

## Do artigo 7.º do tratado da União Europeia na situação da Polónia

Dora Resende Alves<sup>1</sup>

Carlos Filipe Gonçalves Trindade<sup>2</sup>

**RESUMO:** A União Europeia está alicerçada em determinados valores comuns, devidamente consagrados no artigo 2.º do Tratado da União Europeia, particularmente o Estado de direito. Trata-se de um dos princípios de base que decorre das tradições constitucionais comuns de todos os Estados-Membro da União, sendo um dos valores primordiais, pelo que a sua violação colocará em causa a União Europeia. Então, é de extrema importância, para o nosso trabalho, definirmos e entendermos o Estado de direito como um dos princípios fundamentais da União. O Estado de direito, bem como todos os valores elencados no artigo 2.º do Tratado da União Europeia, deverão ser garantidos pela Comissão juntamente com o Parlamento Europeu, os Estados-Membro e o Conselho. A violação de um dos princípios nucleares da União, como é o caso do Estado de direito, poderá levar a Comissão a acionar os mecanismos consagrados no artigo 7.º do Tratado da União Europeia, sendo este artigo 7.º o objeto do nosso estudo e análise bem como os mecanismos aí previstos. Estes mecanismos não poderão ser acionados sem que a Comissão dê cumprimento às três fases: “Apreciação da Comissão”; “Recomendação da Comissão” e “Seguimento da Recomendação da Comissão”. Nunca a Comissão tinha desencadeado o mecanismo do artigo 7.º do Tratado da União Europeia. Contudo, viu-se recentemente, obrigada a acionar tal mecanismo contra a Polónia.

**Palavras-chave:** União Europeia; Comissão Europeia; Estado de Direito; valores comuns; mecanismo preventivo; mecanismo da sanção; Polónia.

**ABSTRACT:** The European Union is founded on certain common values duly enshrined in article 2 of the Treaty on European Union, in particular the rule of law. This is one of the basic principles that derives from the common constitutional traditions of all the Member States of the Union and is one of the primary values and their violation will call into question the European Union. It is therefore of the utmost importance for us to define and understand the rule of law as one of the fundamental principles of the Union. The rule of law and all the values listed in article 2 of the Treaty on European Union must be guaranteed by the Commission together with the European Parliament, the Member States and the Council. Violation of one of the Union's core principles, such as the rule of law, could lead the Commission to trigger the mechanisms set out in article 7 of the Treaty on European Union, this article 7 being the subject of our study and analysis as well as mechanisms provided for therein. These mechanisms can not be triggered unless the Commission

---

<sup>1</sup> Doutora e Investigadora em Direito. Universidade Portucalense Infante D. Henrique

<sup>2</sup> Estudante de Direito. Universidade Portucalense Infante D. Henrique

complies with the three phases: "Commission assessment"; "Commission Recommendation" and "Follow-up to the Commission Recommendation". Never before has the Commission unleashed the mechanism of article 7 of the Treaty on European Union. However, it has recently been obliged to bring such a mechanism against Poland.

**Keywords:** European Union; European Commission; Rule of Law; common values; preventive mechanism; sanction mechanism; Poland.

**Sumário:** Introdução; 2. Aplicação do artigo 7.º do TUE; 2.1. Mecanismo da Prevenção; 2.2. Mecanismo da Sanção; 2.3. Intervenção do Conselho; 2.4. Intervenção do Parlamento Europeu; 3. Controlo Jurisdicional; 4. Situação da Polónia; Conclusão.

### Introdução

Depois de duas Guerras Mundiais, os países europeus mostraram ao mundo uma capacidade imensa para dialogar, e tal veio a constituir-se na maior experiência de cooperação e integração do mundo, ou seja, a soberania partilhada entre diversos países. Desta forma, surge o maior grupo económico do mundo, a atual União Europeia. Esse bloco oficialmente criado na Europa com grande desenvolvimento, através do Tratado de Maastricht, em 1992 tendo como embrião o Mercado Comum Europeu ou Comunidade Económica Europeia (CEE), criada em 1957.

Com a evolução da União Europeia, surge uma forma ímpar de aproximar vários países europeus. A União Europeia tem documento constitutivo, moeda única, assembleia, e outros órgãos colegiais, o que fez com que os Estados integrantes da União Europeia passassem a ter os mesmos objetivos e os mesmos fins.

Na sua génese, a União Europeia tem por base os valores de liberdade, democracia, e respeito dos direitos do homem e não discriminação. São estes valores que se pedem aos países que pretendam integrar e aos que já integram esta comunidade, pelo que o incumprimento destes poderá conduzir à suspensão dos seus direitos de membros da União. No entanto, os valores comuns da União, nomeadamente o Estado de direito, encontram-se ameaçados por alguns Estados-Membros, mais concretamente a Polónia, foco deste estudo. Como prevenção e forma de proteger os valores comuns, foi introduzido nos tratados os mecanismos do artigo 7.º do Tratado da União Europeia.

É neste artigo 7.º, do Tratado da União Europeia, que recai o nosso estudo, ou seja, nos mecanismos que podem ser desencadeados aquando da verificação de uma violação dos valores comuns da União que poderão levar a uma rotura da confiança e coesão da União e de ligação dos Estados-Membros. Mas, antes de proceder à análise deste mesmo artigo

iremos procurar definir o que entendemos por Estado de direito, uma vez que este é um dos valores nucleares da União Europeia. Procuraremos seguidamente analisar em concreto os mecanismos contidos nesse mesmo artigo, bem como identificar quais os órgãos europeus que podem lançar mão destes mecanismos para garantir o cumprimento dos valores a que estão vinculados os Estados-Membros.

Este nosso estudo tem como objetivo analisar os mecanismos previstos no artigo 7.º do TUE e como a Comissão desencadeou, contra a Polónia, os mecanismos aí previstos pelo facto de ter sido colocado em causa os valores comuns do Estado de Direito da União Europeia.

### **1. *Estado de Direito***

O Estado de direito pressupõe uma vinculação do poder político à proteção de um conjunto de direitos fundamentais, destinados a garantir aos cidadãos a efetivação dos valores civis, políticos, económicos, sociais, culturais e jurídicos. Neste sentido elevou-se o princípio da separação de poderes<sup>3</sup>. Este princípio pressupõe a sua preservação através da lei fundamental mas também pela atuação e estatuto dos titulares dos cargos públicos. O Estado de direito é um denominador comum das tradições constitucionais europeias modernas. Os Estados organizaram-se como Estados de Direito Democráticos<sup>4</sup>. De direito porque subordinam o seu funcionamento e organização à lei e ao direito, democráticos pois abriram-se à participação dos cidadãos, ao pluralismo e à alternância do poder.

A União Europeia, vinculada a um conjunto de direitos fundamentais, está alicerçada em valores comuns, os quais estão consagrados no artigo 2.º do TUE, dando-se realce ao respeito pelo Estado de direito. A definição de Estado de direito, valor intrínseco da União, construído também pela Comissão de Veneza<sup>5</sup>, a qual se apoia no artigo 2.º do TUE para dizer que o Estado de direito terá que observar determinados princípios: a legalidade; a segurança jurídica; tribunais independentes e imparciais; e a igualdade perante a lei. O Estado de Direito é tido como a pedra angular de qualquer democracia, é um dos princípios base dos Estados-Membros, constituindo um dos valores fundamentais da União.

Deste modo, é exigido e é da competência da Comissão Europeia garantir o respeito pelo direito da União tendo em conta os princípios basilares. Para além desta competência a

---

<sup>3</sup> Tal princípio vem consagrado na Constituição da República Portuguesa nos artigos 111.º, como limite material ao poder de revisão, e alínea j) do artigo 288.º.

<sup>4</sup> De acordo com os artigos 2.º e 9.º da Constituição da República Portuguesa, o Estado Português é um Estado Social e Democrático de Direito.

<sup>5</sup> Em [https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01\\_Presentation](https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation) .

Comissão, juntamente com o Parlamento Europeu e os Estados-Membros, é responsável por garantir os valores comuns da União. Tendo em conta as suas responsabilidades, a Comissão, em 11 de março de 2014, adotou uma comunicação intitulada “Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de Direito”. Esta adoção permite à Comissão agir perante indícios claros de uma ameaça sistémica ao Estado de direito num Estado-Membro da União. Por outro lado, orienta a Comissão para um diálogo, com os Estados-Membros em causa, por forma a prevenir a ameaça ao Estado de Direito. Tal diálogo tem como objetivo evitar o desencadeamento do recurso ao “procedimento do artigo 7.º do TUE”, tido para muitos autores como “Bomba Atómica”.

Se a adoção, por parte da Comissão Europeia, desta comunicação foi tão significativa e preponderante então teremos que saber em que situações é que deverá ser acionado o quadro Estado de direito.

O quadro do Estado de direito sendo acionado contra um Estado-Membro terá que respeitar três fases. Na primeira fase, “Apreciação da Comissão”, esta procede à recolha e análise das informações significativas, avaliando se há ou não uma clara ameaça sistémica ao Estado de direito. Se desta análise resultar a existência da referida ameaça, a Comissão deverá proceder à abertura de um diálogo com o Estado-Membro. Para tal, a Comissão deverá enviar um parecer, que poderá ser o resultado de uma troca de correspondência e da realização de reuniões, sobre o Estado de Direito onde fundamente claramente as suas preocupações, mas dando sempre a possibilidade do contraditório ao Estado-Membro.

Numa segunda fase, “Recomendação da Comissão”, caso persista a ameaça sistémica, a Comissão poderá emitir uma Recomendação sobre o Estado de direito dirigida a esse Estado-Membro. Nesta Recomendação a Comissão deverá indicar e fundamentar os motivos da sua preocupação e recomendar o Estado-Membro, a resolver os problemas identificados, estipulando um prazo para que se efetive essa mesma resolução. Face a esta medida, o Estado-Membro deverá informar as medidas a adotar para por termo aos problemas identificados como ameaça sistemática ao Estado de Direito.

Na terceira e última fase, “Seguimento da recomendação da Comissão”, a Comissão acompanha e verifica se o Estado-Membro seguiu as recomendações indicadas por esta. Todo este processo assenta num diálogo entre a Comissão e o Estado-Membro. Findo o prazo estipulado pela Comissão, se não houver um seguimento satisfatório, aí sim, é possível lançar-se mão do artigo 7.º do TUE. Este procedimento poderá ser acionado através de uma proposta fundamentada de um terço dos Estados-Membros, pelo Parlamento Europeu ou pela Comissão.

Sendo o Estado de direito um dos princípios fundamentais dos Estados democráticos então esse princípio deverá assegurar a independência do sistema judicial. Por outro lado, o Estado de direito é um dos valores fundamentais da União Europeia, de acordo com o artigo 2.º do TUE. Se estes valores cruciais da UE forem colocados em risco ou violados, poderá aplicar-se o mecanismo descrito no artigo 7.º do TUE.

## 2. *Aplicação do artigo 7.º do TUE*

O artigo 7.º do TUE foi introduzido pelo Tratado de Amesterdão em 1997 e adotou a sua configuração atual com o Tratado de Nice em 2003. Atualmente, devido às alterações/revisões que se materializaram, prevê a possibilidade de um Estado-Membro, que viole gravemente os princípios consagrados no artigo 2.º do TUE, “ [...] *da dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem [...]*”<sup>6</sup> ser suspenso da participação nas instituições da União. Tal preceito tem como objetivo, de acordo com Mesquita, “*declarar e, se tal for o caso, sancionar, uma violação qualificada – uma violação séria e persistente, por um Estado-Membro, dos valores previstos no artigo 2.º do TUE*”<sup>7</sup>.

Este artigo 7.º não abrange somente a aplicação do direito da União, ele abre caminho a que a União possa intervir não só em casos de violação dos valores comuns mas também em caso de violação num domínio de competência de um Estado-Membro.

O artigo 7.º do TUE prevê dois instrumentos de resposta da UE, um com dimensões preventivas, e outro com dimensões mais severas, isto é, com medidas sancionatórias.

### 2.1. **Mecanismo da Prevenção**

Quanto ao primeiro mecanismo, o da prevenção, este consiste em procurar evitar a violação grave dos valores fundamentais elencados pelo artigo 2.º do TUE, através de uma constatação da existência de uma evidência clara da violação desses princípios.

A fase de verificação tem início através de uma proposta devidamente fundamentada de um terço dos Estados-Membros, o Parlamento Europeu ou a Comissão. O Cálculo de um terço dos Estados-Membro será efetuado excluindo dessa mesma votação o Estado em causa, e o Parlamento Europeu adotará a proposta se for obtida uma maioria de dois terços dos votos expressos, o que representará a maioria dos deputados que compõem o Parlamento Europeu<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Artigo 2.º do Tratado da União Europeia.

<sup>7</sup> MESQUITA, MJR – *in UNIO – EU Law Journal*. Vol. 3, Nº 1, Janeiro 2017, p. 85.

<sup>8</sup> Cfr. Artigo 354.º do TFUE e artigo 83.º nº 3 do Regimento do Parlamento Europeu.

A decisão final sobre a existência de um risco claro da violação grave dos valores comuns é da competência do Conselho, o qual deve aprovar a decisão através de uma maioria de quatro quintos dos seus membros mas necessitando da aprovação do Parlamento.

Após o procedimento, o Estado-Membro em causa, não será tido em cálculo para a avaliação dos quatro quintos dos membros do Conselho. Mas é sempre dada a oportunidade ao Estado-Membro para apresentar as suas observações ao Conselho se entender que essas são convenientes. Ouvido o Estado-Membro em causa, o Conselho pode dirigir-lhe recomendações.

Por último o mecanismo da prevenção prevê uma monitorização pelo Conselho no sentido de se verificar se as razões que levaram ao risco sistémico ainda estão vincadas, ou se eventualmente foram sanadas pelo Estado-Membro que colocou em causa os valores comuns. Se o Estado-Membro, alvo da monitorização por parte do Conselho, sanou a violação dos valores comuns então, o Conselho poderá modificar ou revogar as medidas sancionatórias que eventualmente tenha aplicado. Mas se a violação sistémica for efetiva, isto é, sem que o Estado-Membro tenha adotado medidas para colocar um término nessa violação, poderá ser aplicado o mecanismo sancionatório previsto no n.º 2 do artigo 7.º do TUE.

O Parlamento Europeu, dentro das suas competências, conferidas pelo mecanismo da prevenção poderá adotar recomendações contrárias ao Conselho.

A introdução deste mecanismo nos Tratados “obrigou” as instituições europeias a estarem numa permanente vigilância sob os Estados-Membros para que dessa forma tente observar os possíveis sinais de um risco de violação sistémica. Para tal, tem sido notório o papel preponderante que a Comissão tem desempenhado.

Estes dois instrumentos ou mecanismos de resposta são prévios à entrada em vigor do Tratado de Lisboa. As sanções a aplicar a um Estado-Membro, nomeadamente a suspensão de direitos, já estavam previstas no Tratado de Amesterdão. Este Tratado consagrou o respeito dos direitos do homem e da democracia como condição de pertença à União. Mas, é com o Tratado de Nice que se vai consagrar a possibilidade de se adotar uma recomendação, bem como verificar, a existência de um risco manifesto da violação dos valores comuns. O Tratado de Nice também introduziu a noção de risco, para permitir a intervenção preventiva da União.

## 2.2. O Mecanismo da Sanção

Este mecanismo é muito idêntico ao da prevenção, no entanto apresenta algumas diferenças devido à gravidade da situação e às possíveis consequências. O mecanismo sancionatório consiste na aplicação de sanções ao Estado-Membro que violou de forma persistente os princípios comuns da União constantes do artigo 2.º do TUE. Este mecanismo está previsto nos números 2 a 4 do artigo 7.º do TUE e prevê uma fase de verificação e uma segunda fase opcional a da sanção.

Relativamente à fase da verificação, à semelhança do mecanismo anteriormente abordado, este mecanismo tem início com uma proposta de um terço dos Estados-Membro ou da Comissão. Contrariamente ao que acontece no mecanismo da prevenção, este não confere competência de iniciativa ao Parlamento, no entanto este não está impedido de lançar mão de uma das suas competências, o poder de controlo para exigir politicamente uma ação do Conselho. Esta incapacidade ou ilegitimidade do Parlamento em dar início ao processo sancionatório não é impeditivo de que este tenha um papel preponderante neste processo, pois a sua aprovação será necessária para o ato de verificação grave e persistente, podendo assim impedir o Conselho de adotar este ato.

O procedimento de verificação da existência da violação grave e persistente contém duas diferenças de extrema importância por comparação com o mecanismo de prevenção. A primeira diferença está patenteada na instituição que tem o dever de verificar esta situação, ou seja, para este mecanismo é estabelecido que é competente o Conselho Europeu em vez do Conselho. A segunda diferença está nas condições para a verificação, onde é requerida uma unanimidade para que seja aprovado o mecanismo. Estas duas diferenças vinculam a gravidade e a complexidade patenteadas pelo início deste mecanismo sancionatório e pelas suas consequências.

A fase sancionatória será também facultativa e será imposta pelo Conselho por maioria qualificada especial, seguindo os termos vertidos na alínea b) do n.º 3 do artigo 238.º do TFUE. A sanção residirá na suspensão de determinados direitos decorrentes da aplicação dos Tratados, incluindo o direito de voto do representante do Estado-Membro no Conselho.

Para além do procedimento há ainda que dar destaque a dois aspetos que derivam da fase da sanção. O primeiro diz respeito à total discricção que o Conselho tem para determinar que tipo de sanção, dado que o número 3 do artigo 7.º do TUE não prevê qualquer critério para a sua adoção para além da suspensão do direito de voto, sendo esta uma sanção máxima. Quanto ao segundo aspeto, recai sobre o equilíbrio entre o exercício da censura em relação

ao Estado-Membro requerido e a proteção dos cidadãos e pessoas coletivas, como a pena imposta ao Estado em causa pode produzir um efeito extremamente negativo sobre os cidadãos e/ou sobre as pessoas coletivas de Estado. Queremos com isto dizer que, a aplicação de sanções poderá acarretar a perda de benefícios importantes decorrentes das disposições dos tratados.

Por último, após a imposição da sanção, o Conselho poderá decidir, através da mesma maioria qualificada especial, modificar ou revogar a referida sanção em resposta às eventuais mudanças que se venham a efetuar e que levaram a adotar a sanção. Não é de todo conveniente ignorar o papel do Parlamento, mesmo não tendo competência para acionar o mecanismo sancionatório, o seu regimento dá-lhe a possibilidade de apresentar uma proposta de resolução complementar, autorização prévia da Conferência dos Presidentes, em que inclui pontos de vista sobre a violação grave, as sanções impostas e / ou a sua modificação ou revogação se for caso disso.

Por vezes, este artigo 7.º do TUE é associado tão e somente à possibilidade de se suspender um determinado Estado-Membro, o que faz com que seja, muitas vezes, adjetivado de “cláusula de suspensão”. Mas, este artigo conjugado com o artigo 354.º do Tratado do Funcionamento da União Europeia (TFUE) tem como objetivo possibilitar às instituições da UE mecanismo que viabilizem asseverar o respeito, por parte de todos os Estados-Membro, pelos valores, que estão devidamente, consagrados no artigo 2.º do TUE.

De acordo com Mesquita<sup>9</sup>, a Comissão tem competência para acionar o mecanismo do artigo 7.º do TUE desde 2003.

No entanto, somente em 2014 com a aprovação da Comunicação já citada anteriormente, é que a Comissão ficou vinculada enquanto “guardiã dos Tratados”<sup>10</sup> o que faz com que os Estados-Membros também estejam vinculados a esse novo quadro.

O artigo 7.º atribui assim uma competência de intervenção à União distinta da que atribui aos Estados-Membros, no que diz respeito ao esguardo dos valores fundamentais.

Deste modo, os Estados-Membros da UE não estão imunes a que seja acionado o mecanismo previsto no artigo 7.º do TUE, isto se estiver em causa a violação dos valores nucleares da União. Este “novo quadro”, por um lado, vem permitir que a Comissão tenha uma maior clareza e uma maior previsibilidade em ações que possa vir a adotar no futuro e por outro assegura que todos os Estados-Membros são tratados de igual forma. Todas as

---

<sup>9</sup> MESQUITA, MJR – *in* UNIO – *EU Law Journal*. Vol. 3, Nº 1, Janeiro 2017, p. 86.

<sup>10</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, *Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito*, Estrasburgo 11.03.2014, COM (2014) 158 final, p. 2.



Do artigo 7.º do tratado da União Europeia na situação da Polónia

instituições da UE têm um papel a desempenhar na promoção e manutenção do Estado de direito na União Europeia. Tal princípio, levou a que, em dezembro de 2014, o Conselho e os Estados-Membros se obrigassem a estabelecer um diálogo anual entre todos os países da UE no Conselho para promover e salvaguardar o Estado de direito. Desta forma, este *““novo quadro” é complementar e prévio ao processo por incumprimento qualificado consagrado no artigo 7º do TUE”<sup>11</sup>*.

Para que haja uma aplicação do artigo 7.º do TUE é necessário que estejam reunidas as condições de fundo atinentes à violação ou ao risco de violação, pois as condições são desiguais para o mecanismo da prevenção e o mecanismo da sanção. No primeiro poderá ser acionado em caso de risco manifesto de violação grave, enquanto no segundo só poderá ser aplicado caso se efetive uma violação grave e persistente dos valores da União.

O quadro jurídico da aplicação do artigo 7.º exige medidas operacionais consistentes que viabilizem um acompanhamento persistente para que se cumpram e respeitem os valores comuns da União.

### 2.3. Intervenção do Conselho

O artigo 7.º do TUE, atribui liberdade ao Conselho para que este proceda a uma apreciação em relação ao risco manifesto de violação grave bem como à existência de uma violação grave e persistente, devendo determinar, tendo em conta a proposta apresentada pelo Parlamento Europeu, por um terço dos Estados-Membros ou pela Comissão. Antes de proceder à verificação da violação, por parte do Estado-Membro, o Conselho deve ouvir o Estado-Membro em causa podendo sempre dirigir-lhe recomendações de modo a que esse país coloque cobro à violação dos princípios comuns da União.

O n.º 3 do artigo 7.º do TUE indica-nos que após uma constatação da gravidade e da persistência da violação, o Conselho poderá optar por aplicar sanções muito embora não esteja obrigado.

O artigo 7.º apresenta uma solução diplomática para resolver as situações graves e persistentes dos valores e princípios fundamentais da União, que possam ocorrer num determinado Estado-Membro. O poder de apreciação do Conselho está sujeito a um controlo do Parlamento Europeu, isto é, antes da decisão final do Conselho, o Parlamento Europeu deverá emitir um parecer favorável. Só depois deste parecer favorável é que o Conselho estará em condições de poder decidir.

---

<sup>11</sup> MESQUITA, MJR – *in* UNIO – *EU Law Journal*. Vol. 3, N.º 1, Janeiro 2017, p. 87.

## 2.4. Intervenção do Parlamento Europeu

Como já vimos anteriormente, o instrumento de acionar o mecanismo do artigo 7.º do TUE, que os Estados-Membros, o Parlamento Europeu e a Comissão possuem, deriva desse mesmo artigo e poderá ser acionado em ações dos Estados-Membros que violem os valores comuns da União, ou seja, o Estado de direito. Mas, o Parlamento Europeu é dotado de outras modalidades de controlo, sendo certo que ele tem um papel preponderante no que concerne à aplicação do mecanismo do artigo 7.º do TUE, isto pelo facto de este ter de dar a sua aprovação antes do Conselho determinar se existe ou não um risco manifesto da violação dos valores comuns da União Europeia. Por outro lado, também é exigível o consentimento do Parlamento Europeu se tivesse sido solicitado junto dos Chefes de Estado e de Governo, para que determinassem a existência de violação dos princípios comuns da União.

De acordo com o artigo 269.º do TFUE<sup>12</sup> este tem competências para se pronunciar sobre as ações de incumprimento, ou seja, pelos processos desencadeados quando um Estado-Membro não respeita os valores da União. Sendo a violação dos valores constatada, o Estado-Membro deve corrigir a situação, não o fazendo corre o risco de lhe ser intentada uma segunda ação e lhe ser decretada uma multa.

Em suma, poderemos dizer que o Parlamento Europeu centra o seu controlo nas ações dos Estados-Membros suscetíveis de se tornarem uma ameaça sistémica aos valores da União, nomeadamente os elencados no artigo 2.º do TUE.

### 3. *Controlo jurisdicional ao artigo 7.º do TUE*

O artigo 269.º do TFUE vem estabelecer o papel do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), no que diz respeito aos mecanismos do artigo 7.º do TUE. É conferido ao Tribunal de Justiça o poder de decidir, unicamente sobre a legalidade de determinado ato adotado pelo Conselho Europeu ou pelo Conselho de acordo com este artigo. O TJUE poderá pronunciar-se sobre os atos de encontrar um risco evidente de violação grave e violação grave e persistente, estabelecidos nos números 1 e 2 do artigo 7.º do TUE. No entanto, esta competência está condicionada ao seu exercício devido ao pedido do Estado-Membro sujeito à constatação e limitar-se-á às disposições processuais estabelecidas no supra

---

<sup>12</sup> Artigo 269º TUE – “O Tribunal de Justiça é competente para se pronunciar sobre a legalidade de um ato adotado pelo Conselho Europeu ou pelo Conselho nos termos do artigo 7.º do Tratado da União Europeia apenas a pedido do Estado-Membro relativamente ao qual tenha havido uma constatação do Conselho Europeu ou do Conselho e apenas no que se refere à observância das disposições processuais previstas no referido artigo”.

citado artigo. A norma inclui a exigência temporária de um mês para fazer tal solicitação, a contar da verificação, e concede um mês ao Tribunal para se pronunciar, a partir da data do pedido. É de realçar este facto, uma vez que é uma exigência temporária, ou seja, inferior à exigência ordinária de recursos em processos semelhantes, onde esse prazo é de dois meses<sup>13</sup>, o que revela o limitado escopo jurisdicional que o artigo 7.º do TUE tem dado.

#### 4. *Situação da Polónia*

De acordo com o artigo 9.º da Constituição polaca<sup>14</sup>, a República da Polónia deve respeitar o Direito internacional e os seus valores a que está vinculada, por outro lado o artigo 10.º da Constituição polaca reflete a separação de poderes. Ora, a Comissão desde 2015, mais concretamente desde novembro, vinha mostrando as suas preocupações relativamente ao Estado de direito na Polónia<sup>15</sup>. Tais preocupações por parte da Comissão, rapidamente se distenderam a diversos intervenientes europeus, como foi o caso da Comissão de Veneza, o Comissário para os Direitos Humanos do Conselho da Europa, o Conselho Consultivo dos Juízes Europeus, entre outros. Mas também, surgiram preocupações internacionais, mais concretamente por parte Comissão dos Direitos Humanos das Nações Unidas, o Relator Especial das Nações Unidas para a Independência dos Juízes e dos Advogados.

Em dezembro de 2017, a Comissão decidiu acionar o mecanismo do artigo 7.º do TUE contra a Polónia. Esta decisão vem na sequência da Resolução do Parlamento Europeu, de 15 de novembro de 2017<sup>16</sup>, onde este organismo manifesta que é importante respeitar os valores europeus comuns constantes do artigo 2.º do TUE, pelo que reitera a posição que manifestou nas suas anteriores resoluções, a saber: a de 13 de abril de 2016 e de 14 de

---

<sup>13</sup> Cfr. artigo 263.º do TFUE

<sup>14</sup> <http://www.cossw.pl/file/redir.php?id=5603>

<sup>15</sup> Contexto específico: A Comissão veio, ao longo dos últimos anos, mais precisamente desde 2015, a apresentar sinais de preocupação com a independência do Tribunal Constitucional polaco, pelo facto de o partido de extrema-direita local, Leis e Justiça (PiS), ter levado a cabo um conjunto de alterações legislativas. Para efetivar tais políticas, o novo governo, por um lado, aprovou leis<sup>15</sup> de modo a fragilizar a independência do Tribunal Constitucional e, por outro, aumentou o controlo estatal sob os meios de comunicação social de propriedade pública, executando alterações específicas e isoladas mas com o potencial de afetar o Estado de direito. Esta mudança de paradigma político provocou mutações, começando a impor-se um clima “antieuropéu” e “anti-imigração” e procurando uma fusão do poder judicial com o executivo. Todas essas mudanças fizeram com que, desde novembro de 2015, a Comissão voltasse os olhos para a Polónia mantendo com esta um diálogo permanente e prova disso são as quatro recomendações emanadas por esse órgão. Acontece que, os governantes polacos não deram uma resposta cabal às recomendações feitas pela Comissão o que conduziu, em dezembro de 2017, a Comissão Europeia a ativar o artigo 7.º do Tratado da União Europeia (TUE). Se o princípio do Estado de direito é um dos valores fundamentais da União, então é de todo fundamental perceber e entender esse mesmo princípio.

<sup>16</sup> *Decisão da Comissão de acionar o artigo 7.º, n.º 1, do TUE relativamente à situação na Polónia* – 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)) - P8\_TA-PROV(2017)0442 .

setembro de 2016. Por outro lado, e nesse sentido, o Parlamento mostra-se particularmente preocupado em face da célere evolução legislativa, levada a cabo pelos governantes polacos, sem que para o efeito tenham realizado as consultas adequadas nem terem levado a cabo uma revisão constitucional independente e legítima. Considera assim, que subsiste um risco elevado “[...] de ataques sistemáticos aos direitos humanos fundamentais, aos controlos e equilíbrios democráticos, bem como ao Estado de direito [...]”<sup>17</sup>. Manifesta ainda, uma profunda preocupação em face da nova legislação atinente ao sistema judicial polaco, no sentido de esta comprometer a independência judicial enfraquecendo desse modo o Estado de direito na Polónia. Pelo que, insiste no sentido de o Parlamento e Governo polacos aplicarem as recomendações efetuadas pela Comissão de Veneza, abdicando de qualquer reforma que ponha em risco o Estado de Direito, mais concretamente a independência do sistema judicial.

As preocupações constantes, por parte da Comissão, levaram a que esta solicitasse a intervenção do Conselho, ou seja, que este se pronunciasse quanto à situação de ameaça sistémica ao Estado de direito, existente na Polónia. O Conselho tomou em consideração, na sua análise, as preocupações explanadas pela Comissão mas também o facto de as autoridades polacas não terem adotado e implementadas as exortações constantes da Recomendação de 27 de julho de 2016 e nas Recomendações de 21 de dezembro de 2016 e de 26 de julho de 2017. O Conselho também não deixou de considerar na sua análise/decisão a Recomendação de 20 de dezembro de 2017, a qual teve como fim dar a última oportunidade, aos governantes polacos, para que estes adotassem e implementassem as recomendações decretadas na dita. Contudo a Polónia não adotou nem tão pouco implementou as medidas recomendadas no prazo estabelecido nessa última recomendação.

Por outro lado, o diálogo que se estabeleceu, desde 13 de janeiro de 2016, entre a Comissão e as autoridades polacas não foi frutífero, ou seja, não permitiu atenuar as preocupações por nós já enumeradas anteriormente.

Na sua decisão, o Conselho é perentório em afirmar que existe um risco manifesto de violação grave, por parte da Polónia, ao Estado de Direito. No seguimento de tal asseveração, o Conselho recomenda às autoridades polacas que tomem medidas, num prazo de três meses, a contar da notificação.

---

<sup>17</sup> Idem – ponto 2, p. 6.

A iniciativa de acionar o artigo 7.º do TUE, vem a ser aprovada, em plenário, a 1 de março de 2018, pela resolução do Parlamento Europeu<sup>18</sup>. Nessa resolução, no seu ponto um, o Parlamento Europeu congratula-se com a decisão, tomada pela Comissão a 20 de dezembro de 2017, de ativar o artigo 7.º do TUE.

No ponto dois, dessa mesma resolução, o Parlamento Europeu convida o Conselho a agir de forma célere dando cumprimento ao estabelecido no n.º 1 do artigo 7.º do TUE<sup>19</sup>.

Sendo certo que, as autoridades polacas procederam a alterações legislativas que foram e são uma ameaça sistémica, no entendimento da Comissão, ao Estado de direito, será que, acionar os mecanismos previsto no artigo 7.º do TUE é o melhor caminho a seguir pela Comissão? Será que a aplicação deste artigo é a mais correta ou será que a Comissão deveria aplicar o artigo 258.º do TFUE?

Nos termos do artigo 258.º do TFUE, a Comissão poderá lançar um procedimento de infração se constatar que o Estado-Membro não cumpriu com as obrigações que lhe são incumbidas por força dos Tratados a que está vinculado. Tal preceito normativo tem “*demonstrado ser um instrumento importante para dirimir certas preocupações em matéria de Estado de direito*”<sup>20</sup>. Mas a discussão que se levanta relativamente a este preceito normativo é que o mesmo só poderá ser lançado pela Comissão quando as suas preocupações constituam, “*simultaneamente, uma infração a uma disposição específica do direito da União Europeia. Existem situações que suscitam preocupações e que não são abrangidas pelo âmbito de aplicação do direito da UE, não podendo assim ser consideradas como uma infração às obrigações decorrentes dos Tratados, muito embora representem uma ameaça sistémica ao Estado de direito. Nestas situações, podem ser aplicáveis os mecanismos de prevenção e de sanção previstos no artigo 7.º do TUE*”<sup>21</sup>.

A União Europeia está fundada em democracias e em Estado de direito pelo que a sua sobrevivência depende do cumprimento dos seus valores. Se os Estados que pretenderam e pretendem ingressar na União Europeia preencheram um dos requisitos, o Estado de direito, parece-nos de todo incoerente e desafiador que um desses Estados (Polónia), através de significativas alterações legislativas, regressem ao sistema autoritário que viveram no passado. É então legítimo que a União Europeia tenha mecanismos que a

---

<sup>18</sup> Decisão da Comissão de acionar o artigo 7.º, n.º 1, do TUE relativamente à situação na Polónia – Resolução do Parlamento Europeu, de 1 de março de 2018, sobre a decisão da Comissão de ativar o artigo 7.º, n.º 1, do TUE no que respeita à situação na Polónia (2018/2541(RSP)) – P8\_TA-PROV(2018)0055 .

<sup>19</sup> No n.º 1 do artigo 7.º do TUE.

<sup>20</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, *Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito*, Estrasburgo 11.03.2014, COM (2014) 158 final, p. 5.

<sup>21</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, *Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito*, Estrasburgo 11.03.2014, COM (2014) 158 final, pp. 5-6.

possibilite tratar e lidar com os casos de violação dos valores fundamentais. Certo é que a União Europeia nunca utilizou o artigo 7.º do TUE como forma de garantir que todos os países da União respeitem os valores comuns.

O procedimento aberto contra a Polónia, nos termos do novo quadro, aprovado pela Comissão, em que resultou em diversas negociações com este Estado-Membro para corrigir as ações que se verificaram incompatíveis com os valores nucleares da União, não chegaram a bom porto tendo culminado com a aplicação do artigo 7.º do TUE. Entretanto, não se fizeram tardar as críticas e interrogações acerca das decisões tomadas pela Comissão, isto em virtude de, a par do caso da Polónia existir um outro caso, o da Hungria.

Este Estado-Membro também adotou políticas que são incompatíveis com os valores comuns da União<sup>22</sup>. Então porquê a Polónia e não também a Hungria? Alguns especialistas não se rogam em atribuir questões políticas a esta decisão da Comissão. O facto de o governo húngaro pertencer ao Partido Popular Europeu, o qual tem mais governos no seio da União contrariamente ao governo polaco que faz parte de um grupo político conservador com menos governos dentro da União. Assim, poderá ser entendido que a Comissão lançando mão dos mecanismos do artigo 7.º do TUE, contra a Hungria, teria uma enorme dificuldade obter uma concordância por parte dos Estados-Membros cujos governos são afetos ao Partido Popular. Se tal facto tiver algum fundamento, por mais pequeno que seja, demonstra que a União Europeia terá que proceder a uma mudança nas suas atitudes uma vez que a defesa pelo Estado de direito não pode estar associado, ou mesmo dependente, se determinado Estado-Membro tem um governo de esquerda ou de direita. Assim, existindo a violação do Estado de direito, em mais do que um Estado-Membro, o tratamento dado e os mecanismos utilizados deverão pautar-se por um princípio de igualdade.

A Comissão Europeia encetou esforços e aquilatou, junto das autoridades polacas, por forma a Polónia dar cumprimento às obrigações que emanam do artigo 19.º, n.º 1, do TUE, em conjugação com o artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Devido à inflexibilidade e obstinação das autoridades polacas a Comissão decidiu intentar, junto do Tribunal de Justiça da UE, a 24 de setembro de 2018, uma ação contra a Polónia em virtude de esta ter violado de forma inequívoca o princípio da independência judiciária, dando assim cumprimento ao previsto no n.º 3 do artigo 260.º do TFUE. Foi solicitado também, ao Tribunal de Justiça, que fossem adotadas medidas cautelares e que se

---

<sup>22</sup> Em julho e setembro de 2015, o Parlamento húngaro aprovou uma série de alterações relacionadas, em particular, com a lei do asilo, o Código Penal, o Código do Processo Penal, a legislação sobre as fronteiras, a legislação policial e a lei de defesa nacional.

Do artigo 7.º do tratado da União Europeia na situação da Polónia

restabeleça a situação em que o Supremo Tribunal da Polónia se encontrava à data da legislação impugnada, ou seja antes de 3 de abril de 2018. A Comissão solicitou ainda celeridade neste processo por forma a obter-se uma decisão final e definitiva o mais rápido possível.

A comissão considerou e considera que a legislação polaca, respeitante ao Supremo Tribunal de Justiça, não é de todo compatível com o direito da UE pois viola claramente o princípio da independência do poder judicial e a inamovibilidade dos juízes.

A ação intentada pela Comissão vem na sequência, mais uma vez, de uma troca de correspondência<sup>23</sup> entre a Comissão e as autoridades Polacas sem que as mesmas produzissem efeitos positivos e conseguissem sanar as preocupações jurídicas da Comissão. Assim, o objetivo da Comissão é que através da ação intentada no Tribunal de Justiça as autoridades polacas venham a dar cumprimento e assegurem o cumprimento do direito da UE.

### **Conclusão**

Não há dúvida que os valores comuns da União, nomeadamente o Estado de direito, são valores tidos como nucleares para a coesão e estabilidade da União Europeia. A sua ameaça por parte de um ou mais Estados-Membros, levada a cabo por pérfidas opções legislativas dos seus governantes, coloca em causa a confiança mútua entre os Estados-Membros da União Europeia e os respetivos ordenamentos jurídicos.

Assim, como antecedência deste tipo de situações, a introdução dos mecanismos preventivo e sancionatório, do artigo 7.º do Tratado da União Europeia, surgiram como forma de precaução de uma hipotética ameaça sistémica por parte de um Estado-Membro.

Curiosamente é que, até à data de 20 de dezembro de 2017, este artigo 7.º nunca tinha sido acionado, independentemente de alguns Estados-Membros terem tido comportamentos/atitude incompatíveis com os valores comuns da União.

Analisar e entender o artigo 7.º do Tratado da União Europeia, é compreender que os Estados-Membros, estando vinculados a determinados valores comuns, estão sujeitos a uma fiscalização permanente por parte dos órgãos da União. Não respeitar esses valores poderá desencadear um dos dois mecanismos do artigo 7.º, sendo da responsabilidade da

---

<sup>23</sup> Notificação às autoridades polacas a 2 de julho de 2018 e um parecer fundamentado enviado a 14 de agosto de 2018.

Comissão, juntamente com o Parlamento Europeu, os Estados-Membros e o Conselho, garantir os valores comuns.

### **Referências Bibliográficas**

Artigo “Estado de direito na Polónia: o procedimento do artigo 7º do Tratado da EU passo-a-passo” - Parlamento Europeu, 27/02/2018 às 17:05h, Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/eu-affairs/20180222STO98434/estado-de-direito-na-polonia-o-procedimento-do-artigo-7-o-passo-a-passo> Acesso a 13/04/2018 às 22:12h.

Artigo “Os cidadãos da União e os seus direitos” – Parlamento Europeu, 03/2018 Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_4.1.1.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_4.1.1.html) Acesso a 15/04/2018 às 22:15h.

Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre o artigo 7.º do Tratado da União Europeia: respeito e promoção dos valores em que a União assenta, Bruxelas, 15.10.2003 COM (2003) 606 final.

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, *Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito*, Estrasburgo 11.03.2014, COM (2014) 158 final.

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, *Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito*, Estrasburgo 11.03.2014, COM (2014) 158 final.

*Decisão da Comissão de acionar o artigo 7.º, n.º 1, do TUE relativamente à situação na Polónia* – Resolução do Parlamento Europeu, de 1 de março de 2018, sobre a decisão da Comissão de ativar o artigo 7.º, n.º 1, do TUE no que respeita à situação na Polónia (2018/2541(RSP)) – P8\_TA-PROV(2018)0055.

*Decisão da Comissão de acionar o artigo 7.º, n.º 1, do TUE relativamente à situação na Polónia* – 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)) - P8\_TA-PROV(2017)0442.

MERIDA, L. E. *Artículo 7 Del TUE y su Aplicación Práctica: Análisis Histórico y Jurídico*. Universitat Autònoma de Barcelona, 2015-2016.

MESQUITA, MJR – *in* UNIO – *EU Law Journal*. Vol. 3, Nº 1, Janeiro 2017

Processo 294/83, «Les Verts»/Parlamento Europeu, Coletânea 1986.

*Proposta fundamentada ao abrigo do artigo 7.º, n.º 1, do Tratado da União Europeia relativa ao Estado de Direito na Polónia* - Proposta de decisão do Conselho relativa à verificação da existência de um risco manifesto de violação grave, pela República da Polónia, do Estado de direito; COM(2017) 835 final, 2017/0360 (NLE), Bruxelas, 20.12.2017.

Recomendação (UE) 2016/1374 da Comissão de 27 de Julho de 2016 relativa ao Estado de Direito na Polónia.

Tratado da União Europeia, Versão Consolidada – Jornal Oficial da União Europeia, C 202/13, 7.6.2016 PT.

Tratado de Lisboa - Anotado e Comentado. Cord. PORTO, M.L. e ANASTÁCIO, M. Edtion ed.: Edições Almedina, S.A., 2012. 1460 p. ISBN 9789724046136.

Tratado do Funcionamento da União Europeia, Versão Consolidada – Jornal Oficial da União Europeia C 202/47 7.6.2016 PT.