibilitava que o conteúdo das decisões fosse enquadrado como infração disciplinar e restringia a liberdade de remessa das questões prejudiciais⁶⁰³.

Por fim, a lei de 20 dezembro de 2019, que entrou em vigor em 14 de fevereiro de 2020, consolidou a reforma do judiciário polaco. Ela demonstrou que a Polónia não pretendia ceder em virtude das investidas das instituições da União Europeia. A referida norma manteve a Secção Disciplinar, intensificando ainda mais o controle político sobre os magistrados, chegando a estabelecer um monitoramento de dados pessoais⁶⁰⁴. Assim, a despeito das reações contrárias, o país manteve sua estratégia de fortalecimento do poder político em detrimento do próprio Estado de Direito.

À vista dos factos, as novas leis, em total desrespeito às garantias de proteção asseguradas com base no princípio do Estado de Direito, empreenderam uma verdadeira reforma no sistema judicial, aumentando o controle político e diminuindo a independência dos tribunais e juízes. Essa reforma foi mal recebida pelas instituições europeias, que as interpretaram como uma afronta sistémica ao referido princípio.

4.4. A ameaça à independência do judiciário polaco: uma violação ao Estado de Direito

A União Europeia, reconhecidamente uma União de direito, está comprometida com os princípios e as regras que integram o seu ordenamento jurídico. Por tal razão, os domínios abrangidos pelo direito da União devem contar com uma estrutura jurídica que atenda ao referido compromisso, assegurando a concretização das liberdades e garantias conferidas aos cidadãos europeus. Nesse sentido, a União Europeia deve assegurar aos particulares uma tutela jurisdicional efetiva e instâncias independentes, livres de qualquer interferência externa.

Com efeito, a atual situação do judiciário polaco, marcada pela progressiva perda da independência dos juízes, representa uma clara violação ao Estado de Direito, valor que se encontra plasmado no artigo 2.º do TUE. A independência do judiciário é a pedra

⁶⁰² UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 15 de julho de 2021* [em linha]. Comissão Europeia contra República da Polónia, processo C-791/19 [consult. 23 fev. 2022]. Disponível em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=244185&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5485104>.

⁶⁰³ Os critérios legais permitiam que o conteúdo dos atos decisórios fosse enquadrado como infração. Outrossim, a decisão de submissão poderia ser caracterizada como infração apta a ensejar um processo disciplinar. *Ibidem*.

⁶⁰⁴ O juiz, no prazo de 30 dias contados da nomeação, deveria apresentar as informações sobre eventual pertencimento à associação, exercício de funções em fundações sem fins lucrativos e anterior filiação em partido político. UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Petição da Comissão Europeia de 1 de abril de 2021* [em linha]. Comissão Europeia contra República da Polónia, processo C-204/21 [consult. 02 mar. 2022]. Disponível em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=243505&pageIndex=0&doclang=pt&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=5500208>.

angular do Estado de Direito, que garante a imparcialidade necessária à efetivação da equidade no sistema judicial. As atuais tendências na Polónia levantam questões substanciais sobre a integridade do judiciário, gerando dúvidas legítimas em relação à impermeabilidade e à neutralidade das instâncias nacionais.

Sem qualquer sombra de dúvida, somente um sistema judicial independente é capaz de prestar uma tutela jurisdicional efetiva. Na verdade, os princípios e subprincípios atrelados ao Estado de Direito, apesar de autónomos, se complementam. Como já salientado, eles possuem uma relação de interconexão, estabelecendo uma lógica simbiótica de coexistência. Eles se encontram conectados dentro de um sistema retroalimentar, no qual a existência de um é condição de realização do outro.

No que diz respeito ao judiciário polaco, o cerne da preocupação reside nas mudanças legislativas que impactam diretamente nas exigências de independência e de imparcialidade das instâncias. As alterações nas condições de funcionamento das instâncias judiciais, aliadas ao processo de nomeação dos membros, suscitam dúvidas legítimas quanto à permeabilidade dos órgãos jurisdicionais, uma vez que estes se tornam alvos mais propensos à interferência política.

Outrossim, as medidas relacionadas à aposentação antecipada de juízes agravam a preocupação, contribuindo ainda mais para dúvidas sobre a legitimidade das instâncias. A possibilidade de adiar a concessão de aposentadorias com base em critérios não objetivos suscita dúvidas sobre a neutralidade do sistema em relação a potenciais interesses concorrentes. Dessa forma, tal prática pode comprometer a imparcialidade do judiciário, malferindo o princípio do Estado de Direito. Vale lembrar que a noção de Estado de Direito ostenta uma dimensão material e outra processual. A tutela jurisdicional efetiva e a independência do judiciário, pressupostos considerados corolários do próprio Estado de Direito, fazem parte da dimensão processual do princípio. Logo, na qualidade de aspetos do princípio em questão, devem ser observados pelos Estados-Membros sob pena de afronta ao artigo 2.º do TUE.

Como já esclarecido, a União Europeia busca a realização do Estado de Direito em seus domínios, prestigiando o acesso aos tribunais. A tutela jurisdicional efetiva encontra assento no artigo 47.º da CDFUE⁶⁰⁵, dispositivo que assegura o direito de ação e defesa junto de um tribunal independente, imparcial e previamente estabelecido pela lei. Para fazer valer tal garantia, por meio do artigo 19.º, n.º 1, parágrafo 2.º, do TUE, o

⁶⁰⁵ “Art. 47.º - Toda a pessoa cujos direitos e liberdades garantidos pelo direito da União tenham sido violados tem direito a uma ação perante um tribunal. Toda a pessoa tem direito a que a sua causa seja julgada de forma equitativa, publicamente e num prazo razoável, por um tribunal independente e imparcial, previamente estabelecido por lei. Toda a pessoa tem a possibilidade de se fazer aconselhar, defender e representar em juízo. É concedida assistência judiciária a quem não disponha de recursos suficientes, na medida em que essa assistência seja necessária para garantir a efetividade do acesso à justiça.” UNIÃO EUROPEIA. *Versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia* [em linha]. 26-10-2012, C 326, pp. 1-390 [consult. 23 fev. 2023]. ISSN: 1977-1010. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ:C:2012:326:TOC>.

direito comunitário determina que as vias de recurso necessárias sejam asseguradas pelos Estados-Membros⁶⁰⁶.

Dessa forma, diante do referido preceito, as instâncias alcançadas pelo direito da União devem respeitar os requisitos de independência e imparcialidade necessários à prestação de uma tutela jurisdicional verdadeiramente efetiva⁶⁰⁷. Se a lei nacional entra em conflito com princípios fundamentais da União, responsáveis pelo asseguramento de um processo justo e equitativo, o princípio do primado do direito da União impõe que os tribunais locais afastem a aplicação das regras violadoras com a finalidade de garantir a autonomia do judiciário.

Note-se que a independência é inerente à função jurisdicional, destacando-se como um dos requisitos para a obtenção da tutela efetiva. Essa independência pressupõe autonomia e imparcialidade, ou seja, a função jurisdicional deve estar livre de interferência externa e o julgador tem de ser isento em relação aos interesses em causa. Isso porque a independência visa à preservação da confiança dos jurisdicionados, garantindo-lhes a certeza sobre a idoneidade das instâncias.

Portanto, a atual erosão da independência judicial na Polónia não apenas abala a confiança dos cidadãos no sistema legal, mas constitui uma violação direta ao princípio do Estado de Direito. A preservação da independência do judiciário é essencial para assegurar a equidade e justiça, elementos intrínsecos ao Estado de Direito e ao regime democrático. Esse cenário não passou despercebido pelas instituições da União Europeia, motivando respostas no sentido de resgatar a integridade do judiciário polaco e restaurar os valores ameaçados.

4.5. A reação da União à atual situação da Polónia

Ao sagrar-se vitorioso em 2015, o PiS conquistou a prerrogativa de governar o país, o que não lhe permitia transpor valores assumidos por força dos Tratados. Na forma do artigo 9.º de sua Constituição, a República da Polónia deve respeito às normas de direito internacional às quais estiver obrigada⁶⁰⁸. Portanto, as medidas adotadas, além de violarem o direito da União, transgrediram o texto constitucional nacional, devendo ser combatidas em nome da restauração da constitucionalidade e da legalidade europeia.

⁶⁰⁶ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 27 de fevereiro de 2018* [em linha]. Associação Sindical dos Juizes Portugueses contra Tribunal de Contas. Processo C-64/16 (pedido de decisão prejudicial) [consult. 13 mar. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62016CJ0064>.

⁶⁰⁷ *Ibidem*.

⁶⁰⁸ "Artículo 9 - La República de Polonia respetará el Derecho internacional que le es vinculante." POLÓNIA. *Constitución de Polonia: con enmiendas hasta 2009* [em linha]. España: Congreso de los Diputados de España, 2009 [consult. 20 abr. 2023]. Disponível em: http://www.constituteproject.org/constitution/Poland_2009.pdf?lang=es.

Nesse sentido, a situação da Polónia, especialmente no que diz respeito à erosão da independência do judiciário, passou a integrar a pauta das instituições da União Europeia, que interpretaram o conjunto de ações implantadas pelas autoridades governamentais como potencial afronta sistémica ao Estado de Direito. A partir daí, diversas medidas foram adotadas pela Comissão Europeia e pelo Parlamento Europeu.

Em razão do quadro acima narrado, na data de 23 de dezembro de 2015, a Comissão Europeia pediu para ser informada sobre a crise constitucional na Polónia, incluindo o descumprimento dos dois acórdãos do Tribunal Constitucional⁶⁰⁹. Nessa ocasião, a instituição pediu que a vigência da lei de 22 de dezembro de 2015 fosse adiada até que as questões relacionadas ao impacto do regramento sobre a independência judicial pudessem ser avaliadas⁶¹⁰. Contudo, a solicitação da Comissão Europeia não foi atendida, o que resultou na publicação dessa lei em 28 de dezembro de 2015.

Diante do comportamento da República da Polónia, em janeiro de 2016, a Comissão Europeia inaugurou o diálogo estruturado previsto no Quadro para o Estado de Direito, objetivando encontrar uma solução que não demandasse a ativação do artigo 7.º do TUE⁶¹¹. Logo, uma fase caracterizada pelo debate entre partes foi iniciada. Todavia, apesar dos esforços engendrados, a Polónia continuou a implementar reformas contrárias aos valores do artigo 2.º do TUE, demonstrando que a situação exigia uma intervenção mais efetiva.

Note-se que a Comissão Europeia, antes de adotar uma posição mais rígida, emitiu quatro recomendações acerca dos problemas que envolviam o judiciário polaco. A primeira recomendação, reconhecendo a existência de efetiva ameaça sistémica ao Estado de Direito na Polónia e descrevendo as medidas que deveriam ser adotadas para a restauração da independência do Tribunal Constitucional, foi formalizada em 27 de julho de 2016⁶¹². A segunda recomendação, afirmando que a situação na Polónia não havia sido solucionada e que novas questões reforçavam o entendimento relativo à manutenção da ameaça, foi expedida em 21 de dezembro de 2016⁶¹³. A terceira recomendação, expressando grande preocupação com o agravamento da tensão em

⁶⁰⁹ UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Recomendação (UE) 2016/1374, de 27 de julho de 2016, relativa ao Estado de direito na Polónia* [em linha]. Bruxelas, 12 ago. 2016 [consult. 20 jun. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016H1374&from=PT>.

⁶¹⁰ *Ibidem*.

⁶¹¹ UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. Fact Sheet. *College Orientation Debate on recent developments in Poland and the Rule of Law Framework: Questions & Answers* [em linha]. Brussels, 13 jan. 2016 [consult 20 fev. 2022]. Disponível em https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_16_62.

⁶¹² UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Recomendação (UE) 2016/1374, de 27 de julho de 2016, relativa ao Estado de direito na Polónia* [em linha]. Bruxelas, 12 ago. 2016, pp. 60-63 [consult. 20 jun. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016H1374&from=PT>.

⁶¹³ UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Recomendação (UE) 2017/146, de 21 de dezembro de 2016, relativa ao Estado de direito na Polónia complementar à Recomendação (UE) 2016/1374* [em linha]. Bruxelas, 27 jan. 2017 [consult. 26 fev. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H0146&from=PT>.

razão da tramitação de novas leis, foi enviada na data de 26 de julho de 2017⁶¹⁴. Por fim, em 20 de dezembro de 2017, por meio de uma quarta recomendação, a Comissão Europeia reiterou que as últimas alterações legislativas aumentaram a ameaça sistêmica ao Estado de Direito.

Com efeito, a conversação iniciada em 13 de janeiro de 2016 não se mostrou capaz de solucionar a crise, sendo certo que o diálogo estabelecido não surtiu o efeito esperado. Dessa forma, a Comissão Europeia, simultaneamente à quarta recomendação, formalizou sua proposta fundamentada em conformidade com o artigo 7.º, n.º 1, do TUE⁶¹⁵, instaurando pela primeira vez um procedimento por incumprimento qualificado.

Na quarta recomendação, a Comissão Europeia elencou, minuciosamente, as medidas que a República da Polónia deveria adotar para fazer cessar a situação conflituosa, elaborando a proposta fundamentada de decisão do Conselho⁶¹⁶. Esse documento iniciou a fase preventiva do processo de incumprimento qualificado (artigo 7.º, n.º 1, do TUE), propondo que o Conselho analisasse a ocorrência de risco manifesto de violação grave e recomendasse ao Estado infrator determinadas medidas, em prol da restauração do Estado de Direito, que deveriam ser adotadas no prazo de três meses⁶¹⁷.

Cumprir ressaltar que as iniciativas da União não estão restritas às medidas titularizadas pela Comissão Europeia. O Parlamento Europeu também vem se empenhando na solução do problema. Tal instituição aprovou três resoluções sobre a situação da Polónia: duas em 2016 (13 de abril e 14 de setembro) e uma em 2017 (15 de novembro)⁶¹⁸. Nessa última, o Parlamento Europeu solicitou à comissão competente um relatório específico, com uma proposta fundamentada, incitando o Conselho a instaurar o procedimento do artigo 7.º do TUE⁶¹⁹, medida esta que foi efetivamente adotada em dezembro de 2017 pela Comissão Europeia.

⁶¹⁴ UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Recomendação (UE) 2017/1520, de 26 de julho de 2017, relativa ao Estado de direito na Polónia complementar às Recomendações (UE) 2016/1374 e (UE) 2017/146* [em linha]. Bruxelas, 2 set. 2017 [consult. 26 fev. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H1520&from=PT>.

⁶¹⁵ UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Proposta fundamentada ao abrigo do artigo 7.º, n.º 1, do Tratado da União Europeia relativa ao Estado de direito na Polónia* [em linha]. Bruxelas, 2017 [consult. 26 maio 2022]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52017PC0835>.

⁶¹⁶ MESQUITA, Maria José Rangel de. *Introdução ao contencioso da União Europeia: lições*. 4ª edição. Coimbra: Almedina, 2022, pp. 145-146. ISBN: 978-989-40-0498-1.

⁶¹⁷ *Ibidem*, p. 146.

⁶¹⁸ UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu. *Resolução do Parlamento Europeu, de 13 de abril de 2016, sobre a situação na Polónia (2015/3031(RSP))* [em linha] [consult. 11 jun. 2023]. Disponível em https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0123_PT.html. UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu. *Resolução do Parlamento Europeu, de 14 de setembro de 2016, sobre os desenvolvimentos recentes na Polónia e o seu impacto nos direitos fundamentais consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2016/2774(RSP))* [em linha] [consult. 11 jun. 2023]. Disponível em https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0344_PT.html. UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu. *Resolução do Parlamento Europeu, de 15 de novembro de 2017, sobre a situação do Estado de direito e da democracia na Polónia (2017/2931(RSP))* [em linha] [consult. 11 jun. 2023]. Disponível em https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0442_PT.html.

⁶¹⁹ MESQUITA, Op. Cit., pp. 148-149.

Ademais, em atenção à exigência de aprovação dos eurodeputados para a manifestação do Conselho no processo de incumprimento qualificado⁶²⁰, o Parlamento Europeu aprovou uma nova resolução na data de 1 de março de 2018. No documento, que corrobora a decisão da Comissão Europeia no que diz respeito ao acionamento do artigo 7.º do TUE, tal instituição solicitou o encaminhamento de informações em todas as etapas do procedimento e pediu celeridade de tramitação da medida⁶²¹.

No entanto, passados vários anos desde a apresentação da proposta pela Comissão Europeia, o procedimento se encontra em fase de audições, inexistindo decisão do Conselho sobre o risco de violação grave ao Estado de Direito. A morosidade da tramitação evidencia a necessidade de modificações que possam tornar o processo de incumprimento qualificado mais eficaz. No que concerne à carência de consequências práticas, o Parlamento, por meio da resolução de 25 de outubro de 2016, considerou que o artigo 7.º do TUE, em uma futura revisão dos Tratados, poderia ser alterado “a fim de tornar as sanções contra qualquer Estado-Membro relevantes e aplicáveis, identificando os direitos dos Estados-Membros em falta (além dos direitos de voto no Conselho) que possam ser suspensos”⁶²².

Quanto ao mecanismo de condicionalidade, o Parlamento Europeu tem feito árduas críticas à postura da Comissão Europeia, que não iniciou um procedimento, à luz do Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092, em relação ao caso da Polónia. O Parlamento condenou a interpretação atribuída ao referido mecanismo por ocasião da orientação emitida pela Comissão Europeia, entendendo que houve um excesso de restrição na avaliação das violações ao princípio do Estado de Direito⁶²³. Segundo a instituição, o documento estabelece claramente que colocar em perigo a independência do poder judicial constitui uma violação dos princípios do Estado de Direito, razão pela qual a Polónia deveria ser formalmente notificada⁶²⁴.

Vale destacar que a tensão envolvendo a situação da Polónia se mantém, facto afirmado no Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito na União Europeia, documento

⁶²⁰ Como já mencionado, nos termos do artigo 7º do TUE, a deliberação do Conselho Europeu exige a aprovação da maioria absoluta dos eurodeputados (no procedimento preventivo) e 2/3 dos eurodeputados (no procedimento sancionatório). ALVES e TRINDADE, Op. Cit.

⁶²¹ MESQUITA, Op. Cit., pp. 148-149.

⁶²² UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu. *Resolução do Parlamento Europeu, de 25 de outubro de 2016, que contém recomendações à Comissão sobre a criação de um mecanismo da UE para a democracia, o Estado de direito e os direitos fundamentais (2015/2254(INL))* [em linha]. [consult. 24 maio 2023]. Disponível em <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/969cf539-738a-11e8-9483-01aa75ed71a1/language-pt>.

⁶²³ UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu. *Resolução do Parlamento Europeu, de 5 de maio de 2022, sobre as audições em curso nos termos do artigo 7.º, n.º 1, do TUE relativamente à Polónia e à Hungria (2022/2647(RSP))* [em linha]. [consult. 24 maio 2023]. Disponível em https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0204_PT.html.

⁶²⁴ UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu. *Resolução do Parlamento Europeu, de 25 de outubro de 2016, que contém recomendações à Comissão sobre a criação de um mecanismo da UE para a democracia, o Estado de direito e os direitos fundamentais (2015/2254(INL))* [em linha]. [consult. 24 maio 2023]. Disponível em <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/969cf539-738a-11e8-9483-01aa75ed71a1/language-pt>.

recentemente publicado⁶²⁵. Apesar da ativação do artigo 7.º, n.º 1, do TUE, as preocupações relacionadas à independência do sistema judicial polaco permanecem sem uma resposta efetiva. O Parlamento Europeu editou diversas resoluções sobre a matéria, destacando a necessidade de preservação da independência dos juízes e tribunais nesse país, as quais não surtiram o êxito esperado.

Sendo assim, no caso do judiciário polaco, o diálogo nos termos do Quadro do Estado de Direito e a ativação do artigo 7.º do TUE não se mostraram mecanismos bastantes em si, ou seja, suficientes enquanto instrumentos de defesa do Estado de Direito. Em face da ausência de resultados práticos, a Comissão Europeia interpôs junto ao TJUE uma série de ações por incumprimento na esperança de fazer cessar a crise instituída na República da Polónia.

⁶²⁵ No relatório mais recente foi afirmado que as preocupações relacionadas à independência do sistema judiciário persistem. UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - 2023 Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Poland* [em linha]. Brussels, 5.7.2023, SWD(2023) 821 final [consult. 20 dez. 2023]. Disponível em https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/48_1_52627_coun_chap_poland_en.pdf.

Capítulo 5

5. Ação por incumprimento e a luta pela restauração do Estado de Direito polaco

5.1. Breves notas sobre o contencioso comunitário da União Europeia

A União Europeia, conforme já exposto, se ancora no Estado de Direito, razão pela qual o seu funcionamento segue regras e princípios, legitimamente estabelecidos, que norteiam o ingresso e a permanência dos países nessa comunidade. Essas normas, que regulam as relações estabelecidas nos domínios comunitários, integram o direito da União Europeia.

Como bem aponta Campos, a criação das Comunidades Europeias fez surgir um direito novo e autónomo⁶²⁶. A consolidação desse direito comunitário, impositivo à União e aos Estados-Membros, originou um sistema judicial dotado dos mecanismos necessários à interpretação e garantia do fiel cumprimento das normas por ele tuteladas.

Nesse contexto, nasce o que se convencionou chamar de contencioso comunitário, nomenclatura que, após o Tratado de Maastricht, vem sendo substituída pela expressão “contencioso da União”, uma área jurídica dedicada à análise das normas processuais e das vias recursais disponíveis no âmbito da União Europeia⁶²⁷. Para Quadros e Martins, o conceito de contencioso comunitário não é unânime entre os doutrinadores, existindo os que defendem uma conceção mais ampla e outros que defendem uma conceção mais restrita⁶²⁸.

Dessa forma, pela noção restrita, contencioso significa litígio. Portanto, contencioso comunitário teria por finalidade designar “o estudo dos litígios que podem ser resolvidos mediante a aplicação do Direito da União Europeia”⁶²⁹. Consequentemente, restariam excluídos da definição todos os processos que não envolvem litígios, a exemplo dos pareceres sobre a compatibilidade de convenções internacionais com o direito da União (artigo 218.º, n.º 11, do TFUE). Pela noção ampla, contencioso espelha “o conjunto dos processos de natureza jurisdicional que permitam

⁶²⁶ CAMPOS, João Mota de e CAMPOS, João Luiz Mota de. *Contencioso comunitário*. Curitiba: Juruá, 2009, p. 37. ISBN: 978-85-362-1839-7.

⁶²⁷ ABREU, Joana Rita Sousa Covelo de. O sentido amplo de Contencioso da União Europeia e a justiça eletrónica europeia – a tutela jurisdicional efetiva como pressuposto e finalidade: breves apontamentos. In: ABREU, Joana Rita Sousa Covelo de, COELHO, Larissa Araújo e CABRAL, Tiago Sérgio. *O Contencioso da União Europeia e a cobrança transfronteiriça de créditos: compreendendo as soluções digitais à luz do paradigma da Justiça eletrónica europeia (e-Justice)* [em linha]. Pensamento Sábio - Associação para o conhecimento e inovação Universidade do Minho. Escola de Direito Braga, julho de 2020, pp. 10-22, p. 10 [consult. 20 jun. 2023]. ISBN: 978-989-54587-3-8. Disponível em <https://repositorio.upt.pt/entities/publication/2b770808-15e3-4c12-9a64-aad1ce958aaf/full>.

⁶²⁸ QUADROS, Fausto e MARTINS, Ana Maria Guerra. *Contencioso Comunitário*. Coimbra: Almedina, 2002, p. 14. ISBN: 972-40-1683-8.

⁶²⁹ *Ibidem*.

resolver os diferendos”⁶³⁰. Nessa segunda visão, o contencioso comunitário seria “composto pelas vias de Direito e pelas regras de processo aplicáveis perante o Tribunal de Justiça e perante o Tribunal de Primeira Instância”⁶³¹.

Segundo Rangel, o contencioso comunitário abrange dois sentidos: o orgânico⁶³² (relacionado à jurisdição e à competência do TJUE) e o material (vinculado à aplicação do direito da União Europeia pelos tribunais)⁶³³. Segundo Abreu, o contencioso da União Europeia “diz respeito ao processamento jurisdicional dos direitos conferidos pela ordem jurídica europeia, quer num sentido funcional, quer num sentido material”⁶³⁴.

No entendimento de Rangel, o contencioso da União Europeia, em sentido orgânico, abrange a análise da jurisdição e da competência do TJUE, incluindo os tribunais que o integram, bem como os meios jurisdicionais de resolução de litígios instaurados no âmbito desses tribunais. Nesse sentido, tal conceção tem por referência a estrutura jurisdicional, da qual fazem parte o TJUE e os “meios processuais, principais e incidentais”, que se encontram a serviço da solução de litígios relacionados à interpretação e à aplicação do direito da União⁶³⁵.

Por outro lado, a autora esclarece que em sentido material, o termo se refere à análise da aplicação do direito da União Europeia, a qual é realizada pelo TJUE, por meio dos tribunais que o integram, bem como pelos tribunais nacionais e por outros que eventualmente sejam demandados ao empenho de tal mister⁶³⁶.

Essa autora destaca, ainda, que a palavra “contencioso”, quando interpretada de maneira restrita no contexto da ordem jurídica comunitária, pode ser compreendida como uma controvérsia ou litígio de direito da União Europeia, passível de solução mediante decisão de carácter vinculante⁶³⁷ prolatada por um tribunal da União⁶³⁸.

Para Abreu, em sentido funcional, o contencioso da União Europeia está relacionado “à arquitetura jurisdicional da União”, o que abarca o TJUE e os tribunais nacionais, os quais “atuam como tribunais funcionalmente europeus” ao decidirem conflitos que demandem a aplicação do direito da União⁶³⁹. Segundo a autora:

⁶³⁰ QUADROS e MARTINS, Op. Cit., p. 14.

⁶³¹ QUADROS e MARTINS, Op. Cit.

⁶³² Segundo a autora, orgânico ou orgânico-processual. MESQUITA, Op. Cit., p. 15.

⁶³³ MESQUITA, Op. Cit.

⁶³⁴ ABREU, Joana Rita de Sousa Covelo de. O desígnio da justiça eletrónica europeia de 2019 a 2023 à luz do Contencioso da União – reflexões antecipatórias. In: GONÇALVES, Luís Couto *et al.* *Direito e pessoa no mundo digital. Algumas Questões* [em linha]. Jornadas Comemorativas dos 25 Anos da Escola de Direito da Universidade do Minho. Braga: Escola de Direito da Universidade do Minho, 2019, pp. 27-45, p. 40 [consult. 20 jun. 2023]. ISBN: 978-989-54194-9-4. Disponível em <https://eujust.direito.uminho.pt/2022/03/11/o-designio-da-justic%CC%A7a-eletronica-europeia-de-2019-a-2023-a-luz-do-contencioso-da-unia%CC%83o-reflexo%CC%83es-antecipatorias/>.

⁶³⁵ MESQUITA, Op. Cit., p. 15.

⁶³⁶ MESQUITA, Op. Cit., pp. 15-16.

⁶³⁷ Subjacente ao sistema de justiça transnacional da UE.

⁶³⁸ MESQUITA, Op. Cit., p. 16.

⁶³⁹ ABREU, Joana Rita de Sousa Covelo de. O desígnio da justiça eletrónica europeia de 2019 a 2023 à luz do Contencioso da União – reflexões antecipatórias. In: GONÇALVES, Luís Couto *et al.* *Direito e pessoa no mundo digital. Algumas Questões* [em linha]. Jornadas Comemorativas dos 25 Anos da Escola de Direito da Universidade do Minho. Braga: Escola de Direito da Universidade do Minho, 2019, pp. 27-45, p. 42 [consult. 20 jun. 2023]. ISBN: 978-989-54194-

A noção funcional de “Contencioso da União Europeia” diz respeito ao estudo da composição, funcionamento e organização dos tribunais organicamente europeus e à análise do diálogo formal e informal estabelecido entre estes e os tribunais nacionais que, quando aplicam direito da União, se afiguram como tribunais funcionalmente europeus.⁶⁴⁰

Em contrapartida, Abreu afirma que o contencioso da União Europeia, no sentido material, envolve a análise minuciosa do conjunto normativo que rege os processos e as vias de recursos, ou seja, os mecanismos pelos quais os direitos conferidos pela ordem jurídica europeia se concretizam. A autora afirma que, ao considerar a intervenção dos tribunais nacionais na aplicação do direito derivado da União Europeia, o escopo da análise se amplia, abrangendo as diversas instâncias judiciais que, no exercício de suas competências, contribuem para a consolidação e interpretação da legislação europeia⁶⁴¹.

Com efeito, independentemente da perspetiva adotada, o contencioso da União Europeia, intrinsecamente ligado à noção de um sistema de justiça transnacional, visa garantir a tutela jurisdicional efetiva dos direitos conferidos pelas normas da União⁶⁴². Na verdade, a presença de um ordenamento jurídico comunitário, impositivo aos Estados-Membros, demanda a criação de mecanismos de controle do fiel cumprimento das normas vigentes. Em outras palavras, a plena realização do direito da União impõe a existência de um judiciário devidamente estruturado⁶⁴³.

Na União Europeia, em sentido geral, o poder judicial compete ao TJUE, por meio dos tribunais que o integram, bem como aos tribunais dos Estados-Membros⁶⁴⁴, os quais, ao aplicar o direito da União em primeira instância, atuam como tribunais funcionalmente europeus⁶⁴⁵. Todavia, em sentido estrito, o poder judicial da União é exercido apenas pelo TJUE⁶⁴⁶.

Com efeito, o Tratado de Paris, que instituiu a CECA, já trazia a previsão de um órgão jurisdicional. Os Tratados de Roma, responsáveis pela criação da CEE e da

9-4. Disponível em <https://eujust.direito.uminho.pt/2022/03/11/o-designio-da-justic%CC%A7a-eletronica-europeia-de-2019-a-2023-a-luz-do-contencioso-da-unia%CC%83o-reflexo%CC%83es-anticipatorias/>.

⁶⁴⁰ ABREU, Joana Rita de Sousa Covelo de. O designio da justiça eletrónica europeia de 2019 a 2023 à luz do Contencioso da União – reflexões antecipatórias. In: GONÇALVES, Luís Couto *et al.* *Direito e pessoa no mundo digital. Algumas Questões* [em linha]. Jornadas Comemorativas dos 25 Anos da Escola de Direito da Universidade do Minho. Braga: Escola de Direito da Universidade do Minho, 2019, pp. 27-45, p. 42 [consult. 20 jun. 2023]. ISBN: 978-989-54194-9-4. Disponível em <https://eujust.direito.uminho.pt/2022/03/11/o-designio-da-justic%CC%A7a-eletronica-europeia-de-2019-a-2023-a-luz-do-contencioso-da-unia%CC%83o-reflexo%CC%83es-anticipatorias/>.

⁶⁴¹ *Ibidem*.

⁶⁴² *Ibidem*.

⁶⁴³ QUADROS, Op. Cit., p. 374.

⁶⁴⁴ Diferentemente do que ocorre no sistema federativo, a relação entre o TJUE e os tribunais nacionais não é baseada na hierarquia federal, mas sim na cooperação mútua. *Ibidem*.

⁶⁴⁵ ABREU, Joana Rita de Sousa Covelo de. O designio da justiça eletrónica europeia de 2019 a 2023 à luz do Contencioso da União – reflexões antecipatórias. In: GONÇALVES, Luís Couto *et al.* *Direito e pessoa no mundo digital. Algumas Questões* [em linha]. Jornadas Comemorativas dos 25 Anos da Escola de Direito da Universidade do Minho. Braga: Escola de Direito da Universidade do Minho, 2019, pp. 27-45, p. 40 [consult. 20 jun. 2023]. ISBN: 978-989-54194-9-4. Disponível em <https://eujust.direito.uminho.pt/2022/03/11/o-designio-da-justic%CC%A7a-eletronica-europeia-de-2019-a-2023-a-luz-do-contencioso-da-unia%CC%83o-reflexo%CC%83es-anticipatorias/>. MESQUITA, Op. Cit, pp. 19-20.

⁶⁴⁶ QUADROS, Op. Cit., p. 374.

EURATOM, também dispunham sobre a existência de um Tribunal no contexto da estrutura das referidas Comunidades. Desse modo, diante da necessidade de unificação, na mesma data em que os Tratados de Roma foram pactuados, as três Comunidades assinaram a Convenção de 25/03/1957, na qual restou estabelecido que o Tribunal criado no âmbito da CECA absorveria a competência do Tribunal instituído pelos Tratados de Roma. Daí, então, surgiu o Tribunal das Comunidades Europeias com competência afeta à solução dos aspetos jurídicos relacionados à aplicação dos três Tratados constitutivos⁶⁴⁷. Com o Tratado de Lisboa, o antigo Tribunal se transformou no TJUE (artigo 19.º do TUE)⁶⁴⁸.

O Tratado de Lisboa trouxe alterações significativas no cenário jurídico da União Europeia, redefinindo elementos cruciais no âmbito do contencioso e da estrutura jurisdicional⁶⁴⁹. Em primeiro lugar, conferiu expressamente ao Conselho Europeu legitimidade passiva nos meios contenciosos principais de fiscalização da legalidade, o que antes não era explicitamente mencionado nos Tratados⁶⁵⁰. Isso significa que o Conselho Europeu pode ser demandado no contexto da competência contenciosa de fiscalização da legalidade do TJUE⁶⁵¹.

Além disso, o Tratado de Lisboa elevou o Banco Central Europeu à categoria de instituição da União, sem, no entanto, retirar sua condição de recorrente semiprivilegiado no contencioso da legalidade⁶⁵². Mesmo sendo elencado como uma das instituições que podem demandar nos meios contenciosos principais, a legitimidade ativa do Banco Central Europeu no recurso de anulação permanece condicionada à salvaguarda de suas prerrogativas, diferenciando-o das demais instituições⁶⁵³.

No âmbito das ações do contencioso europeu, o Tratado de Lisboa também promoveu sensíveis alterações. Este documento introduziu modificações que tornaram mais célere o processo de imposição das sanções pecuniárias⁶⁵⁴. Especificamente no que diz respeito à ação por incumprimento com fundamento na violação do dever de transposição das diretivas, a Comissão Europeia adquiriu a prerrogativa de solicitar a

⁶⁴⁷ CAMPOS, João Mota de e CAMPOS, João Luiz Mota de. *Contencioso comunitário*. Curitiba: Juruá, 2009, p. 39. ISBN: 978-85-362-1839-7.

⁶⁴⁸ QUADROS, Op. Cit., p. 368.

⁶⁴⁹ PAIS, Sofia Oliveira. *Estudos de direito da União Europeia*. 5ª edição. Coimbra: Almedina, 2022, p. 131. ISBN: 978-989-40-0448-6.

⁶⁵⁰ ABREU, Joana Rita de Sousa Covelo de. O desígnio da justiça eletrónica europeia de 2019 a 2023 à luz do Contencioso da União – reflexões antecipatórias. In: GONÇALVES, Luís Couto *et al.* *Direito e pessoa no mundo digital. Algumas Questões* [em linha]. Jornadas Comemorativas dos 25 Anos da Escola de Direito da Universidade do Minho. Braga: Escola de Direito da Universidade do Minho, 2019, pp. 27-45, p. 40 [consult. 20 jun. 2023]. ISBN: 978-989-54194-9-4. Disponível em <https://eujust.direito.uminho.pt/2022/03/11/o-designio-da-justic%CC%A7a-eletronica-europeia-de-2019-a-2023-a-luz-do-contencioso-da-unia%CC%83o-reflexo%CC%83es-antecipatorias/>. MESQUITA, Op. Cit, pp. 24-25.

⁶⁵¹ *Ibidem*. MESQUITA, Op. Cit.

⁶⁵² MESQUITA, Op. Cit., p. 25.

⁶⁵³ MESQUITA, Op. Cit., pp. 25-26.

⁶⁵⁴ PAIS, Sofia Oliveira. *Estudos de direito da União Europeia*. 5ª edição. Coimbra: Almedina, 2022, p. 70. ISBN: 978-989-40-0448-6.

condenação do Estado em causa ao pagamento de quantia fixa ou sanção pecuniária, sem a necessidade de ajuizar uma segunda ação (artigo 267.º, n.º 3, do TFUE)⁶⁵⁵. Ademais, no campo do reenvio prejudicial, o processo de tramitação acelerado foi acrescentado para as questões que envolvam pessoas detidas (artigo 267.º, parágrafo 3.º, do TFUE)⁶⁵⁶.

Outra mudança significativa foi a renomeação da instituição jurisdicional, que passou a ser denominada Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). O TJUE é um “órgão inteiramente independente das demais instituições e governos dos Estados-Membros, com jurisdição própria e competência exclusiva em determinadas matérias”⁶⁵⁷. Atualmente, tal instituição comporta o Tribunal de Justiça (antigo Tribunal de Justiça da Comunidade Europeia) e o Tribunal Geral (anterior Tribunal de Primeira Instância), não restando descartada a possibilidade da implantação de Tribunais Especializados⁶⁵⁸ (artigos 19.º, n.º 1, 9.º e seguintes, 47.º e seguintes e 62-C do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia)⁶⁵⁹.

Esse tribunal, cuja sede fica em Luxemburgo, se destaca como epicentro do contencioso comunitário, tendo adquirido o *status* de guardião da legalidade europeia. O TJUE zela pela interpretação e aplicação do direito comunitário nos domínios da União. Ele visa assegurar “o respeito do direito na interpretação e aplicação dos Tratados”⁶⁶⁰. Com efeito, esse tribunal não se restringiu à execução mecânica do seu mister, tendo sido responsável pela construção de uma jurisprudência vanguardista em favor da preservação dos valores comuns. Como salienta Duarte, à luz do artigo 257.º do TFUE, a jurisprudência do TJUE foi responsável pela construção de princípios e institutos fundamentais para a ordem jurídica da União⁶⁶¹.

Além de outras atribuições, ao TJUE compete decidir, quando suscitado em sede de prejudicial, sobre a interpretação dos Tratados (artigo 267.º, n.º 1, do TFUE) e sobre a validade e a interpretação dos atos adotados pelas instituições, órgãos ou organismos da União (artigo 267.º, n.º 2, do TFUE), bem como conhecer dos recursos

⁶⁵⁵ PAIS, Sofia Oliveira. *Estudos de direito da União Europeia*. 5ª edição. Coimbra: Almedina, 2022, p. 70. ISBN: 978-989-40-0448-6.

⁶⁵⁶ *Ibidem*, p. 73.

⁶⁵⁷ CAMPOS, João Mota de, CAMPOS, João Luiz Mota de e PEREIRA, Antonio Pinto. *Manual de Direito Europeu: O sistema institucional, a ordem jurídica e o ordenamento económico da União Europeia*. 7ª edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2014, p. 181. ISBN: 9789723222098.

⁶⁵⁸ Na hipótese de implementação, caberá aos Tribunais Especializados, em primeira instância, conhecer determinados recursos em matérias específicas.

⁶⁵⁹ PAIS, Sofia Oliveira. *Estudos de direito da União Europeia*. 5ª edição. Coimbra: Almedina, 2022, p. 68. ISBN: 978-989-40-0448-6.

⁶⁶⁰ Artigo 19.º, n.º 1 do TUE. UNIÃO EUROPEIA. Versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia [em linha]. 26-10-2012, C 326, pp. 1-390 [consult. 23 fev. 2023]. ISSN: 1977-1010. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ:C:2012:326:TOC>.

⁶⁶¹ Da qual fazem parte “os princípios do primado, do feito direito, da preempção e da responsabilidade civil dos Estados-Membros por violação do DUE”. DUARTE, Op. Cit., p. 102.

fundamentados em violação de obrigação decorrente dos Tratados ou das normas jurídicas relacionadas à sua aplicação (artigo 263.º do TFUE)⁶⁶².

Ao Tribunal de Justiça compete⁶⁶³ emitir pareceres acerca da compatibilidade de convenções internacionais com o direito da União (artigo 218.º, n.º 11, do TFUE), decidir com fundamento em cláusula compromissória (artigo 272.º do TFUE), cooperar com os tribunais nacionais, decidindo a título prejudicial matérias que envolvam o direito da União (artigo 267.º do TFUE)⁶⁶⁴, julgar ações por incumprimento (artigos 258.º a 260.º do TFUE), recursos de anulação (artigo 263.º do TFUE) e ações por omissões (artigo 265.º do TFUE)⁶⁶⁵.

Ao Tribunal Geral compete conhecer em primeira instância os recursos de anulação, as ações por omissão, as ações de reparações, bem como as questões prejudiciais definidas pelo estatuto⁶⁶⁶. Ademais, esse tribunal pode decidir com fulcro em cláusula compromissória (artigo 272.º do TFUE) e julgar recursos apresentados em face dos tribunais especializados, sem prejuízo da reapreciação pelo TJ na hipótese de risco de grave lesão à unidade ou à coerência do direito da União (artigo 256.º, n.º 2, do TFUE)⁶⁶⁷.

No que diz respeito ao contencioso europeu, além das competências exercidas pelo TJUE, vale destacar a primordialidade das relações estabelecidas com os tribunais nacionais. Os tribunais nacionais desempenham um papel fundamental como órgãos jurisdicionais comuns de direito da União⁶⁶⁸, sendo estabelecida uma relação de cooperação baseada nos princípios da lealdade europeia e da solidariedade.

Nesse ponto, o processo de reenvio prejudicial, previsto no artigo 267.º do TFUE, assume uma grande importância, estabelecendo uma cooperação direta entre o TJUE e os tribunais nacionais para interpretação e apreciação de validade do direito da

⁶⁶² UNIÃO EUROPEIA. *Versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia* [em linha]. 26-10-2012, C 326, pp. 1-390 [consult. 23 fev. 2023]. ISSN: 1977-1010. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ:C:2012:326:TOC>.

⁶⁶³ Outrossim, deve ser destacado que o TJ, consoante se infere do artigo 257 do TFUE, também detém iniciativa legislativa para certas matérias. O caput do artigo 257 do TFUE dispõe que “O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, podem criar tribunais especializados, adstritos ao Tribunal Geral, encarregados de conhecer em primeira instância de certas categorias de recursos em matérias específicas. O Parlamento Europeu e o Conselho adotam regulamentos, quer sob proposta da Comissão e após consulta ao Tribunal de Justiça, quer a pedido do Tribunal de Justiça e após consulta à Comissão”. *Ibidem*.

⁶⁶⁴ A título de prejudicial, compete ao TJ decidir acerca da interpretação dos Tratados, bem como sobre a validade e a interpretação dos atos adotados pelas instituições, órgãos ou organismos da União (artigo 267, “a” e “b”, do TFUE).

⁶⁶⁵ PAIS, Sofia Oliveira. *Estudos de direito da União Europeia*. 5ª edição. Coimbra: Almedina, 2022, pp. 68-69. ISBN: 978-989-40-0448-6.

⁶⁶⁶ *Ibidem*, pp. 74-75.

⁶⁶⁷ ABREU, Joana Rita de Sousa Covelo de. O desígnio da justiça eletrónica europeia de 2019 a 2023 à luz do Contencioso da União – reflexões antecipatórias. In: GONÇALVES, Luís Couto *et al.* *Direito e pessoa no mundo digital. Algumas Questões* [em linha]. Jornadas Comemorativas dos 25 Anos da Escola de Direito da Universidade do Minho. Braga: Escola de Direito da Universidade do Minho, 2019, pp. 27-45, p. 40 [consult. 20 jun. 2023]. ISBN: 978-989-54194-9-4. Disponível em <https://eujust.direito.uminho.pt/2022/03/11/o-designio-da-justic%CC%A7a-eletronica-europeia-de-2019-a-2023-a-luz-do-contencioso-da-unia%CC%83o-reflexo%CC%83es-antecipatorias/>.

⁶⁶⁸ *Ibidem*, p. 41.

União⁶⁶⁹. Como bem salienta Quadros, a relação entre o TJUE e os tribunais nacionais não é baseada na hierarquia federal, mas sim na cooperação mútua⁶⁷⁰.

Dessa forma, considerando que a cooperação entre os tribunais impulsiona o poder judicial na União, a estrutura de funcionamento desse sistema deve privilegiar ferramentas jurídicas que permitam a instauração de um diálogo em favor do auxílio recíproco⁶⁷¹. Dentro da referida lógica, como expressamente afirma o Parecer 2/13, elaborado pelo Tribunal de Justiça, “a pedra angular” do poder judicial da União tem esteio no reenvio prejudicial, “que, ao instituir um diálogo de juiz para juiz, precisamente, entre o Tribunal de Justiça e os órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros, tem por objetivo assegurar a unidade de interpretação do direito da União”⁶⁷². Na verdade, o processo de reenvio de questão prejudicial representa um dos mecanismos centrais de uniformização da jurisprudência⁶⁷³.

Em síntese, o contencioso comunitário europeu, ao longo de sua trajetória, revela-se como um instrumento dinâmico, adaptando-se às demandas de uma União em constante evolução. Sua influência transcende os limites dos tribunais, moldando a arquitetura legal e política da União Europeia. Nessa complexa interação entre normas, instituições e Estados-Membros, o contencioso comunitário continua a desempenhar um papel vital na construção do projeto europeu, sendo exatamente o que se evidenciou por meio das ações por incumprimento ajuizadas em razão da situação do judiciário polaco.

5.2. A ação por incumprimento: um processo do contencioso a serviço da legalidade

A existência de um ordenamento jurídico comunitário, impositivo aos Estados-Membros, demanda o estabelecimento de mecanismos de controle do fiel cumprimento das normas vigentes⁶⁷⁴. Nesse contexto, a ação por incumprimento, regulada nos

⁶⁶⁹ MONTEIRO, Maria Fátima de Castro Tavares *et al.* O reenvio prejudicial enquanto instrumento de sensibilização dos juízes nacionais no quadro da protecção dos direitos fundamentais. *Cadernos de Direito Actual* [em linha]. 2017, vol. extraordinário, n.º 5, pp. 349-363, pp. 352-353 [consult. 20 abr. 2023]. ISSN: 2340-860X. Disponível em <https://cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/134>.

⁶⁷⁰ QUADROS, Op. Cit., p. 374.

⁶⁷¹ CAMPOS, João Mota de e CAMPOS, João Luiz Mota de. Contencioso comunitário. Curitiba: Juruá, 2009, p. 108. ISBN: 978-85-362-1839-7.

⁶⁷² UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Parecer 2/13 do Tribunal de Justiça (Tribunal Pleno), 18 de dezembro de 2014* [em linha]. [consult. 25 ago. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:62013CV0002>.

⁶⁷³ “Em suma, o direito europeu detém autonomia e primazia em relação ao direito estatal e é convertido automaticamente em direito interno, o que quer dizer que, uma vez vigentes, as normas europeias têm efeito imediato sobre os Estados e direto sobre os seus destinatários. Logo, em decorrência disso, os tribunais nacionais também se vinculam ao direito europeu.” CORRÊA, Maxilene Soares. O sistema jurisdicional da União Europeia e o instituto do reenvio prejudicial como instrumento de coesão do bloco. *Cientific@ - Multidisciplinary Journal* [em linha]. 2017, v. 2, n.º 4, pp. 65-81, p. 75 [consult. 12 jan. 2023]. ISSN: 2358-260X. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/321879076_O_sistema_jurisdicional_da_Uniao_Europeia_e_o_instituto_do_reenvio_prejudicial_como_instrumento_de_coesao_do_bloco.

⁶⁷⁴ Os valores do artigo 2.º do TUE gozam de efeito normativo, eficácia direta e podem ser submetidos ao controle dos órgãos jurisdicionais da União e dos Estados-Membros. CORRÊA, ref. 673, p. 157.

artigos 258.^o ao 260.^o do TFUE, se destaca como um processo do contencioso europeu de controle da conformação dos Estados-Membros ao direito da União, sendo o principal instrumento de defesa dos valores plasmados no artigo 2.^o do TUE⁶⁷⁵.

Esse processo tem por legitimados ativos a Comissão Europeia (artigo 258.^o do TFUE) e os Estados-Membros (artigo 259.^o do TFUE) e pode ser instaurado em virtude do descumprimento das obrigações assumidas por força de Tratados⁶⁷⁶. Desse modo, a violação do direito da União, mediante ação ou omissão de Estado-Membro, pode ensejar a propositura de um processo de natureza objetiva, sendo irrelevante a existência de culpa ou a ausência de força maior para a configuração da violação⁶⁷⁷.

Com efeito, o artigo 258.^o do TFUE não definiu a abrangência do incumprimento para efeito de interposição da ação, o que veio a ser feito pelo TJUE. Segundo Abreu, a jurisprudência do Tribunal de Justiça foi responsável por delimitar a atual noção do que seria um incumprimento passível de questionamento pelo rito previsto no artigo 258.^o do TFUE⁶⁷⁸. Na lição de Quadros e Martins, a ideia de incumprimento não se restringe a mera violação dos Tratados, englobando violações de normas comunitárias obrigatórias (regras e princípios) praticadas por autoridades governamentais⁶⁷⁹.

Todavia, a propositura da ação de incumprimento junto ao TJUE demanda o exaurimento de uma fase inicial marcada pelo diálogo entre as partes envolvidas. Nessa fase, pré-contenciosa ou administrativa, a Comissão Europeia deve emitir uma carta de notificação oportunizando a apresentação das observações pelo Estado violador (artigo 258.^o, parágrafo 1.^o, do TFUE). Esse ato constitui uma garantia dos Estados-Membros e tem por objetivo possibilitar a justificativa da atuação do notificado e atribuir-lhe uma última oportunidade de restauração da legalidade antes do início da fase contenciosa⁶⁸⁰. Na hipótese de ausência de resposta ou insuficiência dos argumentos apresentados, a Comissão Europeia poderá formalizar um parecer fundamentado delimitando as questões fáticas e jurídicas relacionadas à transgressão apontada na carta de notificação⁶⁸¹. Nesse momento, embora não seja de caráter obrigatório, cabe a

⁶⁷⁵ Alves e Pacheco apud BARATA, Mário Simões e ALVES, Dora Resende. Crise nas democracias europeias – que risco para o Estado de Direito? A situação da Hungria. In: MONTEIRO, Susana Sardinha, CEBOLA, Cátia Marques e LUCAS, Eugénio (Coord.). *A União Europeia em tempos de crise: direito e políticas públicas de 2020 a 2023*. Coimbra: Almedina, 2023, pp. 143-167, p. 146. ISBN: 978-989-40-1532-1.

⁶⁷⁶ Artigos 258.^o ao 260.^o do TFUE. UNIÃO EUROPEIA. *Versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia* [em linha]. 26-10-2012, C 326, pp. 1-390 [consult. 23 fev. 2023]. ISSN: 1977-1010. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ:C:2012:326:TOC>.

⁶⁷⁷ MOURÃO, Rodrigo Gonçalo D'Abreu Noronha. *Os limites dos poderes de execução da Comissão Europeia no âmbito de um processo por incumprimento junto do Tribunal de Justiça da União Europeia* [em linha]. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídico-Internacionais) – Faculdade de Lisboa, Universidade de Lisboa. Lisboa, 2018, p. 10 [consult. 22 ago. 2023]. Disponível Repositório da Universidade de Lisboa <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/37365>.

⁶⁷⁸ ABREU, Joana Rita de Sousa Covelo. *Inconstitucionalidade por omissão e ação por incumprimento: a inércia do legislador e suas consequências*. Juruá: Curitiba, 2011, p. 42. ISBN: 978-85-362-3455-7.

⁶⁷⁹ QUADROS e MARTINS, Op. Cit., p. 187.

⁶⁸⁰ MOURÃO, Op. Cit., p. 19.

⁶⁸¹ MOURÃO, Op. Cit., p. 20.

indicação das medidas a serem adotadas para fazer cessar a violação em causa, fixando-se prazo razoável para que o Estado infrator atenda as determinações⁶⁸².

Contudo, caso o Estado-Membro não cumpra o que foi estabelecido no prazo previamente estipulado, a Comissão Europeia poderá recorrer ao TJUE, iniciando, assim, a fase contenciosa (artigo 258.º, parágrafo 2.º, do TFUE). Essa fase também pode ser inaugurada por outro Estado-Membro, que, para tal, precisa observar os procedimentos dispostos no artigo 259.º do TFUE. O referido artigo estabelece a necessidade de apreciação do assunto pela Comissão Europeia, que, após oportunizar, em processo contraditório, as manifestações escritas e orais das partes interessadas, deve elaborar um parecer fundamentado. Nessa situação, a referida instituição tem um prazo de três meses para apresentar o parecer fundamentado, mas a ausência do documento no tempo fixado não impede que o Estado-Membro instaure a fase contenciosa.

Dessa forma, após o fim da primeira fase (pré-contenciosa ou administrativa), caso as medidas de conformidade com o parecer fundamentado não sejam adotadas, a Comissão Europeia ou o Estado-Membro interessado poderão iniciar a segunda fase (contenciosa). O objeto dessa ação restará restrito à violação delimitada na fase pré-contenciosa⁶⁸³, cabendo ao Tribunal de Justiça prolatar um acórdão declarando se efetivamente ocorreu transgressão de obrigação prevista em tratado. Essa decisão, via de regra, tem efeito apenas declaratório⁶⁸⁴, pois a norma somente prevê a aplicação imediata de sanção para o descumprimento da “obrigação de comunicar as medidas de transposição de uma diretiva adotada de acordo com um processo legislativo”⁶⁸⁵. Portanto, excepcionalmente, a Comissão Europeia pode indicar desde logo o valor a ser pago, não podendo a condenação ultrapassar o limite máximo do que fora previamente proposto⁶⁸⁶.

Entretanto, para assegurar o fiel cumprimento do acórdão e não permitir o esvaziamento do mecanismo de controle, a legislação possibilita a instauração de uma segunda ação por incumprimento cuja natureza é condenatória (artigo 260.º, n.º 2 do TFUE)⁶⁸⁷. Nesse sentido, diante da ausência de medidas necessárias à execução do acórdão, a Comissão Europeia poderá se socorrer de uma nova ação com a indicação do “montante da quantia fixa ou da sanção pecuniária compulsória” que entenda ser

⁶⁸² MOURÃO, Op. Cit., pp. 20-21.

⁶⁸³ ABREU, Joana Rita de Sousa Covelo. *Inconstitucionalidade por omissão e ação por incumprimento: a inércia do legislador e suas consequências*. Juruá: Curitiba, 2011, p. 63. ISBN: 978-85-362-3455-7.

⁶⁸⁴ *Ibidem*, p. 73.

⁶⁸⁵ Artigo 260.º, n.º 3 do TFUE. UNIÃO EUROPEIA. *Versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia* [em linha]. 26-10-2012, C 326, pp. 1-390 [consult. 23 fev. 2023]. ISSN: 1977-1010. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ:C:2012:326:TOC>.

⁶⁸⁶ PROENÇA, Carlos Carranho. Proteção jurisdicional efetiva na União Europeia: evolução e perspectivas (ou expectativas) futuras. *Debater a Europa* [em linha]. Aveiro, 2016, n.º 15, pp. 83-103, p. 91 [consult. 20 set. 2023]. ISSN: 1647-6336. Disponível em https://impactum-journals.uc.pt/debatereuropa/article/view/_15_4.

⁶⁸⁷ *Ibidem*, p. 92.

adequado à hipótese em causa (artigo 260.º, n.º 2 do TFUE)⁶⁸⁸. O objeto desse segundo processo não será propriamente a violação (original) narrada na primeira ação, mas sim a transgressão da decisão tal como estabelecida pelo Tribunal de Justiça⁶⁸⁹.

A segunda ação por incumprimento não impõe a obrigatoriedade de prévio parecer fundamentado, mas demanda a instauração de contraditório⁶⁹⁰. Esse diálogo entre as partes acontece mediante a apresentação das observações do Estado que não cumpriu o acórdão, manifestação que deve ocorrer dentro do prazo fixado na carta de notificação. Esse processo não é de competência exclusiva da Comissão Europeia, podendo ser instaurado pelo Estado-Membro interessado⁶⁹¹.

Com efeito, o Tratado de Lisboa introduziu importantes alterações relacionadas à ação por incumprimento. A primeira, como já aludido, diz respeito à possibilidade de o Estado-Membro infrator ser compelido a pagar sanção pecuniária fixa ou progressiva, na primeira ação, em hipótese do incumprimento da obrigação de comunicar as medidas de transposição de diretivas⁶⁹². A segunda se refere ao rito mais célere atribuído à segunda ação, a qual deve ser ajuizada diante do incumprimento reiterado⁶⁹³.

Todavia, considerando a gravidade de determinadas violações, bem como a necessidade de efetividade dos acórdãos, o Tratado de Lisboa não deveria ter limitado a faculdade de indicação das sanções pecuniárias aos casos de incumprimento relacionado à transposição de diretivas. No caso de incumprimento dos valores plasmados no artigo 2.º do TUE, em razão do prejuízo ao próprio projeto de integração, o TUE deveria ter previsto a possibilidade de condenações pecuniárias na primeira ação por incumprimento, evitando-se assim a reiteração do comportamento lesivo.

Dessa forma, na tentativa de assegurar um resultado prático mais célere, a Comissão Europeia tem se socorrido da faculdade assegurada pelo artigo 279.º do TFUE. Não obstante faltar previsão expressa quanto à responsabilidade do Estado infrator, sempre que for constada uma situação de urgência com perigo de prejuízos graves e irreparáveis, à luz do artigo 279.º do TFUE, a Comissão Europeia poderá propor uma providência cautelar⁶⁹⁴. Para além dessa medida, no próprio parecer

⁶⁸⁸ Convém esclarecer que o Tribunal, diferentemente do que ocorre na exceção do artigo 260.º, n.º 3 do TFUE, tem maiores poderes na apreciação da condenação, podendo estipular o pagamento de "uma quantia fixa ou progressiva correspondente a uma sanção pecuniária" (artigo 260.º, n.º 2, parágrafo 1.º do TFUE). UNIÃO EUROPEIA. *Versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia* [em linha]. 26-10-2012, C 326, pp. 1-390 [consult. 23 fev. 2023]. ISSN: 1977-1010. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ:C:2012:326:TOC>.

⁶⁸⁹ MOURÃO, Op. Cit., p. 32.

⁶⁹⁰ MOURÃO, Op. Cit., p. 31.

⁶⁹¹ Conforme se infere do artigo 260.º, n.º 2, parágrafo 2.º, do TFUE, o procedimento em questão "não prejudica o disposto no artigo 259.º". UNIÃO EUROPEIA. *Versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia* [em linha]. 26-10-2012, C 326, pp. 1-390 [consult. 23 fev. 2023]. ISSN: 1977-1010. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ:C:2012:326:TOC>.

⁶⁹² ABREU, Joana Rita de Sousa Covelo. *Inconstitucionalidade por omissão e ação por incumprimento: a inércia do legislador e suas consequências*. Juruá: Curitiba, 2011, p. 87. ISBN: 978-85-362-3455-7.

⁶⁹³ *Ibidem*.

⁶⁹⁴ *Ibidem*, p. 63.

fundamentado, a Comissão Europeia tem informado uma indenização compensatória dos prejuízos resultantes da violação para cessar o incumprimento⁶⁹⁵, o que visa evitar o esvaziamento da finalidade objetivada por meio da ação.

Infelizmente, apesar das condenações pecuniárias surtirem um bom efeito sancionatório, existem casos em que a estipulação de uma indenização não foi suficiente para compelir o Estado-Membro infrator ao encerramento da violação. Como exemplo, a doutrina cita o processo 387/97, proposto pela Comissão Europeia em face da Grécia⁶⁹⁶. No caso que ficou conhecido como “Kouroupitos”, a Grécia foi processada em virtude de um depósito de resíduos tóxicos em Kouroupitos e, mesmo após a aplicação de uma sanção pecuniária, o referido Estado não cessou o incumprimento⁶⁹⁷. Após iniciar o pagamento da condenação pecuniária e tentar pôr termo à violação, a Comissão Europeia constatou que o novo local escolhido para a eliminação dos resíduos também não correspondia às exigências do direito da União⁶⁹⁸.

Contudo, muito embora alguns aspetos referentes à ação por incumprimento sejam dignos de crítica, diante da morosidade na tramitação do procedimento estabelecido pelo artigo 7.º do TUE, esse recurso tem se mostrado um forte aliado na batalha pela restauração do Estado de Direito no Leste Europeu. Tal facto fica evidente quando se analisa a jurisprudência do Tribunal de Justiça, cabendo citar o emblemático caso envolvendo Hungria, Polónia e República Checa referente à recolocação de requerentes de proteção internacional. Nos processos apensos C-715/17, C-718/17 e C-719/17, cujo pano fundo remetia a questões cruciais relacionadas ao dever de cooperação leal e ao princípio da solidariedade na União Europeia, o Tribunal de Justiça aproveitou a oportunidade para ressaltar a importância do correspondente ao Estado de Direito, declarando a violação dos Estados-Membros infratores⁶⁹⁹.

Sendo assim, no que tange ao objeto do presente trabalho, cabe realizar uma breve análise do papel da ação por incumprimento no atual contexto de violações sistémicas ao Estado de Direito na Polónia, notadamente no que diz respeito à erosão da independência do sistema judicial polaco.

⁶⁹⁵ ABREU, Joana Rita de Sousa Covelo. *Inconstitucionalidade por omissão e ação por incumprimento: a inércia do legislador e suas consequências*. Juruá: Curitiba, 2011, p. 87. ISBN: 978-85-362-3455-7.

⁶⁹⁶ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão de Justiça de 4 de Julho de 2000* [em linha]. Comissão das Comunidades Europeias contra República Helénica, Processo C-387/97 [consult. 11 jun. 2023]. Disponível em <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?docid=101521&doclang=PT>.

⁶⁹⁷ ABREU, Joana Rita de Sousa Covelo. *Inconstitucionalidade por omissão e ação por incumprimento: a inércia do legislador e suas consequências*. Juruá: Curitiba, 2011, p. 88. ISBN: 978-85-362-3455-7.

⁶⁹⁸ *Ibidem*.

⁶⁹⁹ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão do Tribunal de Justiça (Terceira Secção) de 2 de abril de 2020* [em linha]. Comissão Europeia contra República da Polónia [consult. 11 jun. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX:62017CJ0715>.

5.3. O caso do judiciário polaco e as ações por incumprimento apreciadas pelo TJUE

Apesar da reprovação internacional, a Polónia prosseguiu com as alterações, tendo-se por certo que as medidas para fazer cessar o risco manifesto de violação grave ao Estado de Direito não foram implementadas. Por essa razão, a Comissão Europeia se socorreu do contencioso comunitário, levando, até o presente momento, cinco ações por incumprimento ao conhecimento do TJUE. Cada processo abordou um diferente ponto da reforma do sistema judicial, delineando, com a necessária clareza, a violação ao direito da União que deveria ser reconhecida em acórdão.

O Tribunal de Justiça já prolatou decisão final de mérito em quatro dos cinco processos instaurados, declarando nos seus acórdãos as obrigações descumpridas pelas autoridades polacas. Segundo o entendimento esboçado pelo tribunal nas decisões, algumas medidas adotadas pela Polónia, diante do contexto observado, afrontaram a necessária independência do judiciário, condição crucial para a garantia dos valores do artigo 2.º do TUE.

Dessa forma, os julgados observaram que certos aspetos das alterações legislativas poderiam gerar nos jurisdicionados dúvidas legítimas relacionadas à impermeabilidade e à neutralidade das instâncias, prestigiando assim o princípio da proteção da confiança. As decisões também mencionaram os princípios da separação dos poderes e da inamovibilidade dos juízes, considerados necessários à isenção das instâncias.

A quinta ação por incumprimento, ainda não analisada pelo Tribunal de Justiça, foi ajuizada pela Comissão Europeia no dia 17 de julho de 2023⁷⁰⁰. Esse procedimento encontrou especial motivação nas duas decisões, anteriormente citadas, prolatas em dezembro de 2021 por juízes polacos. Os acórdãos em questão rechaçaram a interferência no sistema judicial nacional e declararam a inconstitucionalidade de alguns dispositivos previstos nos Tratados constitutivos, afrontado a primazia do direito comunitário⁷⁰¹.

Diante desse cenário, a celeuma está longe de ser resolvida, levantando dúvidas sobre a decisão da Comissão Europeia em iniciar uma nova ação com fulcro no artigo 258.º do TFUE. Apesar das medidas provisórias deferidas e das quatro decisões

⁷⁰⁰ INFR (2021) 2261 de 22 de dezembro de 2021. UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Como trabalha a Comissão Europeia: decisões relativas a processos de infração* [em linha]. Bruxelas, 2022 [consult. 20 set. 2023]. Disponível em https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=pt.

⁷⁰¹ “O Tribunal Constitucional, nas suas decisões de 14 de julho de 2021 e 7 de outubro de 2021, considerou as disposições dos Tratados da UE incompatíveis com a Constituição polaca, contestando expressamente o primado do direito da UE.” UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Estado de direito: Comissão dá início a um procedimento de infração contra a Polónia por violações do direito da UE por parte do seu Tribunal Constitucional* [em linha]. Bruxelas, 22 dez. 2021 [consult. 8 mar. 2022]. Disponível em https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_21_7070.

definitivas prolatadas, a Polónia segue mantendo sua posição de resistência em relação às determinações judiciais. Os descumprimentos dos acórdãos de mérito materializaram as condições estabelecidas pelo artigo 260.º, n.º 2.º, do TFUE, possibilitando a persecução de um provimento de natureza condenatória.

A despeito das posturas adotadas, na forma do que será evidenciado, o contencioso comunitário tem mostrado sua eficiência. O TJUE, com base no artigo 19.º do TUE, estabeleceu uma nova orientação sobre a possibilidade de controle das normas de organização judicial dos Estados-Membros. Essa jurisprudência permite que as violações à independência do judiciário sejam conhecidas pela jurisdição da União em sede de ações por incumprimento.

Desse modo, a ação por incumprimento constitui uma importante via de defesa do Estado de Direito na Polónia. A natureza declaratória dos acórdãos não retira a utilidade dos processos, pois tal aspeto pode ser superado com o auxílio das medidas provisórias do artigo 279.º do TFUE. Outrossim, o artigo 260.º faculta a utilização de uma segunda ação na hipótese do descumprimento da decisão final de mérito.

Em verdade, a resistência do governo polaco não se deve à falta de efetividade do contencioso comunitário, estando relacionada aos interesses políticos e económicos em jogo. A União Europeia não quer a exclusão da Polónia, país que ocupa a quinta posição em termos de população e representa a sexta maior economia do bloco. Logo, não será adotada nenhuma medida que importe na retirada da Polónia, especialmente após a Rússia ter declarado guerra à Ucrânia. Em tempos de conflito na Europa, os países do bloco devem se unir para enfrentar as consequências do confronto e demonstrar força diante da ameaça russa.

5.3.1. Processo C-192/18 (Comissão Europeia contra República da Polónia)

A lei de 12 de julho de 2017 alterou as leis do Supremo Tribunal, dos Tribunais Comuns e do Ministério Público, promovendo mudanças no regime de aposentação dos magistrados em desacordo com o direito comunitário. A idade de aposentação dos magistrados integrantes dos Tribunais Comuns e do Ministério Público, bem como a idade de reforma antecipada dos juízes do Supremo Tribunal, foi reduzida. Esses magistrados, que antes se tornavam inativos aos 67 anos, passaram a se afastar dos seus cargos aos 60 anos no caso das mulheres e aos 65 anos no caso dos homens. Além disso, essa lei conferiu ao Ministro da Justiça o poder de estender o período de

atividade dos magistrados dos Tribunais Comuns, permitindo a permanência nas funções após a idade de aposentação⁷⁰².

Em virtude das alterações, em 15 de março de 2018, após exaurida a fase administrativa, a Comissão Europeia iniciou no TJUE a primeira ação por incumprimento relativa à reforma do judiciário polaco. Na petição apresentada, foi alegado que a distinção das regras de aposentação em razão do sexo violou o princípio da igualdade de oportunidades e igualdade de tratamento entre homens e mulheres no mercado de trabalho. Além da discriminação em razão do sexo, também foi sustentado que a discricionariedade atribuída ao Ministro da Justiça para prorrogar o período de exercício das atividades atentava contra as disposições do artigo 19.º, n.º 1, parágrafo 2.º, do TUE e do artigo 47.º da CDFUE⁷⁰³.

Na data de 5 de novembro de 2019, o Tribunal de Justiça julgou o processo C-192/18, apreciando as acusações em caráter definitivo. Nessa ocasião, com base nos argumentos apresentados pela Comissão Europeia, as violações ao direito comunitário foram declaradas em acórdão prolatado pela Grande Secção.

No que concerne à primeira alegação, o Tribunal de Justiça entendeu que a pensão paga aos magistrados na inatividade encontrava-se abarcada pelo conceito de remuneração consoante ao direito comunitário. Outrossim, rechaçando a tese de que a alteração legislativa promoveu uma discriminação positiva (favorável às magistradas), o acórdão salientou que a diferenciação em razão do sexo tinha impacto financeiro negativo para as mulheres porque o tempo de serviço interferia no cálculo da pensão. Dessa forma, o acórdão julgou procedente a primeira alegação da Comissão Europeia, declarando que o artigo 157.º do TFUE, bem como o artigo 5.º, alínea a) e 9.º, n.º 1, alínea f) da Diretiva 2006/54 foram violados pela legislação polaca⁷⁰⁴.

Em relação à segunda alegação, o Tribunal de Justiça afirmou que o poder do Ministro da Justiça de estender o período de exercício dos juízes dos Tribunais Comuns poderia levar ao questionamento da impermeabilidade e neutralidade. A decisão também destacou que esse poder afronta a inamovibilidade dos magistrados, princípio que deriva da necessária independência do poder judiciário. Segundo o acórdão, os Tribunais Comuns, enquanto “órgãos jurisdicionais”, para efeito do artigo 19.º, n.º 1,

⁷⁰² UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Resumo do Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 5 de novembro de 2019* [em linha]. Comissão Europeia contra República da Polónia, processo C-192/18 [consult. 21 fev. 2022]. Disponível em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=219742&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=PT&cid=2605290>.

⁷⁰³ No entendimento da Comissão, a nova lei conflitava com as garantias asseguradas pelo artigo 157.º do TFUE, bem como pelos artigos 5.º, alínea a) e 9.º, n.º 1, alínea f) da Diretiva 2006/54. *Ibidem*.

⁷⁰⁴ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Resumo do Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 5 de novembro de 2019* [em linha]. Comissão Europeia contra República da Polónia, processo C-192/18 [consult. 21 fev. 2022]. Disponível em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=219742&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=PT&cid=2605290>.

parágrafo 2.º, do TUE, constituem vias de recurso nos “domínios abrangidos pelo direito da União”, estando submetidos à obrigação de prestar uma tutela jurisdicional efetiva. Nesse sentido, a segunda acusação da Comissão Europeia também foi julgada procedente, sendo declarada a violação do artigo 19.º, n.º 1, parágrafo 2.º, do TUE⁷⁰⁵.

5.3.2. Processo C-619/18 (Comissão Europeia contra República da Polónia)

A lei de 8 de dezembro de 2017 (Lei sobre o Supremo Tribunal) reduziu a idade de aposentação dos juízes do Supremo Tribunal polaco nomeados antes de 3 de abril de 2018, data em que alteração entrou em vigor, concedendo ao Presidente da República poder discricionário para prorrogar o período de atividade dos referidos magistrados.

A Comissão considerou que tais previsões afrontavam os princípios da independência e da inamovibilidade dos juízes, o que ensejou a interposição de uma nova ação por incumprimento em face da Polónia. Na data de 2 de outubro de 2018, diante da ausência de êxito na fase administrativa, a Comissão Europeia apresentou petição ao TJUE objetivando a declaração da violação das obrigações assumidas por força do artigo 19.º, parágrafo 2.º, n.º 1, do TUE e do artigo 47.º da CDFUE⁷⁰⁶.

No dia em que a ação foi ajuizada, nos termos do artigo 279.º do TFUE e do artigo 160.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal, sob o argumento de risco imediato de prejuízo grave e irreparável à efetiva proteção jurisdicional, foi formalizado um pedido de medida provisória. Essa providência restou deferida pelo Vice-Presidente do Tribunal de Justiça, sendo a decisão monocrática ratificada posteriormente pelo órgão colegiado⁷⁰⁷.

Esse processo se submeteu à tramitação acelerada, conforme previsão do artigo 23.º-A do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia e do artigo 133.º do

⁷⁰⁵ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Resumo do Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 5 de novembro de 2019* [em linha]. Comissão Europeia contra República da Polónia, processo C-192/18 [consult. 21 fev. 2022]. Disponível em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=219742&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=PT&cid=2605290>.

⁷⁰⁶ UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Petição da Comissão Europeia de 2 de outubro de 2018* [em linha]. Comissão Europeia contra República da Polónia, processo C-619/18 [consult. 11 abr. 2023]. Disponível em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=208060&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=433145>.

⁷⁰⁷ “[...] que condenasse a Polónia: em primeiro lugar, a suspender a aplicação do artigo 37.º, n.ºs 1 a 4, e do artigo 111.º, n.ºs 1 e 1-A, da Lei sobre o Supremo Tribunal, do artigo 5.º da Lei de alteração de 10 de maio de 2018, bem como de todas as medidas adotadas em aplicação dessas disposições; em segundo lugar, a tomar todas as medidas necessárias para assegurar que os juízes do Supremo Tribunal abrangidos pelas referidas disposições pudessem exercer as suas funções no mesmo cargo, gozando dos mesmos direitos e condições de que beneficiavam antes de 3 de abril de 2018; em terceiro lugar, a abster-se de tomar quaisquer medidas destinadas à nomeação de juízes para o Supremo Tribunal ou do novo primeiro Presidente desse tribunal em substituição dos juízes abrangidos pelas referidas disposições; e em quarto lugar, a comunicar mensalmente à Comissão as medidas adotadas para dar cumprimento total a esse despacho.” UNIÃO EUROPEIA. *Conclusões do Advogado-Geral Evgeni Tanchev* [em linha]. Comissão Europeia contra República da Polónia, processo C-619/18 [consult. 30 mar. 2023]. Disponível em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=212921&mode=lst&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=PT&cid=433145#Footnote4>.

Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, o que possibilitou o seu julgamento em 24 de junho de 2019. Nessa ocasião, à luz dos artigos 19.º, n.º 1, parágrafo 2.º, do TUE e 47.º da CDFUE, o TJUE se pronunciou pela primeira vez, em sede de incumprimento, sobre a compatibilidade de normas do sistema judicial nacional⁷⁰⁸. Esse entendimento foi reproduzido no julgamento das outras três ações, o que inclui o processo C-192/18, ajuizado primeiro, mas decidido depois.

Vale ressaltar que o acórdão proferido no caso da ASJP⁷⁰⁹ sedimentou uma nova orientação sobre a possibilidade de controle das normas de organização judicial dos Estados-Membros. Essa decisão tem caráter emblemático porque se tornou um precedente precioso na luta pela restauração do Estado de Direito na Polónia e em outros países, a exemplo da Hungria.

A ASJP instaurou uma ação para anular os atos administrativos relacionados aos pagamentos dos vencimentos realizados com base na Lei n.º 75/2014, que previa a redução salarial transitória dos titulares de cargos e de pessoas no exercício de funções no setor público. A medida adotada para a eliminação do défice orçamentário excessivo de Portugal afetou os juizes do Tribunal de Contas. Diante dessa circunstância, instaurou-se uma ação, com fundamento na Constituição da República de Portugal e nos artigos 19.º, n.º 1, parágrafo 2.º, do TUE e 47.º da CDFUE, na qual se alegou violação ao princípio da independência judicial. No processo da ASJP, foram suscitadas dúvidas relacionadas à interpretação do direito da União, facto que ocasionou o reenvio prejudicial e, conseqüentemente, a análise do TJUE.

O acórdão do caso português afirmou pela primeira vez que o artigo 19.º, n.º 1, parágrafo 2.º, do TUE acarreta a obrigação de os Estados-Membros assegurarem que os órgãos jurisdicionais responsáveis por aplicar e interpretar o direito da União ofereçam garantias de independência. A decisão relacionou a independência do judiciário à obrigação do direito nacional de manter um sistema recursal que garanta uma tutela jurisdicional efetiva nos domínios submetidos às normas da União, o que o torna importante diante da situação polaca⁷¹⁰.

⁷⁰⁸ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 24 de junho de 2019* [em linha]. Comissão Europeia contra República da Polónia, processo C-619/18 [consult. 24 out. 2023]. Disponível em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=215341&mode=lst&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=PT&cid=433145>.

⁷⁰⁹ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 27 de fevereiro de 2018* [em linha]. Associação Sindical dos Juizes Portugueses contra Tribunal de Contas. Processo C-64/16 (pedido de decisão prejudicial) [consult. 13 mar. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62016CJ0064>.

⁷¹⁰ SOUSA, Inês Pereira de. O acórdão associação sindical de juizes portugueses como antecâmara para a intervenção do TJUE na crise do Estado de direito na União Europeia. *Revista Ibérica do Direito* [em linha]. Porto, 2020, vol. 1, n.º 1, pp. 84-94, pp. 86-87, [consult. 5 fev. 2022]. ISSN: 2184-7487. Disponível em <https://www.revistaibericadodireito.pt/index.php/capa/issue/view/3/4>.

Na ação por incumprimento, o Tribunal de Justiça se manifestou em primeiro lugar sobre a aplicação e o alcance do artigo 19.º, n.º 1, parágrafo 2.º, do TUE. O acórdão, seguindo o mesmo raciocínio utilizado no caso da ASJP, reiterou que qualquer Estado-Membro, por força do referido dispositivo, deve assegurar que as instâncias do seu judiciário satisfaçam as exigências de uma tutela jurisdicional efetiva⁷¹¹. Também foi afirmado que a independência desses órgãos é condição para o exercício da tutela jurisdicional, conforme se infere do artigo 47.º, parágrafo 2.º, da CDFUE. Segundo o acórdão, a independência dos órgãos jurisdicionais “é inerente à missão de julgar”, integrando o conteúdo do direito a uma tutela jurisdicional efetiva e do direito fundamental a um processo equitativo. Além disso, o julgado ressaltou a importância da independência do judiciário para a garantia dos valores comuns do artigo 2.º do TUE, especialmente no que se refere ao Estado de Direito⁷¹².

Em segundo lugar, o julgado se manifestou sobre a redução da idade de aposentação dos magistrados do Supremo Tribunal. A decisão afirmou que a nova legislação, sem um objetivo legítimo e proporcional, permitia a cessação antecipada das atividades dos juízes em exercício no Supremo Tribunal, podendo suscitar nos litigantes dúvidas legítimas quanto à impermeabilidade e neutralidade das instâncias. Considerando tais argumentos, a decisão declarou que a norma em questão importava em afronta ao princípio da inamovibilidade diretamente ligado à independência dos juízes⁷¹³.

Por fim, o Tribunal de Justiça analisou o poder discricionário concedido ao Presidente da República para decidir sobre a prorrogação do tempo de exercício dos juízes do Supremo Tribunal. O julgado afirmou que a possibilidade de extensão da função jurisdicional para além da idade de aposentação, por si só, não afronta a independência do judiciário. Todavia, a previsão deveria estar cercada de critérios objetivos para conferir total isenção à decisão. Na forma do acórdão, a ausência de definição prévia dos critérios objetivos poderia levantar dúvidas quanto à independência dos juízes, notadamente no que se refere à neutralidade e impermeabilidade⁷¹⁴.

⁷¹¹ Tais instâncias possuem natureza de “órgão jurisdicional” e integram o sistema de vias de recurso nos domínios abarcados pelo direito da União, podendo, portanto, ser compelidas a apreciar situações relacionadas com a aplicação ou a interpretação deste direito, conforme precedente estabelecido no processo da Associação Sindical dos Juizes Portugueses. UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 27 de fevereiro de 2018* [em linha]. Associação Sindical dos Juizes Portugueses contra Tribunal de Contas. Processo C-64/16 (pedido de decisão prejudicial) [consult. 13 mar. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62016CJ0064>.

⁷¹² UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 24 de junho de 2019* [em linha]. Comissão Europeia contra República da Polónia, processo C-619/18 [consult. 24 out. 2023]. Disponível em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=215341&mode=lst&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=PT&cid=433145>.

⁷¹³ *Ibidem*.

⁷¹⁴ *Ibidem*.

Desse modo, a acusação foi julgada procedente com a declaração de que, ao permitir a redução da idade de aposentação dos juízes do Supremo Tribunal nomeados antes de 3 de abril de 2018, concedendo ao Presidente da República o poder discricionário de prorrogar o período de atividade para além da nova idade fixada, a República da Polónia não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 19.º, n.º 1, parágrafo 2.º, do TUE⁷¹⁵.

5.3.3. Processo C-791/19 (Comissão Europeia contra República da Polónia)

A Lei de 8 de dezembro de 2017, além de reduzir a idade de aposentação dos juízes em exercício no Supremo Tribunal, efetuou modificações no regime disciplinar dos magistrados do Supremo Tribunal e dos Tribunais Comuns. Nessa alteração, foram criadas a Secção de Fiscalização Extraordinária e dos Assuntos Públicos e a Secção Disciplinar, essa última com competência para os processos disciplinares instaurados em face dos juízes do Supremo Tribunal e, em sede recursal, para os processos disciplinares relacionados aos juízes dos Tribunais Comuns⁷¹⁶.

As novas regras do regime disciplinar foram interpretadas como mecanismos para o exercício de controle político, justificando a instauração de uma ação por incumprimento ao abrigo do artigo 258.º do TFUE. As violações e medidas a serem adotadas restaram devidamente apontadas na fase administrativa, mas a Polónia manteve a legislação transgressora, considerando que as alegações eram infundadas⁷¹⁷.

Na data de 25 de outubro de 2019, a Comissão Europeia apresentou sua petição no TJUE, sustentando que o novo regime disciplinar não garantia a independência e a imparcialidade da Secção Disciplinar. A isenção estaria comprometida na medida em que seus membros eram selecionados pelo Conselho da Magistratura, órgão cuja maioria esmagadora dos integrantes passou a ser designada por autoridades políticas⁷¹⁸.

⁷¹⁵ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 24 de junho de 2019* [em linha]. Comissão Europeia contra República da Polónia, processo C-619/18 [consult. 24 out. 2023]. Disponível em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=215341&mode=lst&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=PT&cid=433145>.

⁷¹⁶ Esta lei também alterou a lei do Conselho da Magistratura, modificando a composição e critérios de seleção dos seus membros. Após alteração, dos 25 membros do Conselho da Magistratura, 23 passaram a ser indicados por autoridades políticas. UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Recomendação (UE) 2018/103, de 20 de dezembro de 2017, relativa ao Estado de direito na Polónia, complementar às Recomendações (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 e (UE) 2017/1520* [em linha]. Bruxelas, 2017 [consult. 26 fev. 2022]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0103&from=PT>.

⁷¹⁷ A INFR (2019) 2076 foi intentada em 3 de abril de 2019. UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Como trabalha a Comissão Europeia: decisões relativas a processos de infração* [em linha]. Bruxelas, 2022 [consult. 20 set. 2023]. Disponível em https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=pt.

⁷¹⁸ UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Petição da Comissão Europeia de 25 outubro de 2019* [em linha]. Comissão Europeia contra República da Polónia, Processo C-791/19 [consult. 21 jan. 2023]. Disponível em

No ato de interposição da petição, a Comissão Europeia apresentou, em separado, um pedido de medida provisória para a suspensão da aplicação dos dispositivos violadores do direito da União. Esse requerimento foi deferido para determinar: 1) a suspensão dos artigos⁷¹⁹ que estabeleciam a competência da Secção Disciplinar, em duas instâncias, nos processos disciplinares relativos aos juizes do Supremo Tribunal e 2) a abstenção da remessa dos processos pendentes nesse órgão a julgamento que não satisfizesse as exigências de independência^{720 721}.

O pedido de tramitação acelerada foi indeferido, mas ao presente processo foi concedido tratamento prioritário nos termos do artigo 53.º, n.º 3, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça. Dessa forma, em 15 de julho de 2021, a ação por incumprimento foi julgada procedente, tendo o acórdão reconhecido que a alteração do regime disciplinar interferiria na independência dos magistrados. Além disso, a decisão também afirmou que aos juizes em causa não era assegurada independência para cumprimento das obrigações relacionadas ao mecanismo de reenvio prejudicial.

Na apreciação, o Tribunal de Justiça declarou que a Polónia descumpriu as obrigações do artigo 19.º, n.º 1, parágrafo 2.º, do TUE ao não estabelecer as vias de recurso necessárias à garantia da tutela jurisdicional efetiva. Esse entendimento levou em consideração os precedentes anteriores sobre a matéria, reiterando a exigência de independência dos órgãos jurisdicionais que integram o “sistema de vias de recurso nos domínios abrangidos pelo direito da União”⁷²².

Em primeiro lugar, os julgadores afirmaram que a Secção Disciplinar não possuía a necessária independência e imparcialidade, salientando que as peculiaridades relacionadas à composição desse órgão poderiam suscitar dúvidas legítimas no espírito dos jurisdicionados. A decisão destacou que a Secção Disciplinar passou a ser composta, exclusivamente, por novos juizes selecionados pelo Conselho da

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=221358&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=4248863>.

⁷¹⁹ Artigo 3.º, ponto 5; artigo 2.º e artigo 73.º, parágrafo 1.º, da Lei sobre o Supremo Tribunal.

⁷²⁰ Precedente estabelecido no Acórdão de 19 de novembro de 2019 (C-585/18, C-624/18 e C-625/18). UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 19 de novembro de 2019* [em linha]. A. K. contra Krajowa Rada Sądownictwa (C-585/18), CP (C-624/18), DO (C-625/18) contra Sąd Najwyższy (pedido de decisão prejudicial) [consult. 11 jun. 2023]. Disponível em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=220770&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1647504>.

⁷²¹ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Despacho do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 8 abril 2020* [em linha]. Comissão Europeia contra República da Polónia, processo C-791/19R [consult. 23 jun. 2023]. Disponível em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=225141&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=PT&cid=466420>.

⁷²² UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 15 de julho de 2021* [em linha]. Comissão Europeia contra República da Polónia, processo C-791/19 [consult. 23 fev. 2022]. Disponível em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=244185&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5485104>.

Magistratura, aos quais se atribuiu tratamento diferenciado, a exemplo da elevada remuneração e da autonomia⁷²³.

Posteriormente, a decisão enfrentou a possibilidade de enquadramento como infração disciplinar do conteúdo das decisões judiciais proferidas pelos juízes dos Tribunais Comuns. Na análise, foi enfatizado que o novo regime disciplinar, que não oferecia critérios objetivos consoante os comportamentos passíveis de responsabilização, poderia ensejar interferência externa, atentando contra a independência dos magistrados⁷²⁴.

Na sequência, destacou-se que as novas regras processuais restringiam os direitos de defesa dos juízes em causa, representando um risco real de intensificação do controle político e quebra da independência judicial. O Tribunal de Justiça observou que, pelo novo regime, mesmo após o encerramento da apuração disciplinar, a suposta infração poderia ser objeto de nova análise no mesmo processo. Além disso, o regramento possibilitava o prosseguimento do procedimento na ausência do interessado ou do seu defensor e não garantia um prazo razoável para a apreciação dos processos disciplinares relativos aos juízes dos Tribunais Comuns⁷²⁵.

Ademais, a decisão analisou o poder discricionário concedido ao Presidente da Secção Disciplinar para escolher o juízo que conhece, em primeira instância, os processos disciplinares relacionados aos magistrados dos Tribunais Comuns. Nos termos do julgado, a discricionariedade na escolha do tribunal disciplinar competente em primeira instância atentaria contra a garantia de um tribunal previamente estabelecido por lei⁷²⁶.

Por fim, o acórdão também declarou que a alteração legislativa importava no descumprimento das obrigações impostas pelo artigo 267.º, parágrafos 2.º e 3.º, do TFUE em virtude da limitação do direito de submissão das questões prejudiciais. Conforme restou fundamentado, a possibilidade de a remessa prejudicial gerar um processo disciplinar “afeta o exercício efetivo, pelos juízes nacionais em causa, da faculdade ou da obrigação de recorrer ao Tribunal de Justiça”. Além disso, a restrição atingiria o “sistema de cooperação entre os órgãos jurisdicionais nacionais e o Tribunal

⁷²³ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 15 de julho de 2021* [em linha]. Comissão Europeia contra República da Polónia, processo C-791/19 [consult. 23 fev. 2022]. Disponível em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=244185&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5485104>.

⁷²⁴ *Ibidem*.

⁷²⁵ *Ibidem*.

⁷²⁶ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 15 de julho de 2021* [em linha]. Comissão Europeia contra República da Polónia, processo C-791/19 [consult. 23 fev. 2022]. Disponível em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=244185&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5485104>.

de Justiça instituído pelos Tratados para assegurar a unidade de interpretação e o pleno efeito do direito da União”⁷²⁷.

5.3.4. Processo C-204/21 (Comissão Europeia contra República da Polónia)

A lei de alteração de 20 dezembro de 2019, que entrou em vigor na data de 14 de fevereiro de 2020, deu prosseguimento à reforma do judiciário. A nova lei, adotada enquanto o processo C-791/19 tramitava, manteve a Secção Disciplinar e a Secção de Fiscalização Extraordinária e dos Assuntos Públicos. Além da conservação desses órgãos, cuja neutralidade e imparcialidade já haviam sido rechaçadas em decisões anteriores, a nova lei intensificou o controle político sobre os juízes, motivando a instauração de um novo processo com base no artigo 258.º do TFUE.

Dessa forma, ultrapassado o procedimento pré-contencioso, foi iniciada uma ação por incumprimento para declarar que algumas disposições da lei de alteração violavam o direito da União. Nessa ação, instaurada em 1º de abril de 2021, a Comissão Europeia sustentou que a competência da Secção Disciplinar nos processos relativos à carreira e ao exercício das atribuições do cargo de juiz, órgão que não gozava da independência necessária, afrontava o artigo 19.º, n.º 1, TUE. Também foi alegado que a limitação da competência dos tribunais polacos no âmbito do reenvio prejudicial desrespeitava os artigos 19.º, n.º 1, do TUE e 47.º da CDFUE, bem como o artigo 267.º do TFUE. Por fim, a petição destacou que a imposição de apresentação e publicação de dados pessoais em boletim, após a nomeação para o cargo de juiz, atentava contra o direito ao respeito à vida privada e à proteção dos dados pessoais, infringindo, ainda, as disposições do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD)⁷²⁸.

A Comissão Europeia formalizou um pedido de medida provisória visando suspender a aplicação de diversos dispositivos introduzidos no direito interno pela lei de alteração. Em 14 de julho de 2021, a Vice-Presidência do Tribunal de Justiça concedeu liminar, determinando a suspensão desses dispositivos até a prolação da decisão definitiva⁷²⁹. A determinação judicial não foi acatada, sendo objeto de um pedido de

⁷²⁷ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 15 de julho de 2021* [em linha]. Comissão Europeia contra República da Polónia, processo C-791/19 [consult. 23 fev. 2022]. Disponível em

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=244185&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5485104>.

⁷²⁸ UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Petição da Comissão Europeia de 01 de abril de 2021* [em linha]. Comissão Europeia contra República da Polónia, Processo C- 204/21 [consult. 02 mar. 2022]. Disponível em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=243505&pageIndex=0&doclang=pt&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=5500208>.

⁷²⁹ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Despacho da Vice-Presidência do Tribunal de Justiça de 14 de julho de 2021* [em linha]. Comissão Europeia contra República da Polónia, processo C-204/21R [consult. 20 abr. 2023]. Disponível em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=244199&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=PT&cid=5500208>.

revogação. O Tribunal de Justiça indeferiu a revogação, o que não foi suficiente para garantir o fiel cumprimento da medida liminar concedida.

A inércia da Polónia ensejou a apresentação de um novo pedido de medida provisória ao abrigo do artigo 279.º do TFUE. A Comissão Europeia, objetivando incentivar o acatamento da decisão, pugnou pelo arbitramento de penalidade em dinheiro. O requerimento foi apreciado na data de 27 de outubro de 2021, restando o Estado infrator condenado ao pagamento de sanção pecuniária, em favor da instituição litigante, no valor de 1.000.000 euros por dia de descumprimento, a contar da notificação⁷³⁰.

A condenação pecuniária não surtiu o efeito esperado, cabendo recordar que o Tribunal Constitucional da Polónia, em decisão posterior, censurou o controle da União Europeia sobre o judiciário nacional. O acórdão polaco de 14 de julho de 2021 (processo P 7/20) negou o efeito vinculativo dos despachos, proferidos em sede de medida provisória fundamentada no artigo 279.º do TFUE, relacionados à fiscalização do sistema judicial⁷³¹. Posteriormente, outro acórdão, prolatado em 7 de outubro de 2021 (processo K 3/21), declarou a inconstitucionalidade da interpretação atribuída ao artigo 19.º, n.º 1, do TUE, utilizada como fundamento para o exercício do controle questionado⁷³².

No julgamento definitivo, o Tribunal de Justiça, reunido em Grande Secção, reconheceu a procedência da ação proposta pela Comissão Europeia. O Tribunal observou que as novas disposições nacionais comprometem a independência dos juízes, assegurada pelos artigos 19.º, n.º 1, parágrafo 2.º, do TUE e 47.º da CDFUE. O acórdão também afirmou que essas disposições violam as obrigações dos órgãos judiciais nacionais no âmbito do mecanismo de reenvio prejudicial e o princípio do primado do direito da União. No mais, a decisão destacou que os mecanismos declaratórios em relação aos juízes e a publicação online desses dados violam o direito ao respeito pela vida privada e à proteção de dados pessoais, conforme consagrado na CDFUE e no Regulamento (UE) 2016/679, que veio a substituir o RGPD⁷³³.

⁷³⁰ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Despacho da Vice-Presidência do Tribunal de Justiça de 27 de outubro de 2021* [em linha]. Comissão Europeia contra República da Polónia, Processo C- 204/21 [consult. 02 mar. 2022]. Disponível em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=248261&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&xt=&doclang=PT&cid=5500208>.

⁷³¹ POLÓNIA. Tribunal Constitucional. *Acórdão de 12 de julho de 2021*. Processo P 7/20 [em linha]. Disponível em: https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2021-09/Wyrok_uzasadnienie_TK_14.07.2021.pdf.

⁷³² POLÓNIA. Tribunal Constitucional. *Acórdão de 7 de outubro de 2021*. Processo K 3/21 [em linha]. Disponível em: https://images.dirittounioneeuropea.eu/f/sentenze/documento_Mgyim_DUE.pdf.

⁷³³ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 5 de junho de 2023* [em linha]. Comissão Europeia contra República da Polónia, processo C-204/21 [consult. 21 jan. 2023]. Disponível em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=274364&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&xt=C%2B204%252F21&doclang=PT&cid=7054191#ctx1>.

Na análise, o Tribunal de Justiça ressaltou sua competência para conhecer das acusações da Comissão Europeia relacionadas à violação das disposições conjugadas do artigo 19.º, n.º 1, TUE e do artigo 47.º da CDFUE, bem como do princípio do primado do direito da União. O acórdão reiterou que a União Europeia se fundamenta em valores comuns e que o respeito desses valores constitui condição prévia para a adesão dos Estados-Membros⁷³⁴.

O julgado frisou que o artigo 19.º do TUE materializa o valor do Estado de Direito consagrado no artigo 2.º do TUE, estabelecendo que cabe aos Estados-Membros criar um sistema de recursos e processos que assegurem aos litigantes o respeito do direito a uma tutela jurisdicional efetiva nos domínios abrangidos pelo direito da União. Diante disso, segundo o entendimento externado, na escolha de seu modelo constitucional, os Estados-Membros são obrigados a respeitar a exigência de independência dos tribunais, decorrente do artigo 2.º e do artigo 19.º, n.º 1, parágrafo 2.º, do TUE, evitando retrocessos em sua legislação sobre o sistema judicial⁷³⁵.

Por outro lado, o Tribunal de Justiça esclareceu que o artigo 19.º, n.º 1, parágrafo 2.º, do TUE, interpretado à luz do artigo 47.º da CDFUE, impõe aos Estados-Membros uma obrigação clara e precisa, não sujeita a requisitos, em relação à independência e imparcialidade dos tribunais incumbidos de interpretar e aplicar o direito da União⁷³⁶.

No mérito, ao analisar o teor das acusações da Comissão Europeia, o Tribunal de Justiça reconheceu o incumprimento de diversas normas do direito da União. Primeiramente, a decisão declarou que, ao conferir competência à Secção Disciplinar do Supremo Tribunal, cuja independência e imparcialidade não estão garantidas, para decidir em processos com impacto direto no estatuto e no exercício das funções de juiz e juiz auxiliar, a Polónia não cumpriu as obrigações decorrentes do artigo 19.º, n.º 1, parágrafo 2.º, do TUE. Posteriormente, declarou que, ao adotar disposições que qualificam a apreciação do cumprimento dos requisitos da União relativos a um tribunal independente e imparcial como uma infração disciplinar, a Polónia violou as obrigações do artigo 19.º, n.º 1, parágrafo 2.º, do TUE, do artigo 47.º da CDFUE e do artigo 267.º do TFUE. Além disso, declarou que, ao proibir qualquer tribunal de apreciar o cumprimento dos requisitos do direito da União relativos à garantia de um tribunal

⁷³⁴ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 5 de junho de 2023* [em linha]. Comissão Europeia contra República da Polónia, processo C-204/21 [consult. 21 jan. 2023]. Disponível em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=274364&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=C%2B204%252F21&doclang=PT&cid=7054191#ctx1>.

⁷³⁵ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 5 de junho de 2023* [em linha]. Comissão Europeia contra República da Polónia, processo C-204/21 [consult. 21 jan. 2023]. Disponível em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=274364&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=C%2B204%252F21&doclang=PT&cid=7054191#ctx1>.

⁷³⁶ *Ibidem*.

independente e imparcial, a Polónia violou novamente as obrigações do artigo 19.º, n.º 1, parágrafo 2.º, do TUE e do artigo 47.º da CDFUE, bem como o princípio do primado do direito da União⁷³⁷.

Ademais, o Tribunal de Justiça declarou que, ao atribuir à Secção de Fiscalização Extraordinária e dos Assuntos Públicos do Supremo Tribunal competência exclusiva para examinar acusações relacionadas à falta de independência de um tribunal ou juiz, a Polónia não cumpriu as obrigações mencionadas anteriormente, violando o artigo 267.º do TFUE e o princípio do primado do direito da União⁷³⁸.

Finalmente, o acórdão declarou que, ao impor aos juízes a obrigação de fornecer informações sobre suas atividades em associações e filiação em partidos políticos, a Polónia violou o direito ao respeito pela vida privada e à proteção dos dados pessoais garantidos pela CDFUE e pelo Regulamento (UE) 2016/679. Sob esse ponto, o Tribunal destacou que, no contexto específico em que foram adotadas, essas medidas representam uma ingerência particularmente grave nos direitos fundamentais dos juízes, sem justificação adequada⁷³⁹.

5.3.5. Processo C-448/23 (Comissão Europeia contra República da Polónia)

Em 17 de julho de 2023, a Comissão Europeia ajuizou uma nova ação por incumprimento relacionada à crise do sistema judicial polaco. Esse processo foi motivado por duas decisões proferidas pelo Tribunal Constitucional da República da Polónia, datadas de 14 de julho de 2021 (processo P 7/20) e 7 de outubro de 2021 (processo K 3/21), que violaram obrigações impostas pelos Tratados. Nestes acórdãos, os juízes do Tribunal Constitucional polaco afirmaram que algumas disposições do TUE, notadamente no que se refere à interpretação atribuída ao artigo 19.º, são incompatíveis com a Constituição nacional, o que afronta diretamente o primado do direito da UE⁷⁴⁰.

O primeiro fundamento dessa ação consiste na alegação de violação do artigo 19.º, n.º 1, parágrafo 2.º, do TUE. Na forma da argumentação lançada na inicial, os dois acórdãos do Tribunal Constitucional polaco interpretaram de forma excessivamente restritiva as exigências do direito da União em matéria de proteção jurisdicional efetiva,

⁷³⁷ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 5 de junho de 2023* [em linha]. Comissão Europeia contra República da Polónia, processo C-204/21 [consult. 21 jan. 2023]. Disponível em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=274364&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&xt=C%2B204%252F21&doclang=PT&cid=7054191#ctx1>.

⁷³⁸ *Ibidem*.

⁷³⁹ *Ibidem*.

⁷⁴⁰ UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Estado de direito: Comissão dá início a um procedimento de infração contra a Polónia por violações do direito da UE por parte do seu Tribunal Constitucional* [em linha]. Bruxelas, 22 dez. 2021 [consult. 8 mar. 2022]. Disponível em https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_21_7070.

desconsiderando a jurisprudência do Tribunal de Justiça. Tal fato, comprometeria a eficácia do sistema judicial e as garantias de um tribunal independente e imparcial⁷⁴¹.

O segundo fundamento destaca a violação dos princípios do primado, da autonomia, da efetividade e da aplicação uniforme do direito da União. A Comissão Europeia sustenta que o Tribunal Constitucional rejeitou unilateralmente esses princípios, assim como disposições específicas dos Tratados, ignorando o caráter vinculativo dos acórdãos do Tribunal de Justiça. Essa conduta comprometeria a integridade e a aplicação consistente do direito da União na República da Polónia⁷⁴².

O terceiro fundamento aponta que o Tribunal Constitucional já não oferece as garantias de um tribunal independente e imparcial, conforme exigido pelo artigo 19.º, n.º 1, parágrafo 2.º, do TUE, conjugado com o artigo 47.º da CDFUE. Neste ponto, a Comissão Europeia afirma que as irregularidades na nomeação de juízes para o Tribunal Constitucional em dezembro de 2015 e no processo de eleição do Presidente do Tribunal Constitucional em dezembro de 2016, ensejaram dúvidas justificadas quanto à imparcialidade e à impermeabilidade do Tribunal Constitucional, comprometendo assim a confiança na integridade do sistema judiciário polaco⁷⁴³.

Esse processo, ajuizado recentemente, ainda não foi analisado, cabendo aguardar o posicionamento do Tribunal de Justiça sobre as violações sustentadas pela Comissão Europeia. Todavia, essa nova ação por incumprimento, evidencia que a celeuma referente à crise do judiciário polaco está longe de encontrar uma solução definitiva.

⁷⁴¹ UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Ação intentada em 17 de julho de 2023* – Comissão Europeia contra República da Polónia. (Processo C-448/23) [em linha]. [consult. 22 abr. 2023]. Disponível em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=276732&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&oc=first&part=1&cid=8070915>.

⁷⁴² *Ibidem*.

⁷⁴³ *Ibidem*.

Conclusão

A União Europeia, uma associação regional de natureza *sui generis*, composta por 27 Estados soberanos, avança em sua complexa jornada de integração, transcendendo os paradigmas fronteiriços tradicionais. A aliança dos países europeus superou rivalidades históricas para se tornar o projeto de integração mais bem-sucedido de toda a história. Isso porque, criada inicialmente para ser uma Comunidade eminentemente voltada aos interesses económicos, a União Europeia alargou suas competências e expandiu seus domínios, atingindo um nível de integração único. O modelo europeu alcançou uma integração, não só económica, mas também jurídica e valorativa. Dessa forma, o bloco económico europeu evoluiu em relação às expectativas iniciais, fazendo surgir uma verdadeira União de direitos e valores.

Com efeito, assim como ocorre com os Estados soberanos, a União Europeia encontra-se vinculada a uma ordem jurídica. Esse sistema normativo, que integra o direito da União, regulamenta as relações estabelecidas nos domínios abarcados pela aliança. Nesse sentido, o direito da União se aplica à União, aos Estados e aos seus nacionais. Assim como ratificado no emblemático acórdão “*Les Verts*”, proferido ainda nos tempos da Comunidade Económica Europeia, a aliança entre os países europeus constitui uma “Comunidade de direito”, expressão que, após a criação da União Europeia, veio a ser substituída por “União de direito”.

Além disso, a União Europeia se assenta em princípios que integram a tradição constitucional dos Estados-Membros, os quais foram alçados à condição de valores comuns pelo artigo 2.º do TUE. Esses valores, partilhados pelos Estados-Membros, tais como o respeito pela dignidade humana, a liberdade, a democracia, a igualdade e o Estado de Direito, inspiraram o projeto de integração e, atualmente, norteiam as relações estabelecidas nos domínios da União. A observância dos valores comuns é condição de adesão à União Europeia (artigo 49.º do TUE) e permanência dos Estados-Membros. Esses pilares inalienáveis, que integram a própria identidade europeia, vinculam a atuação da União e dos Estados-Membros, fazendo surgir uma verdadeira “União de valores”.

Contudo, os desafios que a União Europeia experimentou nesses últimos anos, a exemplo da crise na zona do euro, da questão migratória, do Brexit, da pandemia de COVID-19, do conflito Rússia-Ucrânia, intensificaram as assimetrias já existentes, testando a resiliência das instituições da União. As dificuldades económicas provocaram rachaduras nos alicerces democráticos, facto evidenciado pelo avanço de movimentos populistas e nacionalistas, os quais colocam em risco a integração. O atual cenário revela a ascensão de governos que ostentam uma ideologia altamente autoritária, cujo

discurso ameaça a solidariedade e a confiança mútua, princípios a serviço da integração, que promovem a coesão e a ideia de identidade europeia.

Nesse cenário de crise valorativa, as violações ao Estado de Direito têm despertado grande preocupação em razão da importância desse princípio para a integração europeia. O Estado de Direito, que aparece no rol do artigo 2.º do TUE e na CDFUE, sustenta o modelo de integração europeu, assegurando a concretização dos demais valores comuns. A ascensão de governos autoritários no âmbito da União vem se mostrando um grande desafio à preservação do Estado de Direito e seus corolários concretizadores, como é o caso da tutela jurisdicional efetiva. Tal situação pode ser evidenciada por meio da análise dos quatro Relatórios Anuais sobre a situação do Estado de Direito, elaborados pela União Europeia entre 2020 e 2023.

Na Polónia, problemas relacionados ao Estado de Direito ganharam notoriedade e passaram a fazer parte da pauta de discussões das instituições democráticas. Após a ascensão do PiS, um partido nacionalista de extrema-direita, diversas leis foram editadas com o intuito de restringir a independência dos juizes e dos tribunais. As alterações promoveram uma verdadeira reforma no sistema judicial nacional, modificando, entre outros aspetos, o funcionamento dos tribunais, as regras de aposentação, o regime disciplinar dos magistrados e o procedimento de reenvio das questões prejudiciais.

A União Europeia questionou as modificações realizadas, entendendo que o conjunto dessas medidas representava um risco de ameaça sistémica ao Estado de Direito. Isso porque alguns dispositivos introduzidos pela nova legislação vilipendiavam normas contidas nos Tratados, fragilizando o sistema judicial polaco. A reforma promovida aumentou o risco de interferências políticas, diminuindo a independência dos tribunais e juizes, elementos inerentes ao Estado de Direito.

Na verdade, um judiciário suscetível às pressões externas pode despertar dúvidas acerca da imparcialidade e impermeabilidade das instâncias, abalando, assim, o princípio da confiança. A falta de neutralidade não condiz com a garantia de uma tutela jurídica efetiva, corolário do Estado de Direito que somente se concretiza por meio de um judiciário isento e acessível aos jurisdicionados. Sendo assim, ao não garantir aos nacionais uma tutela efetiva e neutra em relação aos interesses em causa, a reforma do sistema judicial polaco violou o Estado de Direito, valor comum aos Estados-Membros nos termos do artigo 2.º do TUE.

Diante da constatação do risco iminente de ameaça sistémica ao Estado de Direito, o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia expediram diversas resoluções, alertando a República da Polónia e solicitando que o país colocasse termo ao quadro de violações. Contudo, as resoluções não surtiram o efeito esperado, fazendo com que

a Comissão Europeia ativasse, pela primeira vez, o instrumento de preservação dos valores comuns contido no artigo 7.º do TUE. Infelizmente, o procedimento previsto nesse artigo se mostrou muito lento no caso da Polónia. Até a presente data, o procedimento permanece em fase de audições, o que importa em dizer que o Conselho ainda não exarou sua decisão acerca do risco de ameaça sistémica ao Estado de Direito.

Em razão da morosidade observada e diante das violações que não cessaram, a Comissão Europeia se socorreu do contencioso comunitário na tentativa de solucionar os problemas enfrentados pela Polónia. Essa instituição, à luz do artigo 258.º e seguintes do TFUE, deflagrou cinco ações por incumprimento relacionadas à crise do judiciário polaco. Essas ações, ajuizadas junto ao TJUE, delinearam meticulosamente as violações ao direito da União que foram perpetradas por meio das leis reformadoras.

À vista dos acontecimentos, o Tribunal de Justiça se utilizou de um precedente recém-estabelecido para se manifestar sobre as questões afetas à organização do judiciário polaco e declarar as violações ao direito comunitário. No processo da ASJP, em virtude do levantamento de uma questão prejudicial, o Tribunal de Justiça foi incitado a interpretar o 19.º, n.º 1, parágrafo 2.º, do TUE. O acórdão proferido nesse ato afirmou que o artigo discutido vincula os Estados-Membros à obrigação de assegurar que os órgãos jurisdicionais responsáveis por aplicar e interpretar o direito da União ofereçam garantias de independência.

Segundo a nova orientação jurisprudencial, a independência do judicial pressupõe um sistema recursal que possibilite uma tutela jurisdicional efetiva nos domínios abrangidos pelo direito da União. Esse precedente foi crucial na luta pela restauração do Estado de Direito na Polónia, permitindo que o Tribunal de Justiça exercesse um controle efetivo sobre o sistema judicial nacional, manifestando-se sobre regras de organização judiciária de um Estado-Membro.

O precedente português foi utilizado para fundamentar as violações ao Estado de Direito declaradas nas ações por incumprimento. Quatro das cinco ações por incumprimento ajuizadas já foram decididas em caráter definitivo, declarando as violações ao direito da União cometidas pela República da Polónia. Os acórdãos afirmaram que a independência do judiciário pressupõe um sistema recursal que assegure uma tutela jurisdicional efetiva nos domínios abrangidos pelo direito da União.

Nos julgados, o Tribunal de Justiça prestigiou o princípio da proteção da confiança, observando que certos aspetos das alterações poderiam despertar nos jurisdicionados dúvidas legítimas relacionadas à impermeabilidade e à neutralidade das instâncias. Além disso, os acórdãos fizeram referência aos princípios da separação dos poderes e da inamovibilidade dos juízes, destacando a independência do judiciário como garantia

dos valores presentes no artigo 2.º do TUE, o que abarca em especial o Estado de Direito.

Entretanto, apesar da clareza dos acórdãos, muitas das violações declaradas não foram solucionadas, suscitando dúvidas acerca da eficácia da ação por incumprimento. De facto, a previsão de sanções pecuniárias, assim como ocorre nas hipóteses relacionadas à não transposição de diretivas, traria uma maior celeridade ao rito. Todavia, a falta de efeitos práticos não decorre das falhas verificadas no procedimento, pois a coercitividade, que uma sanção pecuniária visa atribuir, pode ser obtida por meio das medidas cautelares do artigo 279.º do TFUE.

Nesse sentido, a falta de eficácia dos acórdãos não resulta de eventual inaptidão do procedimento. Em verdade, a celeuma que envolve a Polónia transcende às soluções jurídicas propostas. Essa questão envolve considerações geopolíticas sensíveis e interesses económicos, especialmente no atual contexto de uma guerra declarada pela Rússia à Ucrânia, país vizinho da Polónia. A postura cautelosa da União Europeia, hesitante em relação à utilização de medidas mais enérgicas, a exemplo da aplicação das medidas sancionatórias determinadas pelo Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092 e da suspensão de direitos, consoante previsão do artigo 7.º do TUE, revela seu intuito conciliatório e a busca pela coesão do bloco.

Assim, a ação por incumprimento, embora seja um instrumento jurídico poderoso, não se mostrou suficiente à restauração do Estado de direito na Polónia. Essa ferramenta precisa ser complementada por uma abordagem diplomática e estratégica que leve em consideração não apenas as transgressões em si, mas também o contexto geopolítico. Isso porque a busca pela preservação do Estado de Direito na Polónia demanda não apenas respostas jurídicas, exigindo um compromisso coletivo em prol dos valores que sustentam a União Europeia.

Bibliografia

ABREU, Joana Rita Sousa Covelo de. O sentido amplo de Contencioso da União Europeia e a justiça eletrónica europeia – a tutela jurisdicional efetiva como pressuposto e finalidade: breves apontamentos. In: ABREU, Joana Rita Sousa Covelo de, COELHO, Larissa Araújo e CABRAL, Tiago Sérgio. *O Contencioso da União Europeia e a cobrança transfronteiriça de créditos: compreendendo as soluções digitais à luz do paradigma da Justiça eletrónica europeia (e-Justice)* [em linha]. Pensamento Sábio - Associação para o conhecimento e inovação Universidade do Minho. Escola de Direito Braga, julho de 2020, pp. 10-22 [consult. 20 jun. 2023]. ISBN: 978-989-54587-3-8. Disponível em <https://repositorio.upt.pt/entities/publication/2b770808-15e3-4c12-9a64-aad1ce958aaf/full>.

ABREU, Joana Rita Sousa Covelo de. O desígnio da justiça eletrónica europeia de 2019 a 2023 à luz do Contencioso da União – reflexões antecipatórias. In: GONÇALVES, Luís Couto *et al.* *Direito e pessoa no mundo digital. Algumas Questões* [em linha]. Jornadas Comemorativas dos 25 Anos da Escola de Direito da Universidade do Minho. Braga: Escola de Direito da Universidade do Minho, 2019, pp. 27-45 [consult. 20 jun. 2023]. ISBN: 978-989-54194-9-4. Disponível em <https://eujust.direito.uminho.pt/2022/03/11/o-designio-da-justic%CC%A7a-eletronica-europeia-de-2019-a-2023-a-luz-do-contencioso-da-unia%CC%83o-reflexo%CC%83es-antecipatorias/>.

ABREU, Joana Rita de Sousa Covelo. *Inconstitucionalidade por omissão e ação por incumprimento: a inércia do legislador e suas consequências*. Juruá: Curitiba, 2011. ISBN: 978-85-362-3455-7.

ABREU, Joana Rita de Sousa Covelo de. *Tribunais nacionais e tutela jurisdicional efetiva: da cooperação à integração judiciária no Contencioso da União Europeia*. Coimbra: Almedina, 2019. ISBN: 978-972-40-9250-8.

ABREU, Joana Rita de Sousa Covelo de e REIS, Liliana. *Instituições, órgãos e organismos da União Europeia*. 1ª edição. Coimbra: Editora Almedina, 2020. ISBN: 978-972-40-8706-1.

ALVES, Dora Resende, CASTILHOS, Daniela Serra e XAVIER, Ana Maria Campos. O Estado de direito e a sua violação na Hungria. *Revista Eletrónica da Faculdade de Direito de Franca* [em linha]. Franca: Unifran, 2021, v. 16, n.º 2, pp. 1-30 [consult. 10 mar. 2023]. Disponível em <https://www.revista.direitofranca.br/index.php/refdf/article/view/1319>.

ALVES, Dora Resende e PACHECO, Maria de Fátima Castro Tavares Monteiro. O TJUE enquanto guardião do Estado de direito: reine a justiça e pereçam os que a ameaçam. In: HENRIQUES, Marco Ribeiro (Org.). *Justiça e democracia no século XXI*:

direitos humanos e justiça em perspectiva (vol. 5) [em link]. Coimbra: JUS.XXI, DEE International Publishing, Lda, pp. 29-36 [consult. 20 abr. 2023]. ISBN: 978-989-53503-5-3. Disponível no Repositório UPT <http://hdl.handle.net/11328/3967>.

ALVES, Dora Resende e TRINDADE, Carlos Filipe Gonçalves. *Do artigo 7.º do tratado da União Europeia na situação da Polónia*. 2019. In: GONÇALVES, Rubén Miranda e VEIGA, Rubén Miranda (Dirs.); BRITO, Paulo de (Coord.). *Estudios de Derecho Iberoamericano* [em linha]. Porto: Universidade Lusófona do Porto, 2019, pp. 695-710 [consult. 20 abr. 2023]. ISBN: 978-84-09-13678-0. Disponível no Repositório UPT <http://hdl.handle.net/11328/2860>.

AMARAL, Diogo Freitas do. *Uma introdução à política* [em linha]. Lisboa: Bertrand Editora, 2014 [consult. 11 jun. 2021]. ISBN: 978-972-25-2911-2. Disponível em https://ebooks.com.pt/ebooks-links/gblink?a=2da161ce-42c1-31c8-b221-e8fb25be89ba&b=IZFNXwR8P_VCA6Lx_XpQc2Q7v3g.

AMARAL, Miguel de Salis. *Acerca do diálogo entre o oriente e o ocidente. Teocomunicação* [em linha]. Porto Alegre, 2010, v. 40, n.º 1, pp. 21-35 [consult. 10 nov. 2023]. ISSN-L: 0103-314X. Disponível em <https://revistaseletronicas.pucrs.br/index.php/teo/article/view/7773>.

ANDRADE, Maria Francisca Góis Figueira Almeida. *Os limites ao princípio da confiança mútua e a tutela do Estado de direito no âmbito da cooperação judicial penal: a necessidade da reconfiguração de um equilíbrio à luz da situação do Estado de direito na Polónia* [em linha]. Dissertação de mestrado em Direito. Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 2021 [consult. 26 maio 2022]. Disponível no Repositório Institucional da Universidade Católica Portuguesa em <http://hdl.handle.net/10400.14/36316>.

ANJOS, Roberto Corrêa dos. *Políticas afirmativas: igualdade formal e material. Ciência Atual – Revista Científica Multidisciplinar do Centro Universitário São José* [em linha]. Rio de Janeiro, 2020, v. 16, n.º 2, pp. 29-48 [consult. 15 jul. 2023]. ISSN: 23171499. Disponível em <https://revista.saojose.br/index.php/cafsj/article/view/509>.

APPLEBAUM, Anne. *O crepúsculo da democracia: como o autoritarismo seduz e as amizades são desfeitas em nome da política*. Rio de Janeiro: Record, 2021. ISBN 978-65-5587.

ARISTÓTELES. *Ética a Nicômacos*. Trad. de Mário da Gama Kury. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985. ISBN: 85-230-0049-6.

ARISTÓTELES. *Política*. Tradução: António Capelo Amaral e Carlos Gomes. Lisboa: Vega, 1998. ISBN: 972-699-561-2.

AZEVEDO, Liz Corrêa de e ALVES, Dora Resende. *Cidadania europeia e cidadania social: um padrão de jusfundamentalidade. Revista Jurídica Portucalense* [em linha].

Porto, 2022, n.º 31, pp. 284-306 [consult. 20 abr. 2023]. ISSN-e: 2183-5705. Disponível em <https://revistas.rcaap.pt/juridica/issue/view/1469>.

BALCER, Adam. *Beneath the surface of illiberalism: The recurring temptation of 'national democracy' in Poland and Hungary – with lessons for Europe* [em linha]. *Wise Europe*, Warsaw, 2017 [consult. 11 abr. 2023]. Disponível em <https://wise-europa.eu/en/2017/02/14/beneath-the-surface-of-illiberalism-2/>.

BALTAZAR, Isabel Cristina. A democracia na Europa. Desafio do Projecto para os Europeus. *Revista Estudos do Século XX* [em linha]. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017, n.º 17, pp. 217-237 [consult. 6 jun. 2021]. e-ISSN: 1647-8622. Disponível em https://impactum-journals.uc.pt/estudossecxx/article/view/1647-8622_17_12.

BARATA, Mário Simões. A Unilateral Revocation of a Withdrawal Notice and the Silencing of the European Union. *Revista Jurídica Portucalense* [em linha]. [S. l.], 2019, n.º 26, pp. 54-67. ISSN-e: 2183-5705 [consult. 11 ago. 2023]. Disponível em <https://revistas.rcaap.pt/juridica/article/view/18984>.

BARATA, Mário Simões e ALVES, Dora Resende. Democracia e Estado de Direito na União Europeia – o papel do TJUE. In: MONTEIRO, Susana Sardinha, VEIGA, Fábio da Silva e CEBOLA, Cátia Marques. *Direitos humanos, cidadania global e desenvolvimento sustentável*. Porto: Instituto Iberoamericano de Estudos Jurídicos – IBEROJUR, 2023, pp. 410-420. ISBN: 978-989-35052-0-5.

BARATA, Mário Simões e ALVES, Dora Resende. Crise nas democracias europeias – que risco para o Estado de Direito? A situação da Hungria. In: MONTEIRO, Susana Sardinha, CEBOLA, Cátia Marques e LUCAS, Eugénio (Coord.). *A União Europeia em tempos de crise: direito e políticas públicas de 2020 a 2023*. Coimbra: Almedina, 2023, pp. 143-167. ISBN: 978-989-40-1532-1.

BARROS, José D'Assunção. Império e papado na Idade Média: reflexões historiográficas sobre duas realidades em conflito. *TEXTURA-Revista de Educação e Letras* [em linha]. Canoas, 2006, v. 8, n.º 14, pp. 47-57 [consult. 10 mar. 2023]. ISSN: 2358-0801. Disponível em <http://www.periodicos.ulbra.br/index.php/txra/article/view/804>.

BECK, Ulrich. *A Europa alemã: a crise do euro e as novas perspectivas de poder*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2015. ISBN: 978-85-7753-330-5.

BISCAIA, José Afonso Quintela Melo. *A inversão da marcha democrática na Hungria e na Polónia e a sua relação com a União Europeia* [em linha]. Dissertação de Mestrado em Estudos sobre a Europa apresentada à Universidade Aberta. Lisboa, 2019 [consult. 1 maio 2023]. Disponível no Repositório Aberto <https://repositorioaberto.uab.pt/handle/10400.2/8746>.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução: Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. 7ª reimpr. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. ISBN 10: 85-352-1561-1.

BOBBIO, Norberto. *Igualdade e liberdade*. Rio de Janeiro: Ediouro, 1997. ISBN: 85-00-33193-3.

BRACK, Nathalie, COMAN, Ramona e CRESPIY, Amandine. Sovereignty conflicts in the European Union. *Les Cahiers du Cevipol* [em linha]. 2019/4, n.º 4, pp. 3-30 [consult. 1 maio 2023]. Disponível em <https://www.cairn.info/revue-les-cahiers-du-cevipol-2019-4-page-3.htm>.

BRANDÃO, Maria Fernanda Gonçalves Daniel. *A solidariedade no ordenamento jurídico da União Europeia: uma releitura do princípio aplicado ao ambiente e às migrações* [em linha]. Dissertação de mestrado em Direito da União Europeia. Universidade do Minho, dezembro de 2021 [consult. 5 ago. 2023]. Disponível em <https://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/84741>.

BRÍGIDO, Eveline Vieira e UEBEL, Roberto Rodolfo Georg. Efeitos da pandemia da COVID-19 nas migrações internacionais para o Mercosul e a União Europeia: aspetos normativos e cenários políticos. *Boletim de Economia e Política Internacional* [em linha]. maio 2020/ago. 2020, n.º 27, pp. 37-53 [consult. 5 ago. 2023]. ISSN: 2176-9915. Disponível em https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10334/1/bepi_27_efeitos.pdf.

CAMPOS, João Mota de (Coord.) *Organizações Internacionais*. Coimbra: Almedina, 2019. ISBN: 9789724080178.

CAMPOS, João Mota de e CAMPOS, João Luiz Mota de. *Contencioso comunitário*. Curitiba: Juruá, 2009. ISBN: 978-85-362-1839-7.

CAMPOS, João Mota de, CAMPOS, João Luiz Mota de e PEREIRA, Antonio Pinto. *Manual de Direito Europeu: O sistema institucional, a ordem jurídica e o ordenamento económico da União Europeia*. 7ª edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2014. ISBN: 9789723222098.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª edição. Coimbra: Almedina, 2003. ISBN 978972402106-5.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estado de direito* [em linha]. Coleção Cadernos Democráticos da Fundação Mário Soares. Lisboa: Editora Gradiva, 1999 [consult. 16 mar. 2022]. ISBN: 972-662-656-0. Disponível em http://casacomum.org/cc/arquivos?set=e_7913.

CASTELLS, Manuel. *Ruptura: a crise da democracia liberal* [em linha]. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor LTDA, 2018 [consult. 5 jun. 2021]. ISBN: 978-85-378-1767-4. Disponível em <https://ler.amazon.com.br/?asin=B07D5FG6J8>.

- CÍCERO, Marco Túlio. *Das leis*. Tradução, introdução e notas de Otávio T. de Brito. São Paulo: Cultrix, 1967.
- COMAN, Ramona. Central and Eastern Europe: The EU's struggle for rule of law pre- and post-accession. In: SERVENT, Ariadna Ripoll e TRAUNER, Florian. *The Routledge handbook of justice and home affairs research*. Oxfordshire: Routledge, 2017, pp. 264-274. ISBN-10: 0367500140.
- CORRÊA, Maxilene Soares. O sistema jurisdicional da União Europeia e o instituto do reenvio prejudicial como instrumento de coesão do bloco. *Científic@ - Multidisciplinary Journal* [em linha]. 2017, v. 2, n.º 4, pp. 65-81 [consult. 12 jan. 2023]. ISSN: 2358-260X. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/321879076_O_sistema_jurisdicional_da_Uniao_Europeia_e_o_instituto_do_reenvio_prejudicial_como_instrumento_de_coesao_do_bloco.
- CORREIA, Sérvulo. A União Europeia e a “Europeização” do Direito Constitucional dos Estados-Membros. *Revista da Esmafe - Escola de Magistratura Federal da 5ª Região* [em linha]. Recife, 2002, pp. 111-124 [consult. 22 abr. 2023]. ISSN: 1807-6203. Disponível em <https://revista.trf5.jus.br/index.php/esmafe/issue/view/9>.
- COSTA, Olivier. *A União Europeia e sua política externa: história, instituições e tomada de decisão*. Brasília: Cidade Gráfica, 2020. ISBN: 978-85-60226-10-8.
- DEMARCH, Clovis e SUZIN, Jaine Cristina. O caso Petruhhin e o princípio do nível mais elevado de proteção no tocante aos direitos fundamentais no âmbito da União Europeia. *Revista de Direito Internacional* [em linha]. Brasília, 2019, v. 16, n.º 2, pp. 304-318 [consult. 30 out. 2021]. ISSN: 2237-1036. Disponível em <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/5999>.
- DIAS, Vanda Amaro e MATOS, André Pereira. De vizinho a candidato: a resposta da Comissão Europeia à guerra na Ucrânia. In: MONTEIRO, Susana Sardinha, CEBOLA, Cátia Marques e LUCAS, Eugénio (Coord.). *A União Europeia em tempos de crise: direito e políticas públicas de 2020 a 2023*. Coimbra: Almedina, 2023, pp. 169-191. ISBN: 978-989-40-1532-1.
- DUARTE, Rita Sineiro Andrade Aroso. *A crise do Estado de direito na União Europeia e o papel do TJUE*. Coimbra: Almedina, 2022. ISBN: 978-989-40-0970-2.
- DUNN, John. *A história da democracia: um ensaio sobre a libertação do povo* [em linha]. São Paulo: Editora Unifesp, 2021 [consult. 30 maio 2021]. ISBN: 978-65-5632-079-3. Disponível em <https://ler.amazon.com.br/?asin=B094YFQSPD>.
- DWORKIN, Ronald. *Uma questão de princípio*. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins, 2019. ISBN: 978858063376-4.

FARINHAS, Carla. O princípio do primado do direito da União sobre o direito nacional e as suas implicações para os órgãos jurisdicionais nacionais. *Revista Julgar* [em linha]. Lisboa: Associação Sindical dos Juizes Portugueses, 2018, n.º 35, pp. 71-78 [consult. 25 set. 2023]. ISSN: 1646-6853. Disponível em https://julgar.pt/julgar_em_papel/julgar-n-o-35/.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. As origens do Estado de direito. *Revista de Direito Administrativo* [em linha]. Rio de Janeiro, 1987, pp. 12-17 [consult. 8 jan. 2023]. ISSN: 0034-8007. Disponível em <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/45514/43918>.

GALLO, Daniele *et al.* Effetto diretto del diritto dell'Unione europea e disapplicazione, oggi. *Osservatorio sulle fonti* [em linha]. 2019, Anno XII, pp. 1-42 [consult. 30 out. 2021]. ISSN: 2038-5633. Disponível em <https://iris.luiss.it/handle/11385/191250>.

GLENCROSS, Andrew. The eurozone crisis as a challenge to democracy and integration in Europe. *Orbis*, 2014, v. 58, n.º 1, pp. 1-16, pp. 11-12. ISSN: 0030-4387.

GORJÃO-HENRIQUES, Miguel. *Direito da União: história, direito, cidadania, mercado interno e concorrência*. 9ª edição. Coimbra: Almedina, 2019. ISBN: 978-972-40-7658-4.

GRIMMEIß, Maximilia. *Rechtsstaat oder "Rule of Law" - Von den Tücken der Übersetzung juristischer Begriffe*. German Edition, eBook Kindle, 2013. ASIN: B00E3E849I.

GUERRA, Filipe. O Fundo de Recuperação e Resiliência da União Europeia, no contexto do projeto de integração Europeu e as suas perspectivas futuras. *Janus.net, e-journal of international relations* [em linha]. Novembro 2021 – abril 2022, v. 12, n.º 2, pp. 167-181 [consult. 20 out. 2023]. Disponível em <https://doi.org/10.26619/1647-7251.12.2.10>.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. ISBN 852820091-4.

HABERMAS, Jürgen. *Facticidade e validade: contribuição para uma teoria discursiva do direito e da democracia*. Tradução: Felipe Gonçalves Silva e Rúrion Melo. São Paulo: Editora Unesp, 2020. ISBN: 978-65-5711-000-3.

HALL, Sarah. *The impact of Brexit on the UK economy*. *Open Access Government* [em linha]. October, 2023 [consult. 11 jul. 2023]. Disponível em <https://www.openaccessgovernment.org/article/the-impact-of-brexit-on-the-uk-economy/168344/>.

HATJE, Vitor Augusto Larrosa. Avanços e retrocessos na última década da integração regional europeia. *Revista Perspectiva: reflexões sobre a temática internacional* [em linha]. julho 2021, 14, n.º 26, pp. 249-270 [consult. 22 ago. 2023]. Disponível em <https://seer.ufrgs.br/index.php/RevistaPerspectiva/article/view/111591>.

HAYEK, Friedrich August von. *O caminho da servidão*. Tradução e revisão: Anna Maria Capovilla, José Ítalo Stelle e Liane de Moraes Ribeiro. 5ª edição. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990. ISBN: 85-85054-16-6.

HAYEK, Friedrich August von. *Os fundamentos da liberdade*. Supervisão e introdução de Henry Maksoud. Tradução de Anna Maria Capovilla e José Ítalo Stelle. São Paulo: Editora Visão, 1983.

HORTA, José Luiz Borges. *História do Estado de direito*. São Paulo: Alameda, 2011. ISBN: 978-85-7939-059-3.

IANCU, Alexandra. A “viragem iliberal” contra o Estado de direito: reflexões sobre as recentes evoluções políticas na Polónia e na Roménia. *Revista Relações Internacionais* [em linha]. Lisboa, 2019, n.º 62, pp. 57-73 [consult. 10 fev. 2022]. ISSN: 1645-9199. Disponível em <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7518223>.

KELLER, Vanessa de Ramos. *Democracia no século XXI: os desafios da União Europeia no atual contexto de crise da democracia liberal* [em linha]. Dissertação de Mestrado em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí. Itajaí-SC, junho de 2021 [consult. 20 jun. 2023]. Disponível em <https://www.univali.br/Lists/TrabalhosMestrado/Attachments/2890/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%20Vanessa%20de%20Ramos%20Keller.pdf>.

KRZYŻANOWSKA, Natalia e KRZYŻANOWSKI, Michał. Crisis’ and Migration in Poland: Discursive Shifts, Anti-Pluralism and the Politicisation of Exclusion. *Sociology* [em linha]. 2018, v. 52, n.º 3, pp. 612-618 [consult. 20 maio 2022]. e-ISSN: 1469-8684. Disponível em <https://www.jstor.org/stable/26972232>.

LAFUENTE, José Díaz. A coerência das políticas migratórias, de asilo e de gestão das fronteiras da união europeia: entre a retórica e a prática na defesa do Estado de direito. *Confluências: Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito* [em linha]. 2021, v. 23, n.º 2, pp. 36-57 [consult. 9 jun. 2022]. ISSN: 2318-4558. Disponível em <https://periodicos.uff.br/confluencias/article/view/50669>.

LAGES, Rita. O princípio jurídico da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre Estados-Membros na política de asilo da União Europeia. Anotação ao acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Sala), República Eslovaca e Hungria/Conselho da União Europeia (C-643/15 e C-647/15), de 6 de setembro de 2017. *e-Publica* [em linha]. 2018, v. 5, n.º 1, pp. 276-301 [consult. 11 maio 2023]. Disponível em http://scielo.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2183-184X2018000100013.

LIMA, Newton de Oliveira. *O Estado de direito em Kant & Kelsen*. 2.ª edição. Belo Horizonte. Editora D’ Plácido, 2019. ISBN 9786580444-91-5.

MANGIAMELI, Stelio. The Union's Homogeneity and Its Common Values in the Treaty on European Union. *The European Union after Lisbon* [em linha]. Springer, Berlin, Heidelberg, 2011, pp. 21-46 [consult. 20 out. 2023]. ISBN: 978-3-642-19507-5. Disponível em https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-642-19507-5_2.

MARIS, Georgios e SKLIAS, Pantelis. Asymmetrical Sovereignty, European Integration, and the Grey Zone of European Union Politics. *Working Paper* [em linha]. Institute of European Law, 2016 [consult. 20 out. 2023]. Disponível em <http://epapers.bham.ac.uk/2187/>.

MARKS, Gary, HOOGHE, Liesbet e BLANK, Kermit. European integration from the 1980s: State-centric v. multi-level governance. *JCMS: Journal of Common Market Studies* [em linha]. University Association for Contemporary European Studies and John Wiley & Sons, 1996, v. 34, n.º 3, pp. 341-378 [consult. 10 abr. 2023]. ISSN: 0021-9886. Disponível em <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-5965.1996.tb00577.x>.

MARTILL, Benjamin e STAIGER, Uta. Introduction: Brexit and beyond. In: MARTILL, Benjamin e STAIGER, Uta (Eds.). *Brexit and Beyond: Rethinking the Futures of Europe*. Chicago: UCL Press, 2018. ISBN: 978-1-78735-275-9.

MATOS, Saulo Monteiro Martinho de. Soberania popular na crise do século XIV e o surgimento do conceito forte de soberania: Marsílio de Pádua, Guilherme de Ockham e Jean Bodin. *Revista de Investigación del Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales* [em linha]. 2016, n.º 10, pp. 94-119 [consult. 20 jul. 2023]. E-ISSN: 2250-8139. Disponível em <https://philpapers.org/archive/MATSPN-2.pdf>.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 32ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2015. ISBN 978-85-392-0273-7.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. 10ª edição. São Paulo: Saraiva, 2015. ISBN: 978-85-02-62274-6.

MESQUITA, Maria José Rangel de. *Introdução ao contencioso da União Europeia: lições*. 4ª edição. Coimbra: Almedina, 2022. ISBN: 978-989-40-0498-1.

MITH, Karen E. European Union: a distinctive actor in international relations. *Brown Journal of World Affairs* [em linha]. 2003, v. 9, n.º 2, pp. 103-113 [consult. 10 nov. 2023]. Disponível em <https://eprints.lse.ac.uk/18012/>.

MONTEIRO, Maria Fátima de Castro Tavares *et al.* O reenvio prejudicial enquanto instrumento de sensibilização dos juízes nacionais no quadro da protecção dos direitos fundamentais *Cadernos de Direito Actual* [em linha]. 2017, vol. extraordinário, n.º 5, pp. 349-363 [consult. 20 abr. 2023]. ISSN: 2340-860X. Disponível em <https://cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/134>.

MOREIRA, Fátima Castro e MATOS, André Pereira. A governança multinível na proteção do direito fundamental ao ambiente da União Europeia: o Pacto Ecológico Europeu e o projeto Cities Mission. *Revista Jurídica Portucalense* [em linha]. 2022, n.º 32, pp. 364-400 [consult. 22 ago. 2023]. ISSN: 2183-2705. Disponível em <https://revistas.rcaap.pt/juridica/article/view/27706>.

MOSKAL, Anna *et al.* *The European Union in light of the COVID-19 Pandemic – A Failure of European Integration or a Chance for Closer Cooperation among Member States?* [em linha]. 1ª edição. Cracow: Ksiegarnia Akademicka Publishing, 2021, [consult. 20 out. 2023]. ISBN: 978-83-8138-576-3. Disponível em <https://doi.org/10.12797/9788381385763>.

MOURÃO, Rodrigo Gonçalo D'Abreu Noronha. *Os limites dos poderes de execução da Comissão Europeia no âmbito de um processo por incumprimento junto do Tribunal de Justiça da União Europeia* [em linha]. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídico-Internacionais) – Faculdade de Lisboa, Universidade de Lisboa. Lisboa, 2018 [consult. 22 ago. 2023]. Disponível Repositório da Universidade de Lisboa <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/37365>.

NANCLARES, José Martín Y Pérez de. *La Unión Europea como comunidad de valores: a vueltas con la crisis de la democracia y del Estado de Derecho*. Teoría y Realidad Constitucional [em linha]. 2019, n.º 43, pp. 121-159 [consult. 20 mar. 2023]. ISSN: 2174-8950. Disponível em <https://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/view/24401>.

NOVAIS, Jorge Reis. *Contributo para uma teoria do Estado de direito*. Coimbra: Coimbra Editora, 2013. ISBN: 978-972-32-2162-3.

NUNES, Renata Lima Ferreira. A cooperação internacional: o papel da organização mundial da saúde no enfrentamento do covid-19. *Revista de Ciências Jurídicas e Sociais-IURJ* [em linha]. 2021, v. 2, n.º 3, pp. 53-75 [consult. 10 jun. 2023]. ISSN: 2764-9482. Disponível em <https://revista.institutouniversitario.com.br/index.php/cjsiurj/article/view/88/57>.

PACHECO, Fátima. Em nome da autonomia da União: algumas considerações sobre um parecer polémico. *Debater a Europa* [em linha]. 2017, n.º 16, pp. 57-87 [consult. 11 abr. 2023]. ISSN: 1647-6336. Disponível em https://doi.org/10.14195/1647-6336_16_3.

PACHECO, Fátima. O fundamento axiológico da União Europeia: os valores e princípios positivados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. *Social Science Research Network (SSRN)* [em linha]. 2023, n.º 2023-08, pp. 1-14, p. 2 [consult. 11 abr. 2023]. Disponível em https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4458075.

PAIS, Sofia Oliveira. *Estudos de direito da União Europeia*. 5ª edição. Coimbra: Almedina, 2022. ISBN: 978-989-40-0448-6.

PAIS, Sofia Oliveira. *Princípios fundamentais de direito da União Europeia - uma abordagem jurisprudencial*. 3ª edição. Lisboa: Leya, 2013. ISBN: 978-972-40-5193-2.

PECH, Laurent. The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union (April 28, 2009). *Jean Monnet Working Paper Series* [em linha]. n.º 4/2009 [consult. 20 abr. 2023]. ISSN: 1087-2221. Disponível em <https://ssrn.com/abstract=1463242>.

PHILIPPART, Eric e HO, Monika Sie Dhian. *Peddalling Against the Wind: Strategies to Strengthen the EU's Capacity to Act in the Context of Enlargement*. WRR, Scientific Council for Government Policy, 2001. ISBN: 90-75095-93-7.

PIOVESAN, Flávia. Ações afirmativas no Brasil: desafios e perspectivas. *Revista Estudos Feministas* [em linha]. Florianópolis, 2008, v. 16, n.º 3, pp. 887-896 [consult. 11 abr. 2023]. ISSN: 1806-9584. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S0104-026X2008000300010>.

PLATÃO. *A República*. Tradução Leonel Vallandro. Edição especial. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2014. ISBN: 978-85-209-2155-5.

PROENÇA, Carlos Carranho. Proteção jurisdicional efetiva na União Europeia: evolução e perspectivas (ou expectativas) futuras. *Debater a Europa* [em linha]. Aveiro, 2016, n.º 15, pp. 83-103 [consult. 20 set. 2023]. ISSN: 1647-6336. Disponível em https://impactum-journals.uc.pt/debatereuropa/article/view/15_4.

PROZCZINSKI, Daniele e COITINHO, Rita Matos. A resposta da União Europeia à pandemia. *Revista Interdisciplinaria de Estudos Sociais* [em linha]. 2021, n.º 22, pp. 9-35 [consult. 9 jan. 2023]. ISSN: 1853-1679. Disponível em <https://run.unl.pt/handle/10362/131572>.

QUADROS, Fausto de. *Direito da União Europeia*. 3ª edição. Portugal: Almedina, 2013. ISBN: 978.97240.5071-3.

QUADROS, Fausto e MARTINS, Ana Maria Guerra. *Contencioso Comunitário*. Coimbra: Almedina, 2002. ISBN 972-40-1683-8.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Tradução Almiro Pisetta e Lenita M.R. Esteves. Martins Fontes: São Paulo, 1997. ISBN: 85.336.0681-8.

RIBEIRO, Ana Luisa de Oliveira. Os princípios do efeito direto e da aplicabilidade direta no direito da União Europeia. *Revista Brasileira de Direito Internacional* [em linha]. 2016, v. 2, n.º 1, pp. 307-321 [consult. 10 mar. 2022]. e-ISSN: 2526-0219. Disponível em <https://www.indexlaw.org/index.php/direitointernacional/article/view/1036/1031>.

ROCHA, Tiago Filipe Morais da. *A era digital e o Estado de direito democrático na União Europeia*. Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas. Faculdade de Direito da Universidade do Porto, 2020, pp. 93-94. Disponível no Repositório Aberto <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/131465/2/436195.pdf>.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do Contrato Social ou princípios do direito político*. Tradução Rolando R. da Silva. E-Book. Montecristo Editora. ISBN: 978-1-61965-295-8.

SADURSKI, Wojciech. How Democracy Dies (in Poland): A Case Study of Anti-Constitutional Populist Backsliding (January 17, 2018). *Sydney Law School Research Paper* [em linha]. N.º 18/01, pp. 1-71 [consult. 20 abr. 2023]. Disponível em <https://ssrn.com/abstract=3103491>.

SALLES, Bruno Tadeu. A intervenção gregoriana na cristandade: a vassalidade de São Pedro e o dominium pontifício (1075-1088). *Opsis* [em linha]. Catalão, jan./jun. 2011, v. 11, n.º 1, pp. 210-233 [consult. 10 mar. 2023]. ISSN: 2177-5648. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/271236030_A_intervencao_gregoriana_na_cristandade_a_vassalidade_de_Sao_Pedro_e_o_dominium_pontificio_1075-1088.

SALVATI, Eugenio. Crisis and Intergovernmental Retrenchment in the European Union? Framing the EU's Answer to the COVID-19 Pandemic. *Chin. Polit. Sci. Rev.* [em linha]. 2021, v. 6, pp. 1-19 [consult. 10 mar. 2022]. ISBN: 2365-4252. Disponível em <https://link.springer.com/article/10.1007/s41111-020-00171-0>.

SANTOS, José Carvalho Filho dos. *Manual de direito administrativo*. 15ª edição. Rio de Janeiro: lumen Juris, 2006. ISBN 85-7387-813-4.

SARAIVA, Miriam Gomes. A União Europeia como ator internacional e os países do Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional* [em linha]. 2004, v. 47, pp. 84-111 [consult. 13 fev. 2023]. ISSN: 1983-3121. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S0034-73292004000100005>.

SCHROEDER, Werner. The Rule of Law As a Value in the Sense of Article 2 TEU: What Does It Mean and Imply? In: VON BOGDANDY, Armin *et al.* (Eds). *Defending Checks and Balances in EU Member States* [em linha]. Springer, Berlin, Heidelberg, 2021, v. 298, pp. 105-126 [consult. 10 mar. 2022]. ISBN: 978-3-662-62317-6. Disponível em <https://doi.org/10.1007/978-3-662-62317-6>.

SILVA, Enio Moraes da. O Estado Democrático de Direito. *Revista de informação legislativa* [em linha]. Brasília: Senado Federal - Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005, v. 42, n.º 167, pp. 213-229 [consult. 10 mar. 2022]. ISSN: 0034-835X. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496899/RIL167.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 26ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. ISBN: 85.7420.702-0.

SILVA, Maria Manuela Magalhães e ALVES, Dora Resende. Os valores democráticos da União Europeia através do uso das tecnologias digitais. *Revista Inclusiones* [em linha]. Outubro/Dezembro 2019, v. 6, número especial, pp. 224-239 [consult. 20 ago.

2023]. ISSN: 0719-4706. Disponível no Repositório UPT <http://hdl.handle.net/11328/2920>.

SILVEIRA, Alessandra Aparecida Souza da. Constituição, ordenamento e aplicação de normas europeias e nacionais. *Polis: Revista de Estudos Jurídico-Políticos* [em linha]. 2008, v. 17, pp. 65-84 [consult. 20 ago. 2023]. ISSN: 0872-8208. Disponível em <http://dspace.lis.ulsiada.pt/handle/11067/5215>.

SILVEIRA, Alessandra Aparecida Souza da. *Princípios de Direito da União Europeia: Doutrina e Jurisprudência*. 2ª edição, atualizada e ampliada. Lisboa: Quid Juris – sociedade, 2022. ISBN: 978-972-724-554-3.

SILVEIRA, Alessandra Aparecida Souza da. União de direito e ordem jurídica da União Europeia. *Revista Eletrónica Direito e Política* [em linha]. Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, 2008, v. 3, n.º 3, pp. 36-50 [consult. 20 ago. 2023]. ISSN: 1980-7791. Disponível em <https://periodicos.univali.br/index.php/rdp/article/view/7291>.

SILVEIRA, Alessandra Aparecida Souza da. Da jurisprudência do TJUE pós-Brexit sobre cidadania europeia: a recuperação do fio de Ariadne identitário? *UNIO – EU Law Journal* [em linha]. 2017, v. 3, n.º 1, pp. 49-64 [consult. 20 ago. 2023]. ISSN: 2183-3435. Disponível em <https://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/46810>.

SILVEIRA, Alessandra Aparecida Souza da *et al.* União de direito para além do direito da União – as garantias de independência judicial no acórdão Associação Sindical dos Juízes Portugueses. *Julgar* [em linha]. 2018, pp. 1-46 [consult. 20 ago. 2023]. ISSN: 2183-3419. Disponível em <https://julgar.pt/uniao-de-direito-para-alem-do-direito-da-uniao-as-garantias-de-independencia-judicial-no-acordao-associacao-sindical-dos-juizes-portugueses/>.

SILVEIRA, Alessandra Aparecida Souza da e FERNANDES, Sophie Perez. A saga Taricco continua: entre identidade constitucional do Estado-Membro e nível mais elevado de proteção dos direitos fundamentais – onde fica a efetividade do Direito da UE? *Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGDir./UFRGS* [em linha], 2017, v. 12, n.º 1, pp. 5-33 [consult. 21 nov. 2023]. E-ISSN: 2317-8558. Disponível em <https://doi.org/10.22456/2317-8558.75956>.

SOUTO, Daniela Silva Guimarães. Coisa julgada, constitucionalidade e legalidade em matéria tributária. In: MACHADO, Hugo de Brito. *Coisa julgada: Constitucionalidade e legalidade em matéria tributária*. São Paulo: Dialética, 2006, pp. 27-39. ISBN: 8575001493.

TAMANHA, Brian Z. *On the Rule of Law: History, Politics, Theory*. Cambridge: University Press, 2004. ISBN: 0521843626.

TCHING, Maria Rosa Oliveira. *O Papel dos Tribunais na construção do padrão de jusfundamentalidade da União Europeia e do Estatuto de Cidadania Europeia* [em linha]. Dissertação de Mestrado em Direito da União Europeia. Universidade do Minho (Portugal), 2012 [Consult. 20 ago. 2023]. Disponível no Repositório da Universidade do Minho <https://hdl.handle.net/1822/20568>.

TOSTES, Ana Paula. *União Europeia: resiliência e inovação política no mundo contemporâneo*. Curitiba: Appris, 2017. ISBN: 978-85-473-0406-5.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Ação intentada em 17 de julho de 2023 – Comissão Europeia/República da Polónia* (Processo C-448/23) [em linha]. [consult. 22 abr. 2023]. Disponível em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=276732&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=8070915>.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Como trabalha a Comissão Europeia: decisões relativas a processos de infração* [em linha]. Bruxelas, 2022 [Consult. 20 set. 2023]. Disponível em https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement-decisions/?lang_code=pt.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - 2023 Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Poland* [em linha]. Brussels, 5.7.2023, SWD(2023) 821 final [consult. 20 dez. 2023]. Disponível em https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/48_1_52627_coun_chap_poland_en.pdf.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Relatório de 2020 sobre o Estado de direito. Situação na União Europeia* [em linha]. Bruxelas, 30.9.2020, COM (2020) 580 final [consult. 11 nov. 2022]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0580>.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Relatório de 2021 sobre o Estado de direito Situação na União Europeia* [em linha]. Bruxelas, 20.7.2021 COM (2021) 700 final [consult. 11 ago. 2023]. Disponível em <https://carlospintodeabreu.com/wp-content/uploads/2022/05/relatorio-2021-estado-direito-situacao-uniao-europeia.pdf>.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *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 Situação na União Europeia* [em linha]. Luxemburgo, 13.7.2022 COM(2022) 500 fina [consult. 11 ago. 2023]. Disponível

em https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2e95c008-037b-11ed-acce-01aa75ed71a1.0009.02/DOC_1&format=PDF.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Relatório de 2023 sobre o Estado de direito Situação na União Europeia* [em linha]. Bruxelas, 5.7.2023 COM(2023) 800 final [consult. 20 dez. 2023]. Disponível em https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f3880d7f-1c13-11ee-806b-01aa75ed71a1.0017.02/DOC_1&format=PDF.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Comunicação da Comissão. Orientações sobre a aplicação do Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092 relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União* [em linha]. Bruxelas, 2.3.2022, C(2022) 1382 final [consult. 11 ago. 2023]. Disponível em [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52022XC0318\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52022XC0318(02)).

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Estado de direito: Comissão dá início a um procedimento de infração contra a Polónia por violações do direito da UE por parte do seu Tribunal Constitucional* [em linha]. Bruxelas, 22 dez. 2021 [consult. 8 mar. 2022]. Disponível em https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_21_7070.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Fact Sheet. College Orientation Debate on recent developments in Poland and the Rule of Law Framework: Questions & Answers* [em linha]. Brussels, 13 jan. 2016 [consult 20 fev. 2022]. Disponível em https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_16_62.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Petição da Comissão Europeia de 2 de outubro de 2018* [em linha]. Comissão Europeia contra República da Polónia, processo C-619/18 [consult. 11 abr. 2023]. Disponível em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=208060&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=433145>.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Petição da Comissão Europeia de 25 outubro de 2019* [em linha]. Comissão Europeia contra República da Polónia, Processo C-791/19 [consult. 21 jan. 2023]. Disponível em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=221358&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=4248863>.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Petição da Comissão Europeia de 1 de abril de 2021* [em linha]. Comissão Europeia contra República da Polónia, processo C-204/21 [consult. 02 mar. 2022]. Disponível em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=243505&pageIndex=0&doclang=pt&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=5500208>.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Proposta fundamentada ao abrigo do artigo 7.º, n.º 1, do Tratado da União Europeia relativa ao Estado de direito na Polónia* [em linha]. Bruxelas, 2017 [consult. 26 maio 2022]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52017PC0835>.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Recomendação (UE) 2016/1374, de 27 de julho de 2016, relativa ao Estado de direito na Polónia* [em linha]. Bruxelas, 12 ago. 2016 [consult. 20 jun. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016H1374&from=PT>.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Recomendação (UE) 2017/146, de 21 de dezembro de 2016, relativa ao Estado de direito na Polónia complementar à Recomendação (UE) 2016/1374* [em linha]. Bruxelas, 27 jan. 2017 [consult. 26 fev. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/%20PDF/?uri=CELEX:32017H0146&from=PT>.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Recomendação (UE) 2017/1520, de 26 de julho de 2017, relativa ao Estado de direito na Polónia complementar às Recomendações (UE) 2016/1374 e (UE) 2017/146* [em linha]. Bruxelas, 2 set. 2017 [Consult. 26 fev. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H1520&from=PT>.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Recomendação (UE) 2018/103, de 20 de dezembro de 2017, relativa ao Estado de direito na Polónia, complementar às Recomendações (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 e (UE) 2017/1520* [em linha]. Bruxelas, 2017 [consult. 26 fev. 2022]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0103&from=PT>.

UNIÃO EUROPEIA. *Conclusões do Advogado-Geral Evgeni Tanchev* [em linha]. Comissão Europeia contra República da Polónia, processo C-619/18 [consult. 30 mar. 2023]. Disponível em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=212921&mode=lst&pageInd ex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=PT&cid=433145#Footnote4>.

UNIÃO EUROPEIA. *Conclusões do Advogado-Geral de 26 de julho de 2017* [em linha]. República Eslovaca/Hungria contra Conselho da União Europeia, processos C-643/15 e C-647/15 [consult. 23 nov. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62015CC0643>.

UNIÃO EUROPEIA. Conselho da Europa. *European Commission for democracy through the law (Venice Commission) - Report on the Rule of Law* [em linha]. Strasburg, 2011 [consult. 22 maio 2023]. Disponível em [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e).

UNIÃO EUROPEIA. Conselho da União Europeia. *Recomendação do Conselho de 22 de maio de 2018 relativa à promoção de valores comuns, da educação inclusiva e da dimensão europeia do ensino* [em linha]. C 195/01, 7.6.2018 [consult. 24 abr. 2023]. Disponível em [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0607\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0607(01)).

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito* [em linha]. Estrasburgo, 11.3.2014 COM (2014) 158 final [consult. 11 nov. 2023]. Disponível em https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:caa88841-aa1e-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0021.04/DOC_2&format=PDF.

UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu. *Desenvolvimentos que conduziram ao Ato Único Europeu* [em linha]. Parlamento Europeu [consult. 20 abr. 2023]. Disponível em <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/2/desenvolvimentos-que-conduziram-ao-ato-unico-europeu>.

UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia. *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* [em linha]. L 433 I/1, 22.12.2020 [consult. 12 jun. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2092&from=EN>.

UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu. *Resolução do Parlamento Europeu, de 13 de abril de 2016, sobre a situação na Polónia (2015/3031(RSP))* [em linha] [consult. 11 jun. 2023]. Disponível em https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0123_PT.html.

UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu. *Resolução do Parlamento Europeu, de 14 de setembro de 2016, sobre os desenvolvimentos recentes na Polónia e o seu impacto nos direitos fundamentais consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2016/2774(RSP))* [em linha] [consult. 11 jun. 2023]. Disponível em https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0344_PT.html.

UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu. *Resolução do Parlamento Europeu, de 25 de outubro de 2016, que contém recomendações à Comissão sobre a criação de um mecanismo da UE para a democracia, o Estado de direito e os direitos fundamentais (2015/2254(INL))* [em linha]. [consult. 24 maio 2023]. Disponível em <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/969cf539-738a-11e8-9483-01aa75ed71a1/language-pt>.

UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu. *Resolução do Parlamento Europeu, de 15 de novembro de 2017, sobre a situação do Estado de direito e da democracia na Polónia*

(2017/2931(RSP)) [em linha] [consult. 11 jun. 2023]. Disponível em https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0442_PT.html.

UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu. *Resolução do Parlamento Europeu, de 5 de maio de 2022, sobre as audições em curso nos termos do artigo 7.º, n.º 1, do TUE relativamente à Polónia e à Hungria (2022/2647(RSP))* [em linha]. [consult. 24 maio 2023]. Disponível em https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0204_PT.html.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Despacho da Vice-Presidência do Tribunal de Justiça de 14 de julho de 2021* [em linha]. Comissão Europeia contra República da Polónia, processo C-204/21R [consult. 20 abr. 2023]. Disponível em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=244199&mode=req&pageIdex=1&dir=&occ=first%20&part=1&text=&doclang=PT&cid=5500208>.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Despacho da Vice-Presidência do Tribunal de Justiça de 27 de outubro de 2021* [em linha]. Comissão Europeia contra República da Polónia, Processo C- 204/21 [consult. 02 mar. 2022]. Disponível em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=248261&mode=req&pageIdex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=PT&cid=5500208>.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Parecer 2/13 do Tribunal de Justiça (Tribunal Pleno), 18 de dezembro de 2014* [em linha]. [consult. 25 ago. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:62013CV0002>.

VON BOGDANDY, Armin; SCHILL, Stephan W. Overcoming absolute primacy: Respect for national identity under the Lisbon Treaty. *Common Market Law Review* [em linha]. October 2011, v. 48, n.º 5, pp. 1417-1454 [consult. 21 nov. 2023]. ISSN: 1875-8320. Disponível em <https://iow.eui.eu/wp-content/uploads/sites/18/2013/04/24-Von-Bogdandy-Background18-Overcoming-Absolute-Primacy.pdf>.

ZAMOYSKI, Adam. *História da Polónia*. Lisboa: Edições 70, 2020. ISBN 978-972-441623-6.

Legislação

ONU [Organização das Nações Unidas]. Comissão de Direito Internacional. *Convenção de Viena sobre o direito dos tratados entre estados e organizações internacionais ou entre organizações internacionais* [em linha]. 23 de maio de 1969 [consult. 20 ago. 2023]. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2022/decretolegislativo-155-8-dezembro-2022-793438-convencao-pl.pdf>.

POLÓNIA. *Constitución de Polonia: con enmiendas hasta 2009* [em linha]. España: Congreso de los Diputados de España, 2009 [consult. 20 abr. 2023]. Disponível em https://www.constituteproject.org/constitution/Poland_2009.pdf?lang=es.

PORTUGAL. Lei n.º 75/2014. *Diário da República - Série I n* [em linha]. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2014-09-12, n.º 176, pp. 4896-4898 [Consult. 21 mar. 2023]. Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/75-2014-56747377>.

UNIÃO EUROPEIA. *Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia* [em linha]. 07-06-2016, C 202, pp. 389-405 [consult. 6 de dez. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT>.

UNIÃO EUROPEIA. *Convenção sobre a determinação do Estado responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num Estado-membro das Comunidades Europeias - Convenção de Dublin* [em linha]. C 254, 19/08/1997, pp. 1-12 [consult. 20 abr. 2023]. Disponível em [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:41997A0819\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:41997A0819(01)).

UNIÃO EUROPEIA. *Tratado da União Europeia* [em linha]. N.º C 191/1, 29.7.92 [consult. 23 set. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT>.

UNIÃO EUROPEIA. *Tratado de Amesterdão, que altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns actos relativos a esses Tratados* [em linha]. C 340 de 10/11/1997 [consult. 20 abr. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:11997D/TXT>.

UNIÃO EUROPEIA. *Tratado de Lisboa, que altera o tratado da União Europeia e o tratado que institui a Comunidade Europeia* [em linha]. C 306/1, 17.12.2007 [consult. 20 abr. 2023]. Disponível em https://publications.europa.eu/resource/cellar/688a7a98-3110-4ffe-a6b3-8972d8445325.0018.02/DOC_19.

UNIÃO EUROPEIA. *Tratado de Nice, que altera o tratado da União Europeia, os tratados que instituem as comunidades europeias e alguns atos relativos a esses tratados* [em linha]. C 80/3, 10.3.2001 [consult. 20 abr. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12001C/TXT>.

UNIÃO EUROPEIA. *Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa* [em linha]. C 310/1, 16.12.2004 [consult. 20 abr. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2004:310:FULL>.

UNIÃO EUROPEIA. *Versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia* [em linha]. 26-10-2012, C 326, pp. 1-390 [consult. 23 fev. 2023]. ISSN: 1977-1010. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ:C:2012:326:TOC>.

Jurisprudência

COMUNIDADE EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão de Justiça de 09 de março de 1978* [em linha]. Administração das Finanças do Estado contra Sociedade anónima Simmenthal (com sede em Monza), processo 106/77 [consult. 20 abr. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A61977CJ0106>.

COMUNIDADE EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão de 29 de junho de 1978* [em linha]. BP contra Comissão das Comunidades Europeias, processo 77/77 [consult. 20 ago. 2022]. Disponível em <https://www.fullegal.com/en/court-cases/european-court-of-justice-cases/eur-lex---61977cj0077---pt-2572404>.

COMUNIDADE EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão de 16 de dezembro de 1976* [em linha]. Comet BV contra Produktschap voor Siergewassen, processo 45/76 [consult. 22 abr. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61976CJ0045>.

COMUNIDADE EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão de 7 de fevereiro de 1979* [em linha]. Comissão das Comunidades Europeias contra Reino da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, 128/78 [consult. 20 ago. 2022]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61978CJ0128>.

COMUNIDADE EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão de 10 de dezembro de 1969* [em linha]. Comissão das Comunidades Europeias contra República Francesa, 6/69 e 11/69 [consult. 20 ago. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61969CJ0006>.

COMUNIDADE EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão de 4 de abril de 1974* [em linha]. Comissão das Comunidades Europeias contra República Francesa, processo 167-73 [consult. 4 de dez. de 2023]. Disponível em <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/73875f14-a3f4-4f98-bf9b-b1b94c38bbc3/language-pt/format-RDF>.

COMUNIDADE EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão de 7 de fevereiro de 1973* [em linha]. Comissão das Comunidades Europeias contra República Italiana, 39/72 [consult. 20 ago. 2022]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61972CJ0039>.

COMUNIDADE EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão de 15 de julho de 1964* [em linha]. Flaminio Costa contra E.N.E.L., processo 6-64 [consult. 20 abr. 2023]. Disponível em <https://www.studocu.com/pt/document/universidade-lusiada-de-lisboa/politicas-da-uniao-europeia/acordao-costa-enel/11580550>.

COMUNIDADE EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão de 17 de dezembro de 1970* [em linha]. Internationale Handelsgesellschaft mbH contra Einfuhr - und Vorratsstelle fur Getreide und Futtermittel, processo C-11/70 [consult. 20 abr. 2023]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/AUTO/?uri=celex:61970CJ0011>.

COMUNIDADE EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão de 13 de novembro de 1990* [em linha]. Marleasing SA contra La Comercial Internacional de Alimentacion SA, processo C-106/89 [consult. 20 abr. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/AUTO/?uri=celex:61989CJ0106>.

COMUNIDADE EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão de fevereiro de 1963* [em linha]. NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos contra Administração Fiscal neerlandesa, processo C-26/62 [consult. 20 abr. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61962CJ0026>.

COMUNIDADE EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão de 23 de abril de 1986* [em linha]. Partido Ecologista "Les Verts" contra Parlamento Europeu, processo C-294/83 [consult. 15 jun. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:61983CJ0294>.

COMUNIDADE EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão de 16 de dezembro de 1976* [em linha]. Rewe-Zentralfinanz eG e Rewe-Zentral AG contra Landwirtschaftskammer für das Saarland, processo 33-76 [consult. 20 out. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:61976CJ0033>.

COMUNIDADE EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão de Justiça de 19 de dezembro de 1968* [em linha]. Sociedade anónima Salgoil contra Ministério do Comércio Externo da República Italiana, processo 13/68 [consult. 21 ago. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61968CJ0013>.

POLÓNIA. Tribunal Constitucional. *Acórdão de 12 de julho de 2021*. Processo P 7/20 [em linha]. Disponível em https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2021-09/Wyrok_uzasadnienie_TK_14.07.2021.pdf.

POLÓNIA. Tribunal Constitucional. *Acórdão de 7 de outubro de 2021*. Processo K 3/21 [em linha]. Disponível em: https://images.dirittounioneuropea.eu/f/sentenze/documento_Mgyim_DUE.pdf.

PORTUGAL. Tribunal da Relação de Évora. *Acórdão de 17 de janeiro de 2019* [em linha]. ACT contra BB... (arguida), processo 742/16.9T8BJA.E2, relator: Moisés Pereira da Silva [consult. 11 maio 2023]. Disponível em <https://www.dgsi.pt/jtre.nsf/134973db04f39bf2802579bf005f080b/8939220fcdc76a19802583a10049ef15>.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão de Justiça (Grande Secção) de 19 de novembro de 2019* [em linha]. A. K. contra Krajowa Rada Sądownictwa (C-585/18), CP (C-624/18), DO (C-625/18) contra Sąd Najwyższy (pedido de decisão prejudicial) [consult. 11 jun. 2023]. Disponível em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=220770&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1647504>.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão de Justiça (Grande Secção) de 27 de fevereiro de 2018* [em linha]. Associação Sindical dos Juizes Portugueses contra Tribunal de Contas. Processo C-64/16 (pedido de decisão prejudicial) [consult. 13 mar. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62016CJ0064>.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão de Justiça (Grande Secção) 5 de outubro de 2004* [em linha]. Bernhard Pfeiffer (C-397/01), Wilhelm Roith (C-398/01), Albert Süß (C-399/01), Michael Winter (C-400/01), Klaus Nestvogel (C-401/01), Roswitha Zeller (C-402/01), Matthias Döbele (C-403/01) contra Deutsches Rotes Kreuz, Kreiversband e V. [consult. 21 nov. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62001CJ0397>.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão de 4 de julho de 2000* [em linha]. Comissão das Comunidades Europeias contra República Helénica, Processo C-387/97 [consult. 11 jun. 2023]. Disponível em <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?docid=101521&doclang=PT>.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 24 de janeiro de 2012* [em linha]. Maribel Dominguez contra Centre informatique du Centre Ouest Atlantique e Préfet de la région Centre, processo C-282/10 [consult. 20 abr. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62010CJ0282>.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 24 de junho de 2019* [em linha]. Comissão Europeia contra República da Polónia, processo C-619/18 [consult. 23 fev. 2022]. Disponível em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=215341&mode=lst&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=PT&cid=433145>.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão do Tribunal de Justiça (Terceira Secção) de 2 de abril de 2020* [em linha]. Comissão Europeia contra República da Polónia [consult. 11 jun. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX:62017CJ0715>.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 15 de julho de 2021* [em linha]. Comissão Europeia contra República da Polónia, processo C-791/19 [consult. 23 fev. 2022]. Disponível em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=244185&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5485104>.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão do Tribunal de Justiça (Tribunal Pleno) de 16 de fevereiro de 2022* [em linha]. Hungria contra Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, processo C-156/21 [consult. 1 dez. 2023]. Disponível em <https://eur->

[lex.europa.eu/legal-](https://eur-lex.europa.eu/legal-)

[content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62021CJ0156&qid=1702472353287](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62021CJ0156&qid=1702472353287).

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão do Tribunal de Justiça (Tribunal Pleno) de 16 de fevereiro de 2022* [em linha]. República da Polónia contra Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, processo C-157/21 [consult. 1 dez. 2023]. Disponível em

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=254062&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=11677547>.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão do Tribunal de Justiça (Segunda Secção) de 10 de outubro de 2013* [em linha]. Spedition Welter GmbH contra Avanssur SA., processo C-306/12 [consult. 23 abr. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A62012CJ0306>.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Acórdão de 25 de julho de 2002* [em linha]. Unión de Pequeños Agricultores contra Conselho da União Europeia, processo C-50/00 P [consult. 21 ago. 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62000CJ0050>.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Despacho do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 8 abril 2020* [em linha]. Comissão Europeia contra República da Polónia, Processo C-791/19R [consult. 23 jun. 2023]. Disponível em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=225141&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=PT&cid=466420>.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Resumo do Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 5 de novembro de 2019* [em linha]. Comissão Europeia contra República da Polónia, processo C-192/18 [consult. 21 fev. 2022]. Disponível em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=219742&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=PT&cid=2605290>.



Universidade Portucalense Infante D. Henrique | Rua Dr. António Bernardino de Almeida,
541 4200-072 Porto | Telefone: +351 225 572 000 | email: upt@upt.pt