

Coordenação Científica:

Direção-Geral da Política de Justiça | Teresa Nunes | Ana Isabel Soares Pinto | Maria José Rangel de Mesquita | Rui Tavares Lanceiro

A PROMOÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E DO ESTADO DE DIREITO ENQUANTO VALORES EUROPEUS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Coordenação Editorial:

Ana Isabel Soares Pinto | Maria José Rangel de Mesquita
Rui Tavares Lanceiro



**Financiado pela
União Europeia**



**AAEDL
EDITORA**

Nenhuma parte desta publicação pode ser reproduzida por qualquer processo eletrônico, mecânico ou fotográfico, incluindo fotocópia, xerocópia ou gravação, sem autorização prévia do editor.

Excetuam-se as transcrições de curtas passagens para efeitos de apresentação, crítica ou discussão das ideias e opiniões contidas no livro. Esta exceção não pode, no entanto, ser interpretada como permitindo a transcrição de textos em recolhas antológicas ou similares, da qual possa resultar prejuízo para o interesse pela obra.

Os infratores são passíveis de procedimento judicial, nos termos da lei.

Direção-Geral da Política de Justiça
Teresa Nunes | Ana Isabel Soares Pinto
Maria José Rangel de Mesquita | Rui Tavares Lanceiro
(Coordenação Científica)

Ana Isabel Soares Pinto | Maria José Rangel de Mesquita
Rui Tavares Lanceiro
(Coordenação Editorial)

**A promoção dos direitos fundamentais
e do Estado de direito enquanto valores
europeus nas políticas públicas**

**Promoting fundamental rights and the rule
of law as European values in public policies**

Lisboa / 2025



AAEDL
EDITORA



Co-funded by
the European Union



FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE LISBOA

DGPJ

DIREÇÃO-GERAL
DA POLÍTICA DE JUSTIÇA

U LISBOA

UNIVERSIDADE
DE LISBOA



FACULDADE
DE LETRAS

CH CENTRO DE
HISTÓRIA
UNIVERSIDADE
DE LISBOA

ICJP
INSTITUTO DE CIÊNCIAS
JURÍDICO-POLÍTICAS



Lisbon
Public Law
Research Centre

Ficha Técnica

Título:

A promoção dos direitos fundamentais e do Estado de direito
enquanto valores europeus nas políticas públicas
AAFDDL Editora – 2025

Coordenação Científica:

Teresa Nunes | Ana Isabel Soares Pinto | Maria José Rangel de Mesquita | Rui Tavares Lanceiro

Coordenação Editorial:

Ana Isabel Soares Pinto | Maria José Rangel de Mesquita | Rui Lanceiro

Edição:

AAFDDL Editora
Alameda da Universidade – 1649-014 Lisboa

ISBN:

978-989-9252-50-9

Teresa Nunes

Professora Auxiliar da Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa

Ana Isabel Soares Pinto

Professora Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Maria José Rangel de Mesquita

Professora Associada com Agregação da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Rui Tavares Lanceiro

Professor Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

(Coordenação Científica)

Ana Isabel Soares Pinto | Maria José Rangel de Mesquita | Rui Tavares Lanceiro

(Coordenação Editorial)

A promoção dos direitos fundamentais e do Estado de direito enquanto valores europeus nas políticas públicas

Conferência organizada no âmbito do Módulo Jean Monnet

“Direitos Fundamentais e Estado de Direito enquanto valores europeus num
Mundo Global após a Conferência sobre o Futuro da União Europeia” (2022-2025)

Promoting fundamental rights and the rule of law as European values in public policies

Conference organized within the Jean Monnet Module

“Fundamental Rights and Rule of Law as European Values in a Global World
After the Conference on the Future of Europe” (2022-2025)

Lisboa / 2025



AAEDL
EDITORA



Co-funded by
the European Union



FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE LISBOA

DGPJ

DIREÇÃO-GERAL
DA POLÍTICA DE JUSTIÇA

U LISBOA

UNIVERSIDADE
DE LISBOA



FACULDADE
DE LETRAS

CH CENTRO DE
HISTÓRIA
UNIVERSIDADE
DE LISBOA

ICJP
INSTITUTO DE CIÊNCIAS
JURÍDICO-POLÍTICAS



**Lisbon
Public Law**
Research Centre

Programa da Conferência

**“A promoção dos direitos fundamentais e do Estado de direito
enquanto valores europeus nas políticas públicas”**

25 de setembro de 2024

Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Programa

SESSÃO DE ABERTURA

Diretor da FDUL,
Prof. Doutor Eduardo Vera-Cruz Pinto

Diretora-Geral da Política de Justiça,
Dr.^a Lídia Jacob

Embaixadora Representante Permanente da Comissão Europeia em Portugal,
Dr.^a Sofia Moreira de Sousa

PAINEL I – Direitos Fundamentais e Estado de Direito enquanto Valores Europeus nas Políticas Pública Nacionais: relevo no contexto das políticas públicas e papel do Estado na sua promoção

Moderadora

Dr.^a Sara Nunes de Almeida, Coordenadora Adjunta para os Assuntos Europeus da DGPI

Oradores

Prof. Doutor Tiago Antunes, Professor Auxiliar da FDUL

Dr. Paulo Areosa Feio, Ex-Diretor-Geral PlanAPP

PAINEL II – Promoção dos Direitos Fundamentais e Estado de Direito nas Políticas Públicas: principais constrangimentos e identificação de boas práticas na execução das políticas públicas

Moderador

Prof. Doutor Rui Tavares Lanceiro, Professor Auxiliar da FDUL

Oradores

Prof. Doutor Pedro Correia, Consultor da DGPJ

Prof. Doutor Domingos Soares Farinho, Professor Auxiliar da FDUL

PAINEL III – A política pública da Justiça e a promoção dos Direitos Fundamentais e do Estado de Direito enquanto valores europeus

Moderador

Dr. Pedro Almeida, Chefe de Divisão de Cooperação Internacional da DGPJ

Oradores

Dr. Luís Azevedo Mendes, Juiz Conselheiro e Vice-Presidente do Conselho Superior da Magistratura

Prof.^a Doutora Maria José Rangel de Mesquita, Professora Associada com agregação da FDUL

PAINEL IV – Direitos Fundamentais e Estado de Direito enquanto valores europeus à luz da Conferência sobre o Futuro da Europa e do processo de revisão dos Tratados: recomendações e possível *follow-up* ao nível das políticas nacionais

Moderadora

Dr.^a Regina Quelhas Lima, Diretora do Centro de Informação Europeia Jacques Delors

Oradores

Prof. Doutor Nuno Cunha Rodrigues, Professor Associado da FDUL e Presidente do Conselho de Administração da Autoridade da Concorrência
Dr.^a Sara Vassalo Amorim, Direção-Geral da Justiça e dos Consumidores (Comissão Europeia)

ENCERRAMENTO

Prof.^a Doutora Teresa Nunes, Professora Auxiliar da FLUL
Prof.^a Doutora Maria José Rangel de Mesquita, Professora Associada com agregação da FDUL

Editorial

A participação na Conferência “A promoção dos direitos fundamentais e do Estado de Direito enquanto valores europeus nas políticas públicas” representou uma oportunidade privilegiada para reforçar o compromisso da Direção-Geral da Política de Justiça (DGPJ) com a difusão dos valores europeus. É sempre com grande satisfação que nos associamos a iniciativas como esta, que promovem o debate e a reflexão sobre o papel do Estado na proteção e fortalecimento do Estado de Direito e dos direitos fundamentais.

O empenho da DGPJ na promoção e aplicação do Direito da União Europeia reflete-se na sua ação quotidiana e na colaboração com diversas entidades.

O Estado de Direito e os direitos fundamentais são a base de uma sociedade justa e democrática, e a sua integração efetiva nas políticas públicas é uma missão que a DGPJ assume com responsabilidade e determinação.

A aproximação constante da DGPJ à academia e o incentivo ao trabalho académico são elementos centrais desta estratégia.

A administração pública beneficia imensamente da investigação científica, que permite fundamentar decisões políticas em conhecimento sólido e atualizado.

A colaboração com instituições de ensino superior não só fortalece a qualidade das políticas públicas, como também fomenta uma cultura de aprendizagem e inovação no setor da justiça.

A União Europeia continua a ser um projeto assente numa comunidade de valores comuns e humanistas.

A defesa do Estado de Direito, dos direitos fundamentais e da democracia não é apenas uma obrigação jurídica, mas um compromisso moral e político

com as gerações futuras. Iniciativas como esta Conferência são essenciais para garantir que estes princípios permanecem no centro da construção europeia e da atuação dos Estados-membros.

Em nome da DGPJ, expresso o meu profundo agradecimento à Senhora Professora Doutora Maria José Rangel Mesquita e aos demais docentes envolvidos na organização da Conferência, assim como aos colaboradores da DGPJ e a todos os oradores, pelo seu valioso contributo para o sucesso deste evento.

O seu empenho e partilha de conhecimento foram fundamentais para enriquecer o debate e fortalecer a reflexão sobre os valores europeus e a sua implementação nas políticas públicas.

SUSANA ANTAS VIDEIRA

Diretora-Geral da Política de justiça

O presente e-book reúne os textos das comunicações apresentadas na Conferência “A promoção dos direitos fundamentais e do Estado de direito enquanto valores europeus nas políticas públicas”, realizada no dia 25 de setembro de 2024, na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

A Conferência, organizada no âmbito do Módulo Jean Monnet “Fundamental Rights and Rule of Law as European Values in a Global World after the Conference on the Future of Europe” (2022-2025) resulta de uma colaboração, no âmbito do Módulo, com a Direção-Geral da Política de Justiça, corporizando o segundo evento realizado no âmbito do Módulo.

A Conferência – organizada sob a coordenação científica da Direção-Geral da Política de Justiça e dos Professores que participam na coordenação do Módulo – visou contribuir para uma melhor compreensão dos Valores Europeus, em especial o Estado de direito e os direitos fundamentais e seu relevo no contexto das políticas públicas e o papel do Estado na sua promoção (Painel I), abordando-se em seguida, sucessivamente, os principais constrangimentos e identificação de boas práticas na execução dessas políticas (Painel II), a promoção daqueles valores na política pública da Justiça (Painel III) e a sua promoção ao nível nacional à luz das recomendações da Conferência sobre o Futuro da Europa e do processo de revisão dos Tratados (Painel IV). Assim, a Conferência visou promover a consciencialização e o debate sobre tais temáticas, ao nível dos estudantes, da academia, da administração pública e, em geral, de todos os cidadãos que se interessam pela integração europeia.

Na qualidade de coordenadora do Módulo Jean Monnet, gostaríamos de expressar o nosso agradecimento, em primeiro lugar, à Direção-Geral da Política de Justiça, na pessoa da sua Diretora-Geral, à data e no presente, em especial pelo acolhimento sem reservas da colaboração com a Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, pela disponibilidade e elevado

empenho na preparação e organização da Conferência e, bem assim, na publicação do presente e-book. Do mesmo modo, expressamos o nosso agradecimento a todos os membros da equipa da Direção-Geral da Política de Justiça que colaboraram com a Coordenação do Módulo e com a Faculdade de Direito na organização da Conferência e contribuíram de modo decisivo para o seu sucesso.

Agradecemos também a todos os moderadores e oradores da Conferência e aos participantes pela valiosa partilha de conhecimentos. E, ainda, a todos aqueles que, no âmbito da coordenação do Módulo e da Faculdade de Direito contribuíram para a realização da Conferência e o seu êxito, em especial ao Dr. Guilherme Grillo pelo trabalho e empenho no âmbito do Módulo Jean Monnet, incluindo na concretização e disponibilização do presente e-book.

Esperamos que o presente e-book possa proporcionar um valioso contributo para o conhecimento e a compreensão da União Europeia e do seu fundamento axiológico, na ótica da promoção dos seus valores, em especial o Estado de direito e os direitos fundamentais, no específico âmbito das políticas públicas nacionais.

MARIA JOSÉ RANGEL DE MESQUITA

(Coordenadora do Módulo Jean Monnet “Fundamental Rights and Rule of Law as European Values in a Global World after the Conference on the Future of Europe”)

Sessão de Abertura

SESSÃO DE ABERTURA

Prof. Doutor Eduardo Vera-Cruz Pinto, Diretor da FDUL

Palavras introdutórias*

* O texto será objeto de publicação posterior no site do Módulo Jean Monnet.

Dr.^a Lídia Jacob, Diretora-Geral da Política de Justiça*

Bom dia a todos e a todas. Em primeiro lugar, como podem constatar, houve aqui uma inversão – que não foi do «ónus da prova», apesar de estarmos na Faculdade de Direito – mas antes uma inversão das intervenções, o que se deve a questões de horários de alguns Colegas, pelo que tivemos de nos adequar e redimensionar. E isto é um bom exemplo de diálogo, que só é possível, porquanto vivemos num Estado de Direito, em liberdade e em democracia, sendo que, o mais importante, é que a Conferência se realize e todos possamos sair daqui mais ricos em conhecimento.

Caras e Caros Colegas, minhas senhoras e meus senhores, posto este tópico introdutório, começo por cumprimentar os membros deste Painel: a Excelentíssima Senhora Representante da Comissão Europeia em Portugal, Embaixadora Dr.^a Sofia Moreira de Sousa; o Excelentíssimo Senhor Diretor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Senhor Professor Doutor Eduardo Vera-Cruz Pinto e a Excelentíssima Senhora Professora Doutora Maria José Rangel de Mesquita, organizadora desta Conferência, que nos desafiou para estarmos aqui hoje presentes.

Cumprimento igualmente todos os distintos moderadores e oradores, dos demais painéis desta conferência, permitindo-me, em simultâneo agradecer-lhes a sua presença, dado que, sem hesitação, aceitaram o convite que formulámos para participarem. O que faço, de forma especial, junto dos oradores, cujas intervenções de excelência, vão ficar para a posteridade, inclusive para efeitos académicos no âmbito do Módulo Jean Monnet, uma vez que a conferência está a ser objeto de gravação vídeo.

Quero também agradecer este desafio, à nossa anfitriã, Senhora Professora Doutora Maria José Rangel de Mesquita, pois este convite inquietou-nos e colocou-nos num patamar diferente do habitual. Na verdade, em boa parte do tempo, estamos “envolvidos” num registo “*non-stop*”, com elevado volume de trabalho, reuniões múltiplas, diversos assuntos a resolver em simultâneo, que não nos deixam pensar e perceber, de forma

real e concreta, o enorme privilégio que temos em viver num Estado de Direito!

Comungamos os mesmos valores europeus e temos uma Constituição que zela pelos nossos direitos fundamentais, o que nunca devemos ter por totalmente adquirido, pois a democracia nunca deve ser dada como algo finalizado e, por isso, esta Conferência desacomodou-nos e levou-nos a pensar que temos de lutar diariamente por estes valores, como, muito bem já o disseram, a Senhora Embaixadora, Dr.^a Sofia e o Senhor Professor Doutor Eduardo!

Permitam-me que agradeça ainda o trabalho e dedicação de toda a equipa da Direção Geral, designadamente da CAE, do GRI, e de muitos que, em *back office*, trabalharam para que esta Conferência seja uma realidade, de modo especial ao Centro de Informação e Comunicação (CIC) da DGPJ, que tratou de diversos assuntos, mormente da imagem da conferência e cujas colegas estão a acolher-vos na entrada. Um enorme obrigada a todos e todas que, por vezes não são vistos, mas que são essenciais para que tudo funcione bem.

É, pois, com muito entusiasmo que dou as boas-vindas a todos vós, nesta Conferência que conta com o apoio e colaboração da Direção-Geral da Política de Justiça, e que se realiza nesta Faculdade de Direito, de onde tenho boas e gratas recordações dos 5 anos da minha licenciatura! Revejo hoje e aqui, muitos amigos e amigas, antigos colegas de faculdade, nesta Casa que desde sempre fez vingar os valores fundamentais e que nos mostra qual é a importância da cooperação e a relevância da promoção da investigação no Direito, que se mantém atenta aos desafios contemporâneos, sejam eles nacionais, europeus ou internacionais.

Estes desafios contemporâneos são também aqueles a que a Direção Geral da Política de Justiça procura dar resposta, na concretização diária da sua missão; seja na conceção e avaliação de políticas públicas na área da justiça, na coordenação da cooperação internacional e dos assuntos europeus, na produção das estatísticas da justiça, na produção legislativa ou na coordenação dos meios de resolução alternativa de litígios, entre outras áreas.

E, por isso, é muito entusiasmante a concretização desta colaboração institucional, em que a academia e a administração pública se unem, com um

objetivo comum, que é a da promoção dos valores europeus, quer na fase da investigação e estudo, quer até à sua aplicação, em sede de políticas públicas.

A Direção-Geral da Política de Justiça, tem, na sua identidade, o termo *Política*, cuja génese grega: a *polis* (*idades-Estado*), representa a esfera pública, expressa pelo espaço público urbano, de onde derivaram palavras como “*politiké*” (política em geral) e “*politikós*” (pertencente aos cidadãos), que se estenderam ao latim “*politicus*” e assim chegaram às línguas europeias modernas essencialmente através do termo francês “*politique*”, que já no Séc. XIII era utilizado.

Para muitos a Política é uma arte, a arte de governar e de dirigir as relações internas e externas. E, devo alertar, que não estou aqui a pretender entrar na dialética da investigação académica sobre o tema, mas tão só a expressar a minha opinião.

Para mim, o exercício da política também deve ser (e é) uma atividade nobre e logo uma verdadeira arte, que permite encontrar soluções para problemas, que alcança melhorias e gera compromissos, sendo constituída por um conjunto de princípios e de objetivos que servem de guia à tomada de decisão e que fornecem a base da planificação de atividades em certos domínios. E é por isso que temos a política de justiça, a política de saúde, da segurança social e da educação, entre outras.

Porque estamos aqui a falar em política de justiça? Exatamente porque estamos a falar no direito e nos valores fundamentais que são a base de um Estado de Direito democrático. Jamais podemos ignorar que esta construção de políticas públicas – e falo aqui em particular da área da justiça – beneficia da influência positiva do pensamento crítico, da análise e da investigação, que são levadas a efeitos pelos académicos.

Sem essa visão crítica e analítica que nos é transmitida pela academia, não alcançaríamos a dialética necessária que nos permite obter resultados concretos na execução política.

Daí que a cooperação e, cada vez mais, a estreita colaboração, entre a Academia e o Estado, seja fundamental para alcançarmos resultados cada vez mais satisfatórios na concretização de programas, medidas e projetos que, em último *ratio*, visam sempre a prestação de um melhor serviço público e a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

A investigação académica pode capacitar-nos com melhores práticas e garantir-nos novas formas de alcançar os mesmos objetivos, com mais eficácia, mais celeridade, mas também com mais qualidade e melhores bases de sustentação, no que concerne à execução das políticas públicas.

E esta cooperação é fundamental também para a academia poder deter espaço de estudo e matéria para desenvolver o seu escopo capital, pois as políticas públicas são campo fértil e vastíssimo.

E, de facto, pessoalmente creio que é nessa relação simbiótica que reside o sucesso, pois todos somos importantes nessa equação, sendo por isso um grande privilégio estar aqui, nesta conferência promovida no âmbito do Módulo Jean Monnet, atento o vastíssimo leque de oportunidades de estudo e investigação que levam a efeito e que têm vindo a favorecer um ambiente cada vez mais favorável ao debate académico, quer ao nível nacional, quer europeu e internacional.

Podem contar com a DGPJ para esta contínua cooperação, dadas as nossas áreas de atribuições e competências, pois mesmo com falta de recursos humanos, o espírito de missão e a vontade de irmos sempre mais além, comanda este propósito.

Acresce que, para além de estarmos a cumprir os objetivos do Módulo Jean Monnet no âmbito deste projeto europeu, atrevo-me a dizer que também estamos a levar a efeito o que o próprio Jean Monnet pretendia quanto ao futuro da Europa, ao promovermos em uníssono e ao tornarmos cada vez mais visíveis, os valores fundamentais da União, que também são os nossos, pelos quais, como já antes referi, temos diariamente de pugnar.

Porque o resto do mundo, é o resto do mundo e não é igual e, lamentavelmente, não pode ser comparável, designadamente ao nível dos direitos, liberdades e garantias, e lembro só os direitos, liberdades e garantias das mulheres, direi que somos realmente privilegiados.

E faço silêncio, porque penso nos milhares, quiçá nos milhões, de mulheres deste mundo, que nem sequer podem assistir a uma Conferência desta natureza, muito menos intervir, como nós estamos aqui a fazer.

Meus caros e caras Colegas, os valores fundamentais e os direitos que lhes são ínsitos, não são direitos adquiridos! É importante que percebamos que este é um combate diário, quer em Portugal, quer na UE e no resto do

mundo, de forma a que os nossos filhos e filhas, possam continuar a viver num Estado de Direito democrático e experienciem estes mesmos valores e direitos fundamentais.

Por isso, acredito que é pelo debate, pela discussão clara e transparente das ideias, incluindo a dissecação das ameaças, ou potenciais ameaças, que neste mundo, cada vez mais globalizado e mais complexo, podemos procurar soluções conjuntas, dando mais e novos passos com vista a garantir a proteção dos direitos fundamentais e a afirmação democrática do Estado de Direito.

Aquilo que nós estamos a fazer num dado momento e local, tem repercussões em muitos pontos do globo, porque aquilo que nós ouvimos e transmitimos irá, decerto, ter eco noutros locais, e esta Conferência é um bom exemplo disso!

Já estou com algum tempo na minha intervenção, mas queria ainda dizer-vos que é uma grande responsabilidade, para todos nós e, principalmente, para as entidades públicas, a contínua defesa e promoção dos direitos fundamentais e, logo, do Estado de Direito em que nos integramos. Quando consideramos que está tudo assegurado, tal tem de corresponder à efetividade prática e real da vida e não ter apenas como base de afirmação, a letra da lei europeia e nacional. Temos de passar da teoria à prática e isso é algo que apenas conseguiremos juntos.

Vivemos em Portugal e na União Europeia, mas sabemos que, infelizmente, temos outros pontos do mundo, em que estes direitos não são fundamentais, nem o Estado é de Direito, pedindo desculpa por este trocadilho. Esta tarefa está sempre em marcha e em constante dialética, pois há que manter esses valores integrados de forma bem alicerçada nas políticas públicas e a DGPI tem esse compromisso nas suas próprias atribuições e competências.

Sendo a justiça uma área com responsabilidades acrescidas neste domínio no âmbito da Administração Pública, acho que posso afirmar, como dizia Jean Monnet, que: *“Não existem ideias prematuras, existem momentos oportunos pelos quais é preciso saber esperar”*.

Por exemplo, Portugal também soube esperar para entrar na União Europeia. Aliás, teve e soube esperar, mas entrámos e, por isso, os valores europeus também são os valores nacionais.

Pela perseverança e resiliência, muitas vezes sem meios, é verdade, mas com alguma criatividade e espírito de união, que é o mais importante, porque cada um de nós se for sozinho, se calhar consegue ir mais rápido, mas, se formos todos juntos, como alguém dizia, conseguimos ir mais longe, porque nos fundamentamos nos saberes de cada um e naquilo que podemos fazer enquanto comunidade.

Vou terminar, para não vos maçar mais, com outra citação de Jean Monnet sobre o futuro da Europa, que é a seguinte: “*Continuem, continuem, não há futuro para os povos da Europa que não passe pela União*”!

Assim vos deixo com estas palavras, desejando a todos uma excelente conferência, com votos que levem daqui muitas ideias e que as mesmas se espalhem, pela promoção dos direitos fundamentais e do Estado de Direito!

Muito obrigada a todos e a todas!

Faculdade de Direito de Lisboa, 25 de setembro de 2024

**Embaixadora Dr.^a Sofia Moreira de Sousa, Representante
Permanente da Comissão Europeia em Portugal**

Palavras introdutórias*

PAINEL I

**Direitos Fundamentais e Estado de Direito
enquanto Valores Europeus nas Políticas
Públicas Nacionais: relevo no contexto
das políticas públicas e papel do Estado
na sua promoção**

PAINEL I

Direitos Fundamentais e Estado de Direito enquanto Valores Europeus nas Políticas Públicas Nacionais: relevo no contexto das políticas públicas e papel do Estado na sua promoção

Moderadora: Dr.^a Sara Nunes de Almeida, Coordenadora Adjunta para os Assuntos Europeus da DGPJ

Palavras introdutórias

Olá, muito bom dia a todos. Excelentíssimos membros do painel, caros participantes aqui nesta nossa conferência, vou começar por me apresentar. O meu nome é Sara Nunes de Almeida, sou coordenadora adjunta dos assuntos europeus na Direção Geral da Política da Justiça e queria, desde já, agradecer o convite para estar aqui presente hoje e moderar este primeiro painel. E, como dizia a minha Diretora Geral ainda há pouco, sair um bocadinho fora da caixa que é a Direção Geral e o sítio onde nós estamos habituados a estar.

Bom, vou começar por apresentar o nosso primeiro orador, o Professor Doutor Tiago Antunes, que se junta até nós através dos meios remotos. O Professor Tiago Antunes é professor auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, é licenciado e doutorado também aqui por esta faculdade, nos últimos anos desempenhou, por várias vezes, funções governativas, foi Secretário de Estado dos Assuntos Europeus entre 2022 e 2024, foi Secretário de Estado Adjunto do Senhor Primeiro Ministro entre 2019 e 2022 e Secretário de Estado da Presidência do Conselho dos Ministros entre 2017 e 2019. Antes disso, trabalhou no Parlamento Europeu. Presentemente, é investigador principal do *Lisbon Public Law*, que é o Centro de Investigação de Direito Público, é *Senior Fellow* no Instituto Universitário Europeu e professor visitante do Colégio da Europa. Como

podemos ver por esta minha introdução, é uma pessoa que tem vasta experiência nesta área das políticas públicas e começo, desde já, por lhe dar a palavra.

Orador: Prof. Doutor Tiago Antunes, Professor Auxiliar da FDUL, Investigador do Lisbon Public Law Research Centre, Secretário de Estado dos Assuntos Europeus do XXIII Governo Constitucional

Resumo: A apresentação aborda a importância dos direitos fundamentais e do Estado de Direito como valores europeus, destacando os mecanismos políticos da União Europeia para garantir sua implementação. Nela se destaca o relatório anual da Comissão Europeia sobre o Estado de Direito, que, apesar de ser um instrumento de “soft law”, tem um impacto significativo nas políticas públicas dos Estados-Membros. O relatório inclui recomendações específicas e tem levado a melhorias concretas, como a instalação de entidades de transparência e mecanismos anticorrupção. Também menciona o Regulamento de Condicionalidade, que liga o respeito pelo Estado de Direito ao desembolso de fundos europeus, e o diálogo político no Conselho, que promove a troca de melhores práticas e pressiona os Estados-Membros a implementar reformas.

Palavras-chave: Estado de Direito; Direitos Fundamentais, artigo 7.º TUE; TJUE; Regulamento de Condicionalidade.

Abstract: The presentation discusses the importance of fundamental rights and the rule of law as European values, highlighting the political mechanisms of the European Union to ensure their implementation. It emphasizes the annual report of the European Commission on the rule of law, which, despite being a “soft law” instrument, has a significant impact on the public policies of Member States. The report includes specific recommendations and has led to concrete improvements, such as the establishment of transparency entities and anti-corruption mechanisms. It also mentions the Conditionality Regulation, which links respect for the rule of law to the disbursement of European funds, and the political dialogue in the Council, which promotes the exchange of best practices and pressures Member States to implement reforms.

Keywords: Rule of Law, Fundamental Rights, Article 7 TEU; CJEU; Conditionality Regulation.

O *instrumentarium* europeu de salvaguarda e promoção do Estado de Direito – em particular, os mecanismos de natureza política e o seu impacto na formulação e desenvolvimento das políticas públicas: um relato a partir da experiência recente no Conselho de Assuntos Gerais da União Europeia

Introdução

Gostaria de começar por manifestar o meu sincero agradecimento pelo convite que me foi dirigido para participar nesta conferência. Agradeço, em particular, à Professora Maria José Rangel de Mesquita, ao Professor Rui Lanceiro, bem como a todos os demais organizadores, pela concretização desta iniciativa, centrada num tema que me é especialmente caro.

Foi, pois, com muito gosto que aceitei o convite para partilhar convosco algumas reflexões, mesmo à distância, a partir de Florença, onde me encontro no Instituto Universitário Europeu, a investigar precisamente sobre o Estado de Direito no contexto da União Europeia (UE). Em concreto, desenvolvo essa investigação no âmbito da Escola de Governança Transnacional deste Instituto, uma escola especialmente dedicada ao interface entre a produção académica e o desenho de políticas públicas. Deste modo, como se pode verificar, o trabalho que aqui realizo em Florença encontra-se profundamente ligado ao tema da conferência – a importância dos direitos fundamentais e a promoção do Estado de Direito, enquanto valores fundacionais do projeto europeu, no contexto das políticas públicas da UE.

Nesta intervenção, procurarei refletir sobre os mecanismos políticos atualmente existentes no seio da UE com vista à salvaguarda e promoção do Estado de Direito, da qualidade da democracia e do respeito pelos direitos fundamentais. No fundo, trata-se de percorrer um conjunto de ferramentas, de índole eminentemente política, que são utilizadas pelas instituições europeias para assegurar o primado do Direito e o respeito pelos valores e princípios em que se funda o projeto europeu – que são, de resto, comuns às tradições constitucionais dos Estados-Membros.

Farei esta análise sobretudo a partir da minha experiência recente enquanto Secretário de Estado dos Assuntos Europeus, cargo que desempenhei

entre março de 2022 e abril de 2024. Nesse âmbito, uma das áreas a que dediquei particular atenção foi precisamente a do Estado de Direito. Desde logo porque, entre as minhas responsabilidades, incluía-se a representação de Portugal no Conselho de Assuntos Gerais, uma das formações mais relevantes do Conselho da União Europeia e, em concreto, a instância onde são tratados de forma sistemática os temas relativos ao Estado de Direito.

Efetivamente, ao longo dos dois anos em que aí servi, não houve praticamente nenhuma reunião em que o Estado de Direito não constasse, por um motivo ou por outro, da ordem de trabalhos. Foi, por isso, uma temática com que lidei intensamente. Seja no contexto da política de alargamento da UE, dado que o respeito pelos princípios democráticos e pelo Estado de Direito constitui um elemento essencial dos critérios de Copenhaga, de cujo cumprimento depende a adesão à UE, seja no quadro interno da própria União, enquanto exigência constante e verdadeiramente estruturante da pertença ao projeto europeu.

O respeito pelo Estado de Direito e pelos direitos fundamentais não pode nunca ser assumido como um dado adquirido. Nem é algo que, uma vez alcançado, se torna irreversível. Pelo contrário, trata-se de um imperativo cuja concretização exige vigilância permanente, acompanhamento próximo e instrumentos adequados, quer na fase inicial de adesão à UE, quer *in continuum* ao longo da participação dos Estados-Membros na vida da União. Aliás, um dos aspetos que maior preocupação tem suscitado nos últimos anos é precisamente o chamado “retrocesso do Estado de Direito” (*rule of law backsliding*) a que temos vindo a assistir, de forma particularmente grave, em alguns Estados-Membros. Esta questão constitui, inevitavelmente, um tema recorrente nas reuniões do Conselho de Assuntos Gerais da UE.

Por sua vez, o facto de representar Portugal neste Conselho levou a que eu acabasse por desempenhar também uma função de coordenação interna, dentro do Governo português e junto dos diversos ministérios e entidades relevantes da Administração Pública, a fim de garantir que os temas relativos ao Estado de Direito estavam a ser devidamente tratados, que estávamos a cumprir as nossas obrigações e a responder às recomendações formuladas pela Comissão Europeia.

É, pois, à luz desta experiência que procurarei analisar os mecanismos atualmente existentes na UE para garantir o respeito pelo Estado de Direito e a forma como esses mecanismos acabam por influenciar decisivamente o desenho e a execução das políticas públicas nos diversos Estados-Membros.

Centrar-me-ei nos mecanismos de natureza política. Sendo certo que, paralelamente a estes, existem também importantes instrumentos judiciais de garantia do Estado de Direito, envolvendo a intervenção tanto do Tribunal de Justiça da União Europeia, como dos tribunais nacionais enquanto aplicadores do Direito da União Europeia. Contudo, nesta exposição não me debruçarei sobre esses instrumentos ou “remédios” judiciais, focando-me essencialmente nos mecanismos de índole política.

De entre destes, dedicarei até mais atenção aos mecanismos considerados *suaves*, muitas vezes desvalorizados pelo seu cariz meramente analítico, recomendatório ou dialético. Isto é, mecanismos de *soft law*, assumidamente pouco ou nada cogentes, mas que, na verdade, acabam por revelar uma eficácia concreta significativa, influenciando diretamente a formulação e a implementação das políticas públicas. Procurarei demonstrar que mesmo os mecanismos menos coercivos têm efeitos relevantes e mensuráveis na condução das políticas públicas em matéria de Estado de Direito.

Relatório sobre o Estado de Direito

Um dos instrumentos políticos mais relevantes é, indiscutivelmente, o Relatório sobre o Estado de Direito, que tem vindo a ser elaborado anualmente pela Comissão Europeia desde 2020. Trata-se de um mecanismo não previsto nos Tratados, nem em nenhum ato legislativo, cuja criação resultou de uma iniciativa autónoma da Comissão Europeia com vista ao reforço das ferramentas de salvaguarda e promoção do Estado de Direito na UE. Esta foi uma iniciativa de enorme relevância e prenhe de consequências, na medida em que o relatório em questão se tem vindo a afirmar como uma das fontes de maior prestígio e autoridade quanto à observância do Estado de Direito – permitindo, assim, um exercício de *benchmarking* que, como veremos, está na base de diversas outras apreciações, discussões e

tomadas de posição (daí que este mecanismo, para além do seu valor intrínseco, seja na verdade instrumental à aplicação de diversos outros mecanismos de tutela do Estado de Direito).

O relatório em apreço constitui, no fundo, uma avaliação regular, sistemática e comparada do respeito pelo Estado de Direito em cada um dos Estados-Membros, servindo de referência e medida do cumprimento de *standards* objetivos de juridicidade, democraticidade e responsividade. Apesar de recente, o relatório conta já com uma estrutura e uma metodologia consolidadas, assentes em quatro pilares fundamentais: i) o sistema judicial, com especial enfoque na sua independência e eficiência; ii) os mecanismos de combate à corrupção; iii) o pluralismo e a liberdade de imprensa; e iv) o sistema de freios e contrapesos institucionais (*checks and balances*), abrangendo a atuação da sociedade civil, de entidades independentes e de outros *stakeholders* com funções de escrutínio democrático. Fiel a este modelo, o relatório tem todavia evoluído ao longo das suas diversas edições.

Desde 2023, passou a incluir recomendações específicas dirigidas a cada Estado-Membro, um desenvolvimento de grande alcance e com relevantes implicações práticas. De acordo com os dados constantes do último relatório disponível, de 2024, cerca de dois terços das recomendações anteriormente emitidas foram total ou parcialmente implementadas. O que atesta bem o sucesso que o relatório tem tido e mostra como este instrumento, não obstante a sua natureza essencialmente persuasiva, pode ter um impacto efetivo na modulação e melhoria das políticas relativas ao Estado de Direito.

Adicionalmente, desde a edição de 2024, o relatório passou a abranger, para além dos 27 Estados-Membros, quatro países candidatos à adesão, alargando assim o seu âmbito de análise. O que se mostra plenamente justificado, atendendo à centralidade que os temas relativos ao Estado de Direito têm no processo de alargamento da UE.

Futuramente, e tomando por base as *Political Guidelines* da Presidente da Comissão Europeia para o atual mandato, pretende-se vir a associar o financiamento de cada Estado-Membro com o respetivo desempenho neste relatório – na linha, portanto, e em desenvolvimento do que já hoje se prevê

no Regulamento de Condicionalidade, que analisaremos *infra*. Este caminho, a ser prosseguido, transformará paulatinamente aquele que é um instrumento *suave*, de caráter essencialmente avaliativo, num instrumento bastante mais *duro*, enquanto condição de acesso a fundos europeus ou doseador da respetiva disponibilidade, com consequências potencialmente de grande monta. É uma evolução a que valerá a pena estar atento.

Em todo o caso, importa sublinhar que já hoje, apesar da sua natureza não vinculativa, este relatório constitui uma poderosa ferramenta de pressão política. Ao fornecer, anualmente, uma análise detalhada, minuciosa e independente do grau de cumprimento do Estado de Direito em cada Estado-Membro, permite um diagnóstico rigoroso sobre os avanços ou recuos observados. E, mesmo que não esteja (ainda?) diretamente associado ao desembolso de fluxos financeiros, constitui um poderoso incentivo à ação, valorizando os progressos alcançados e denunciando a inércia ou mesmo o retrocesso na concretização de direitos fundamentais, *standards* democráticos ou princípios e valores constitucionais (numa tática de *name & shaming*).

A elaboração do relatório baseia-se num processo de consulta alargada, incluindo visitas ao terreno (na prática realizadas por via digital), durante as quais a Comissão Europeia contacta tanto com autoridades públicas como com representantes da sociedade civil. A preparação por parte dos Estados-Membros para estas consultas reveste-se de grande exigência e obriga a uma verificação interna rigorosa do cumprimento das obrigações e compromissos assumidos.

No caso português, este processo implicou a demonstração de que haviam sido dados passos concretos – para dar apenas alguns exemplos – na operacionalização da Entidade para a Transparência, na instalação do Mecanismo Anticorrupção, no reforço de recursos humanos no sistema judicial ou na regulamentação da distribuição eletrónica de processos judiciais, entre outras medidas. Estas ações foram alvo de um escrutínio muito intenso por parte da Comissão Europeia, exigindo informação precisa sobre a existência de dotação orçamental, número de funcionários contratados, implementação de reformas legislativas, publicação de atos regulamentares, etc.

Como se nota, não está em causa o Estado de Direito como uma mera realidade abstrata, uma ideia generosa ou um princípio genérico. Estamos perante um nível de escrutínio que obriga a ir ao concreto, densificando e demonstrando o cumprimento efetivo de um conjunto de indicadores muito práticos, os quais permitem verificar se estão reunidas as condições jurídicas, institucionais e materiais de que depende a plena e escrupulosa realização do Estado de Direito.

Isto constitui – fazendo agora a ligação com as políticas públicas – um fator grande de pressão para concretizar reformas ou tomar decisões. No caso português, eram conhecidas algumas áreas em que tínhamos de adotar medidas, ou para cumprir as recomendações do ano anterior, ou porque havia um compromisso público de levar a cabo certas reformas. Contudo, sabemos bem que as reformas levam o seu tempo, carecem de meios e que, muitas vezes, os respetivos prazos acabam por derrapar. Ora, a existência do Relatório sobre o Estado de Direito e a interação com a Comissão Europeia a seu respeito, incluindo as visitas ao terreno, aumentam a urgência ou atribuem maior prioridade à concretização das medidas necessárias. Desde logo, para podermos em tempo útil – isto é, a tempo de ser considerado no relatório anual – demonstrar à Comissão Europeia que Portugal fez o seu trabalho de casa e implementou as alterações previstas ou melhorou os indicadores objeto de análise.

O relatório em questão funciona, pois, como um catalisador da implementação de políticas públicas, uma vez que os Estados-Membros são pressionados a demonstrar anualmente os avanços alcançados. Tal pressão manifesta-se tanto na fase preparatória, como após a publicação do relatório, uma vez que as lacunas identificadas exigem uma resposta eficaz por parte das autoridades nacionais, que será apreciada no relatório subsequente.

Em suma, o Relatório anual sobre o Estado de Direito constitui um exemplo paradigmático de como um mecanismo de *soft law* pode induzir mudanças estruturais e promover reformas relevantes nos Estados-Membros, contribuindo para a consolidação do Estado de Direito e para o aperfeiçoamento das políticas públicas nos domínios da justiça, transparência, combate à corrupção, liberdade de imprensa e funcionamento democrático das instituições.

Diálogo Político sobre o Estado de Direito

A partir do Relatório sobre o Estado de Direito, da responsabilidade da Comissão Europeia, desenvolve-se no seio do Conselho de Assuntos Gerais um mecanismo complementar de escrutínio e debate: o diálogo político sobre o Estado de Direito. Este processo apresenta duas modalidades distintas: por um lado, um diálogo horizontal, de natureza anual, centrado na análise global do relatório da Comissão; por outro, um diálogo individualizado, conduzido Estado-Membro a Estado-Membro, em que cada país é, rotativamente, objeto de análise e discussão entre os seus pares.

Este segundo formato – o diálogo país a país – permite um exame aprofundado da situação específica de cada Estado-Membro, à luz das conclusões e recomendações do relatório. Inicialmente, eram analisados cinco Estados por semestre; mais recentemente, passaram a ser analisados quatro Estados de cada vez, em três momentos distintos ao longo do ano, assim acelerando a rotação regular, mas permitindo mais tempo para a consideração de cada realidade nacional. Nestas sessões, o Estado-Membro em foco encontra-se sujeito a um escrutínio realizado entre pares, sendo convidado a explicar as medidas adotadas e os resultados alcançados, bem como a justificar eventuais atrasos ou omissões.

Este mecanismo possui múltiplas virtualidades. Desde logo, promove o intercâmbio de boas práticas e funciona como um exercício de análise comparada, permitindo a cada Estado-Membro conhecer as soluções adotadas por outros países para enfrentar desafios semelhantes.

Portugal, por exemplo, tem debatido há vários anos a regulamentação do lóbi e a criação de um registo de entidades representativas de interesses, mas tal reforma ainda não foi concretizada. Vários outros Estados-Membros já implementaram mecanismos neste domínio, pelo que a partilha de experiências se revela de grande utilidade. Outro exemplo prende-se com a chamada “pegada legislativa”, cuja implementação está em curso em Portugal, mas que já se encontra operacionalizada em diversos outros Estados-Membros. O mesmo se aplica à digitalização da justiça, tema com expressão significativa no Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) português.

Estes diálogos políticos oferecem, portanto, um espaço privilegiado para a aprendizagem mútua, em registo colaborativo, e para a identificação de soluções inovadoras, com impacto direto na formulação e execução de políticas públicas.

Para além desta dimensão de cooperação e troca de experiências, o diálogo político ao nível do Conselho tem a virtualidade de, à vez, obrigar todos os Estados-Membros a prestar contas perante os restantes. Não se trata obviamente de um julgamento, mas de uma discussão entre pares, como já referido. É isso, aliás, que confere legitimidade ao processo e o torna politicamente aceitável. Em qualquer caso, a circunstância de cada Estado ter de responder pelas suas políticas em matéria de Estado de Direito, qualidade da democracia e respeito pelos direitos fundamentais tem um efeito virtuoso, aumentando a *accountability* quanto a estes temas e funcionando como um incentivo ao aperfeiçoamento da legislação e práticas nacionais (designadamente obrigando a um exercício de autoavaliação e correção de eventuais problemas, antes da sujeição formal ao “exame” por parte dos demais Estados-Membros).

Tive oportunidade de representar Portugal numa das ocasiões em que o nosso país foi objeto de análise individualizada no Conselho de Assuntos Gerais, em dezembro de 2022. Tratou-se de uma sessão conduzida de forma bastante construtiva, dado que Portugal é considerado um Estado-Membro com bom desempenho em matéria de Estado de Direito. Ainda assim, o processo exigiu uma preparação meticulosa e a apresentação de evidências concretas sobre a implementação das medidas previstas e a superação ou correção das fragilidades que haviam sido sinalizadas pela Comissão Europeia.

Foram discutidas, por exemplo, as estatísticas relativas à redução das pendências judiciais, o grau de concretização da reforma dos tribunais administrativos e fiscais, e os passos dados na implementação de diversas medidas de transparência ou combate à corrupção. Este tipo de escrutínio, ainda que exercido num espírito amistoso e colaborativo, constitui um importante estímulo à ação e reforça a responsabilização interna das autoridades nacionais na condução das políticas públicas.

Sendo que, mesmo relativamente aos Estados-Membros “amigos do Estado de Direito”, há sempre aspetos a melhorar e reformas adicionais

a concretizar no âmbito das políticas públicas nacionais em matéria, por exemplo, de justiça, de combate à corrupção, de pluralidade dos media, ou de promoção dos direitos e liberdades fundamentais. Pelo que este diálogo funciona como um convite a ir mais longe e nunca baixar a guarda.

Por fim, nalguns casos mais problemáticos, o diálogo político constitui uma oportunidade para confrontar os Estados-Membros com situações de incumprimento ou retrocesso em matéria de Estado de Direito. Nestas sessões, um pouco mais delicadas, os pares são chamados a questionar, de forma muito direta e específica, as omissões, falhas e incumprimentos detetados, eventuais atos de compressão de direitos, liberdades e garantias ou então certas medidas legislativas e práticas governativas que suscitem dúvidas quanto à sua compatibilidade com os valores fundacionais da União Europeia, designadamente no que diz respeito à independência do poder judicial, à proteção de minorias ou ao respeito pelas liberdades fundamentais.

Em todo o caso, importa referir que o facto de todos os Estados-Membros, sem exceção, serem periodicamente sujeitos a este processo contribui para reforçar a legitimidade e a equidade do mecanismo, afastando perceções de seletividade ou discricionariedade e desautorizando qualquer vitimização ou invocação de intuits persecutórios. Embora o foco mediático tenda a recair sobre os Estados com retrocessos mais visíveis, como é o caso da Hungria ou, até recentemente, da Polónia, todos os países são alvo de análise e encorajados a prosseguir na via do aperfeiçoamento.

Em síntese, o diálogo político sobre o Estado de Direito revela-se um instrumento de grande utilidade no contexto da governação europeia. Embora constitua essencialmente um fórum de discussão, não estando associado a qualquer castigo ou reprimenda, a verdade é que promove a transparência, a aprendizagem mútua e a responsabilização recíproca, induzindo mudanças concretas nas políticas públicas nacionais e contribuindo, de forma sustentada, para a defesa e valorização dos princípios fundamentais da União Europeia.

Regulamento de Condicionalidade

Para além dos mecanismos de natureza mais analítica ou dialógica, e em qualquer caso não vinculativos, a UE dispõe hoje de outros instrumentos com maior potencial coercivo, entre os quais se destaca o Regulamento de Condicionalidade. Trata-se de um mecanismo relativamente recente, que permite condicionar o acesso de um Estado-Membro a fundos europeus sempre que se verifiquem determinadas deficiências no respeito pelo Estado de Direito que possam comprometer a boa gestão financeira dos recursos da União e a proteção dos seus interesses financeiros.

Este instrumento já foi objeto de aplicação prática, em relação à Hungria, com efeitos assinaláveis. Foi apenas após a ameaça de congelamento de fundos – posteriormente concretizada – que as autoridades húngaras se mostraram dispostas a proceder a reformas em áreas como a independência judicial e a prevenção da fraude em matéria de contratação pública. Ainda que as deficiências apontadas pela Comissão Europeia não tenham sido plenamente sanadas, a introdução de alterações legislativas e institucionais pela Hungria, que durante anos resistira a essas reformas, demonstra bem o potencial deste mecanismo.

Importa, contudo, referir que o âmbito de aplicação do Regulamento de Condicionalidade é limitado aos aspetos do Estado de Direito que tenham um impacto direto sobre os interesses financeiros da União. Assim, matérias como o combate à corrupção, as práticas de atribuição de subsídios e de contratação pública ou a eficiência do sistema judicial estão abrangidos. Por outro lado, domínios igualmente relevantes para a integridade democrática, como a proteção de minorias ou o respeito pelos direitos das pessoas LGBTI+, não se encontram, em princípio, cobertos por este instrumento, dado não apresentarem uma ligação direta ao orçamento da União.

Ainda assim, numa avaliação preliminar, este mecanismo tem-se revelado eficaz no cumprimento do seu propósito. Ao estabelecer uma relação direta e explícita entre o respeito pelos princípios do Estado de Direito e o acesso a financiamento europeu, o Regulamento introduz um poderoso incentivo à conformidade. A simples ameaça de retenção de

fundos pode, em determinados contextos políticos, gerar efeitos significativos e acelerar reformas estruturais.

Em conclusão, o Regulamento de Condicionalidade veio preencher uma lacuna importante no arsenal de ferramentas da União Europeia para a defesa dos seus valores fundamentais. Apesar de algumas limitações e do seu foco restrito na vertente orçamental, constitui um exemplo de como instrumentos jurídicos vinculativos podem reforçar, de forma concreta e tangível, a proteção do Estado de Direito no seio da União.

Mecanismo sancionatório (artigo 7.º TUE)

Para além dos instrumentos anteriormente analisados, cumpre referir o mecanismo previsto no artigo 7.º do Tratado da União Europeia (TUE), frequentemente designado como a “bomba atómica” do arsenal institucional da União em matéria de salvaguarda do Estado de Direito. Este mecanismo permite a aplicação de sanções políticas a um Estado-Membro que viole grave e persistentemente os valores enunciados no artigo 2.º do TUE, incluindo, no limite, a suspensão do seu direito de voto no Conselho.

Contudo, a experiência prática mostra que, apesar da sua conceção ambiciosa, este mecanismo se revelou, até à data, impossível de aplicar. Os processos instaurados contra a Polónia e a Hungria, ao abrigo deste artigo, não resultaram, até ao momento, na imposição de quaisquer sanções. A exigência de unanimidade entre os restantes Estados-Membros, em última instância, constitui um entrave substancial à sua aplicação. Tal requisito, na prática, concede a determinados Estados a possibilidade de bloquear mutuamente qualquer tentativa de sanção, esvaziando o instrumento do seu potencial dissuasor.

Esta limitação evidenciou uma dissonância entre a robustez formal do artigo 7.º do TUE e a sua eficácia material. Paradoxalmente, a sua natureza altamente coerciva torna-o politicamente inoperacional, sobretudo num contexto em que os interesses políticos e alianças entre governos podem comprometer o necessário consenso.

Considerações Finais

Aqui chegados, importa contrastar o artigo 7.º do TUE com os instrumentos de natureza mais *suave*, como o Relatório sobre o Estado de Direito e o diálogo político entre pares no Conselho de Assuntos Gerais. Embora menos coercivos e sem consequências jurídicas automáticas, estes instrumentos revelaram-se, na prática, mais eficazes para induzir mudanças, estimular reformas e promover a convergência com os valores fundacionais da União.

Verifica-se, portanto, que mesmo mecanismos de cariz tendencialmente persuasivo, sem efeitos vinculativos, podem ter um impacto real, desde que bem desenhados, politicamente sustentados e consistentemente aplicados. Já o artigo 7.º do TUE, embora relevante enquanto último recurso, requer uma reflexão crítica sobre o seu desenho institucional e sobre a necessidade de reforçar os mecanismos complementares de *soft governance*.

Assim, a experiência recente sugere que a eficácia dos instrumentos de salvaguarda e promoção do Estado de Direito não depende exclusivamente da sua vinculatividade formal, mas da sua aplicabilidade concreta e do modo como conseguem mobilizar incentivos, constrangimentos reputacionais e dinâmicas institucionais.

Moderadora: Dr.^a Sara Nunes de Almeida

Muito obrigada, Senhor Professor. Realmente, deixou-nos aqui algumas ideias e questões muito interessantes para refletir. Existem várias ferramentas na União Europeia para defender o Estado de Direito e não posso deixar de subscrever o que disse relativamente ao mecanismo europeu de avaliação do Estado de Direito. Eu, sendo da parte da equipa que prepara, periodicamente, as respostas na área do Ministério da Justiça, posso concordar inteiramente consigo. É um mecanismo muito minucioso, implica muitas entrevistas, muito trabalho, muita preparação da nossa parte, e não só, e tem realmente esse efeito que disse, que faz uma pressão simpática para nós tomarmos medidas e avançarmos nesta área.

Nós daqui a pouco teremos o debate, mas eu ia agora passar para a próxima intervenção. Tenho aqui ao meu lado o Dr. Paulo Areosa Feio, que foi o primeiro Diretor do recém-criado Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública, mas conhecido pelo PLANAPP, desde a sua criação em 2021 até a sua reforma em junho passado. Anteriormente, desempenhou cargo de Conselheiro Técnico na delegação de Portugal junto à OCDE, foi coordenador do observatório do QREN, tendo sido responsável pela coordenação técnica da aplicação dos fundos estruturais e de coesão em Portugal, foi chefe de projeto do observatório do QCA III e membro da missão para a reforma da Organização Territorial da Administração do Estado. É licenciado e mestre em Geografia e Planeamento pela Universidade de Lisboa, foi assistente investigador no Departamento de Geografia da Faculdade de Letras e Professor Convitado no Mestrado em Economia e Políticas Públicas do ISCTE. Ainda à altura individual, em parceira de várias publicações, bem como de relatórios e projetos de investigação, estudos de planeamento, dedica-se há mais de 20 (vinte) anos a esta área das políticas públicas e estou certa de que os irá trazer aqui umas ideias interessantes sobre esta matéria. Passo-lhe então a palavra, muito obrigada.

Orador: Dr. Paulo Areosa Feio, Ex-Diretor-Geral PlanAPP*

Sumário: Introdução; I. Além da aferição da constitucionalidade; II. O papel da avaliação das políticas públicas; III. Antecipação do impacto multidimensional das políticas públicas; IV. Reflexão coletiva e participação pública; Conclusão.

Palavras-Chave: Políticas públicas; Avaliação de impacto; Novo paradigma; Participação colectiva e plural; transparência e responsabilidade.

Abstract: Public policies, strategically aligned with principles and fundamental rights, as enshrined in the Charter of Fundamental Rights of the European Union and in the Portuguese Constitution, play a critical role in building more democratic, inclusive, and just societies. They are a key driver for promoting the democratic European values and the rule of law. This article highlights the challenges in assessing the submission of policies to those principles and values, particularly in areas of social, economic and cultural rights, where the Charter assumes an aspirational nature, and constitutional enforcement is, in practice, limited. Under those circumstances, it is argued that evaluation and impact assessment, whether *ex ante* or *ex post*, aiming to enhancing decision-making processes, can provide a pivotal tool to ensure alignment with those principles and values, and at the same time, to strengthen democratic governance and legitimacy. The article argues that the new paradigm of impact assessment and evaluation, based on collective and plural reflection, and on a systemic and integrative approach, combined with active processes of public substantive participation can be a key driver for more transparent policy-making and more accountable policies, which are themselves foundational principles of a democratic State and European values.

Keywords: Public policies; Impact assessment; New paradigm; Collective and plural reflection; Transparency and accountability.

Direitos fundamentais e políticas públicas: o papel da avaliação e da participação dos cidadãos

Introdução

A preocupação com a integração dos princípios e valores europeus nas políticas públicas é uma dimensão essencial de uma boa governação, diretamente associada à preservação e promoção do Estado de Direito.

* Consultor. Ex-diretor do Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública (PlanAPP).

Políticas públicas alinhadas com esses princípios e valores são condições fundamentais para a promoção de sociedades mais justas e democráticas. A subordinação das políticas a esse quadro de princípios e valores é indispensável para garantir, desde logo, a dignidade para todos os cidadãos, a igualdade perante os poderes públicos, o que inclui a proteção contra abusos de poder.

Os direitos consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia abrangem um leque de liberdades e garantias, que constituem não apenas princípios éticos, mas também normas jurídicas que devem ser respeitadas pelos Estados-Membros e pelas instituições da União e nacionais. Proclamada em 2000 e vinculativa desde o Tratado de Lisboa (2009), é um documento essencial que consagra direitos fundamentais, promovendo uma união baseada em valores como dignidade humana, liberdade, igualdade, solidariedade, cidadania e justiça.

No entanto, a sua plena implementação carece ainda de desenvolvimentos, como foi reconhecido pela resolução do Parlamento Europeu, de 12 de fevereiro de 2019. No relatório que precedeu a resolução, sublinhava-se que “não obstante os progressos significativos registados pelas instituições da UE no sentido de integrar a Carta nos processos legislativo e decisório, esta parece ser ainda um instrumento subavaliado, não explorado em todo o seu potencial. A tendência geral é a de se concentrar em evitar a sua violação em vez de maximizar o seu potencial, apesar do facto de o dever de promover a sua aplicação estar claramente enunciado na própria Carta (n.º 1 do artigo 51.º)”. No mesmo sentido se pronunciaram diversas comissões do Parlamento Europeu e, com particular ênfase, a do Emprego e Assuntos Sociais, quando salientava “que todos os atores da União devem dedicar igual atenção aos direitos sociais e aos direitos e princípios económicos, bem como aos outros direitos e princípios fundamentais consagrados na Carta”.

Alguns autores têm enfatizado precisamente o facto de, no domínio dos direitos sociais e económicos, a Carta assumir uma natureza essencialmente aspiracional, reduzindo o seu impacto prático¹.

¹ Como notam Craig, P., & De Búrca, G. (2021), sendo enunciados como princípios e não como direitos, não são diretamente aplicáveis, o que se tem traduzido numa aplicação

Importa por isso atender, em paralelo, ao quadro constitucional nacional, dado que, no caso português, a Constituição da República reforça e amplia o quadro de princípios e valores a que qualquer ato legal ou decisão política se deve submeter.

Se a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e a Constituição da República Portuguesa fornecem, em conjunto, a base jurídica fundamental que assegura que todas as políticas e leis respeitam as liberdades e garantias essenciais dos cidadãos, é a última, porém, que corporiza o enunciado geral de direitos económicos, sociais e culturais.

De facto, os direitos previstos na Constituição (direito ao trabalho e à proteção em situações de necessidade, o direito à saúde e à educação, o direito a uma habitação condigna e a viver num ambiente sadio e equilibrado, o direito à cultura), dão força constitucional a princípios que visam promover uma sociedade, não apenas formalmente mais democrática, mas também socialmente mais justa, mais inclusiva e mais equitativa, assegurando o bem-estar e a dignidade de todos os cidadãos.

Os princípios constitucionais consagram a obrigação do Estado de promover políticas públicas para assegurar o acesso de todos, em condições de igualdade, isto é, independentemente da sua condição económica ou social, étnica ou de género, a serviços que definem a constituição de um estado social². As instituições políticas e o Estado assumiriam, assim, a sua responsabilidade na criação de condições para que o bem-estar humano floresça, no sentido da realização do que John Rawls designa por “bens sociais primários”, que englobam direitos, liberdades e oportunidades, rendimentos e riqueza, e as bases sociais do autorespeito (Rawls, 1971) ou, noutras óticas, na intervenção para combater as desigualdades que

prática limitada, devido à falta de mecanismos concretos para implementar estes direitos de forma uniforme.

² Como referem Rodrigues, M. L. e Adão e Silva, P. (2016), “para analisar a construção do estado de direito democrático e social e a trajetória das políticas públicas na democracia é necessário ter em conta, para além da Constituição, outros diplomas legais”, como, no caso da Justiça, as grandes leis ordenadoras em que se declina o direito à liberdade e que organizam o sistema de justiça, ou, como nos sistemas sociais, as diversas Leis de Bases (do Sistema Nacional de Saúde, da Segurança Social, do Sistema Educativo e da Política de Solos, de Ordenamento do Território e Urbanismo).

colocam em causa o Bem Comum, redistribuindo os recursos essenciais à plena inserção dos indivíduos na sociedade, ou para proporcionar as dimensões indispensáveis para a sua realização individual e a sua inserção na dinâmica do ordenamento social (Sen, 1999).

Se é este o quadro de valores e princípios a que qualquer ato legal ou decisão política se deve submeter, por maioria de razão, aqueles atos ou decisões que visam precisamente promover a prossecução de objetivos previamente definidos, conducentes à melhoria da vida coletiva, através de um conjunto articulado de meios ou instrumentos, com a utilização de recursos (financeiros ou outros) de natureza pública – aquilo a que chamamos políticas públicas – não poderão fugir a essa regra fundamental.

I. Além da aferição da constitucionalidade

O primeiro mecanismo de que as nossa sociedade dispõe para aferir a subordinação das políticas ao quadro de princípios e valores é a própria verificação da constitucionalidade das leis. As leis que estabelecem as políticas não fogem à regra e, ao longo da nossa história, há inúmeros casos que o documentam.

No entanto, como salientam Rodrigues e Adão e Silva (2016), “apesar de estar prevista a possibilidade de fiscalização da inconstitucionalidade por omissão (artigo 283.º), sempre que os direitos, liberdades e garantias pressupõem a prestação pelo estado de serviços públicos, não há, na prática, mecanismos judiciais para exigir que o Estado cumpra as obrigações constitucionais de promoção das políticas públicas sociais, visando a igualdade de oportunidades. A efetivação daqueles direitos não é algo que possa ser exigido individualmente pelos cidadãos através dos tribunais”.

Importa ter presente que a grande maioria de políticas bem elaboradas (e portanto, com maior probabilidade de serem bem sucedidas) são corpos complexos de medidas de natureza diversa – podem incluir medidas de regulação (de preços, de quantidades, de qualidade, de acesso, entre outras), medidas de utilização de recursos públicos (de investimento ou de outra forma de financiamento) e, quase obrigatoriamente, medidas relativas à

utilização de recursos organizacionais (de administração e coordenação) inerentes à concretização da intervenção pública.

Uma política de habitação, por exemplo, não poderá deixar de intervir no mercado, procurando regular oferta e procura, por via de controlo de preços (dos solos, por exemplo), incentivando ou desincentivando tipos de oferta ou localizações, beneficiando diretamente alguns tipos de procura. Mas também dificilmente pode prescindir de investimento público (direto ou sob a forma de incentivos a determinado tipo de investimento privado). E, seguramente, do que não pode prescindir é da definição de quem faz o quê, quem é responsável pelas diversas fases de intervenção.

Ora, por regra, as questões de constitucionalidade da grande maioria destas medidas não se colocam. Para além da prudência legislativa, há um outro fator que o explica: é que tomadas isoladamente cada uma das medidas dificilmente ferem diretamente os preceitos legais ou constitucionais e, como se referiu anteriormente, a verificação de inconstitucionalidade por omissão, é de difícil concretização. Isto, apesar de grande parte do debate político que se gera em torno de novas iniciativas de política se estabelecer precisamente no confronto entre a concordância ou discordância substancial dessas iniciativas aos valores e princípios constitucionais. Não é raro, ouvirem-se representantes de partidos na oposição, de parceiros ou de grupos sociais diversos argumentarem que a política A ou B fere direitos ou contraria princípios constitucionalmente defendidos.

Ou seja, a aferição da constitucionalidade não pode ser entendida como o único mecanismo a considerar para cumprir o desiderato da subordinação das decisões sobre políticas ao quadro de princípios e valores de um Estado Social de Direito, ainda que seja o de maior eficácia corretiva.

Em suma, e como sublinham os autores acima referidos, a efetiva contribuição de políticas públicas para a prossecução dos princípios constitucionais só pode ser assegurada por via política, em última instância, através das escolhas dos cidadãos, nomeadamente enquanto eleitores ou, de uma forma mais geral, através da sua participação cívica: “a garantia da igualdade de oportunidades e da concretização das políticas públicas depende da política e não do direito”, não obstante argumentarem justamente que “sem a consagração das obrigações do Estado no texto constitucional

difícilmente teriam sido desenvolvidas as políticas públicas que levaram à construção do estado social e de direito que hoje temos”.

À luz destas considerações, importa ter presente que outros mecanismos podem ser mobilizados para assegurar uma melhor adequação das políticas ao quadro de valores e princípios acima referidos.

II. O papel da avaliação das políticas públicas

Procurarei defender que a convocação de processos estruturados, tecnicamente robustos, de análise e avaliação de políticas públicas pode constituir um meio crucial para esse efeito.

Exercícios dessa natureza não substituem o debate e o confronto político, elementos constitutivos do processo democrático. Mas podem contribuir para que esse debate seja, não apenas mais informado, em termos das condições objetivas que fundamentam a intervenção pública e da pertinência dos resultados que se pretendem atingir, mas também mais profundo, discutindo a razoabilidade das relações causais que associam os resultados desejados aos recursos e às medidas a implementar, bem como permitindo trazer à luz do dia muitos dos aspetos que estão subjacentes às opções que uma dada política traduz: os valores e os interesses dos atores que participam do processo de elaboração da política, a interação entre eles e a arquitetura de poderes que influencia a tomada de decisões. Ou seja, aquilo que Thomas Dye definiu como a compreensão “do que os governos fazem”, “porque o fazem” e “que diferença isso faz”³.

Os estudos de investigação aplicada na esfera da Ciência Política dedicada à política pública têm, porém, um desenvolvimento ainda limitado entre nós, ao contrário do que acontece, sobretudo, no mundo anglosaxónico,

³ Título do capítulo introdutório da sua obra fundamental *Explaining Public Policy* (12ª edição, 2008), no qual este autor define o âmbito dos estudos em *Policy Analysis*, enquanto ramo específico da Ciência Política, que envolve a descrição do conteúdo da política, a análise dos seus determinantes – o impacto social, cultural, económico e político na configuração desse conteúdo, o efeito os arranjos institucionais e dos próprios processos políticos –, bem como uma avaliação das consequências da política na sociedade, tanto intencionais como não intencionais.

onde frequentemente desempenham o papel de fornecer bases de argumentação para o confronto de ideias sobre a oportunidade, a relevância ou a consistência de uma dada política pública à luz de valores socialmente aceites⁴.

A prática sistemática de processos de avaliação de políticas pode oferecer um contributo substancial para cumprir o desígnio de melhor aferir em que medida essas políticas públicas se coadunam com os princípios e valores que devem reger uma sociedade democrática e inclusiva. Essa prática sistemática exige, porém, a sua institucionalização, como meio para promover uma cultura de aprendizagem, responsabilização e prestação de contas (accountability), que implique os decisores e outras autoridades do Estado, mas que se estenda ao conjunto do sistema político e à sociedade (OCDE, 2022)⁵.

Pese embora as diferenças filosóficas e metodológicas que enformaram distintas tradições de avaliação de políticas, existe um “chão comum”, determinado pela preocupação de entender em que medida as políticas públicas (ou programas mais específicos) cumprem os objetivos que as justificam, isto é, determinar, de modo sistemático e objetivo, o cumprimento dos seus objetivos e o mérito dessa política pública (PlanAPP, 2024).

Nesse sentido, a avaliação de políticas implica, com recurso a metodologias quantitativas ou qualitativas diversas, mobilizar a evidência adequada à emissão de juízos de valor sobre a eficácia ou a eficiência de uma dada política, mas também acumular conhecimento sobre a forma como as medidas de política produzem ou não os resultados esperados, os seus fatores condicionantes, fornecendo, por essa via, as indicações necessárias a novas tomadas de decisão, designadamente sobre a continuidade ou a correção de políticas em curso.

⁴ Um caso paradigmático, em Portugal, é o dos estudos desenvolvidos na segunda metade dos anos 90 do século XX, a partir da edição do Livro Verde pela Comissão do Livro Branco da Segurança Social (1997), que precedeu a elaboração do Livro Branco e, posteriormente, a aprovação dos diplomas que consagraram a reforma do Sistema de Segurança Social.

⁵ Para fundamentar a relevância da institucionalização atente-se à produção da OCDE sobre a matéria, em particular a recomendação específica adotada pelo respetivo Conselho (OCDE,2022), bem como ao relatório sobre Portugal, elaborado na sequência do apoio técnico à instalação do PlanPP, que decorreu em 2022 e 2023 (OCDE, 2024).

No caso de exercícios realizados antes da implementação de políticas – por essa razão denominados *ex ante* – assume especial importância a antecipação dos seus impactos potenciais. Trata-se de um campo particularmente complexo, de que a definição sugerida pelo Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE dá conta: a antecipação dos efeitos de longo-prazo, positivos e negativos, primários e secundários, produzidos por uma intervenção de desenvolvimento, diretamente ou indiretamente, desejados ou indesejados.

Esta definição de impacto sublinha a necessidade de estimar todo o tipo de efeitos, sejam eles positivos e desejados, ou negativos e indesejados. Reconhece que no centro do exercício deve estar a procura de relações de causalidade entre as medidas de política (a intervenção com os recursos que mobiliza) e os resultados que se observam, focados no longo prazo, o que deverá permitir a confirmação ou a infirmação da teoria de ação que esteve na base da sua formulação. Mas sugere, simultaneamente, que a existência de múltiplas relações no sistema posto em marcha por uma intervenção de política exige a ponderação cuidada de efeitos indiretos e induzidos, produzidos por mecanismos de 1.º ou de 2.º grau.

Exercícios desta natureza são cada vez mais utilizados para procurar responder à questão do alinhamento de uma determinada política com os princípios e valores consagrados nas leis fundamentais ou decorrentes de prioridades estratégicas nacionais ou de compromissos internacionais. Quando realizados após a sua concretização assumem a natureza de uma verdadeira avaliação de impacto. No caso de serem realizados na fase prévia à implementação da política, assumem geralmente a forma de exercícios de aferição de impactos (*impact assessment*), destinados a melhorar a compreensão das suas implicações potenciais, reforçando as condições de sucesso e minimizando os riscos associados a efeitos indesejados.

III. Antecipação do impacto multidimensional das políticas públicas

Antecipar os resultados mais imediatos e, sobretudo, os impactos de médio e longo prazo de políticas complexas é, como se depreende do que foi anteriormente sublinhado, uma tarefa particularmente difícil.

Apesar da evolução metodológica que acompanhou a emergência e o desenvolvimento de estudos desta natureza, a incerteza e a volatilidade que caracterizam as sociedades contemporâneas (o mundo VUCA como muitas vezes se designa⁶) introduzem dimensões de imprevisibilidade, nos planos político, social ou económico, que desafiam os processos mais tradicionais de aplicação de ferramentas de previsão ou mesmo de cenarização prospetiva.

Por vezes, é possível pôr em prática experiências-piloto, no decorrer das quais se consegue apreender, em pequena escala, as dimensões do impacto de uma dada intervenção e, assim, robustecer as suas linhas de ação (através da experimentação de medidas inovadoras ou da análise baseada em evidência sobre o que funciona bem ou menos bem, sobre a razoabilidade dos recursos envolvidos, a capacidade institucional adequada, etc.), bem como minimizar riscos decorrentes de efeitos não antecipados. As vantagens da sua aplicação tornam-se ainda mais evidentes quando permitem o envolvimento de atores, incluindo os beneficiários diretos das intervenções, em especial em contextos de maior sensibilidade ou apreensão em relação às políticas.

Alguns dos exemplos mais conhecidos são os programas de apoio social condicionado, variantes muito desenvolvidas dos programas de rendimento mínimo garantido, promovidos em muitos países europeus, que tiveram grande impacto no Brasil (o programa Bolsa Família⁷) ou no México (o programa Progresá). Nestes casos, as metodologias experimentais

⁶ VUCA do acrónimo em inglês que associa *Vulnerability, Uncertainty, Complexity e Ambiguity*.

⁷ O Programa Bolsa Família, iniciado em 2003 por iniciativa do primeiro Governo Lula da Silva, congregou diversos programas anteriormente desenvolvidos no Governo Fernando Henrique Cardoso (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás) num grande programa de transferências federais para as famílias mais carenciadas, visando intervir em diferentes domínios, de forma integrada, para combater a insegurança alimentar e a fome, mas também interromper os ciclos de reprodução da pobreza por via de medidas de desenvolvimento e proteção social. Nesse sentido, para além dos requisitos de rendimento, as famílias beneficiárias assumiam compromissos relativos, por exemplo, à saúde materno-infantil ou à educação de crianças e jovens. O seu êxito foi consagrado por algumas das principais agências internacionais, como o PNUD, a OCDE ou a FAO.

foram usados para medir o efeito das transferências monetárias, condicionadas ao cumprimento de determinados requisitos (muitas vezes associados a cuidados com os menores ou a comportamentos em comunidade), na redução da pobreza, na frequência escolar e nos resultados de saúde, e conduziram depois à sua generalização em programas de enorme envergadura. Se nestes casos, as experiências-piloto permitiu a escalabilidade, noutros, como alguns pilotos de aplicação do Rendimento Universal Garantido (em países como a Finlândia, por exemplo), não produziram resultados convincentes, pelo que conduziram ao adiamento ou mesmo à desistência da implementação de uma dada política.

Este efeito de aprendizagem não é, porém, extensível à maioria dos domínios de intervenção de políticas. Frequentemente, impõem-se razões de urgência, de natureza ética (por exemplo, privar populações necessitadas de apoio durante o tempo de execução do piloto) e legal (por exemplo, regras de concorrência), que impedem ou desaconselham a aplicação de projetos-piloto. Por outro lado, nem sempre está assegurada a escalabilidade, em áreas em que a pequena escala é, ela própria, um fator de sucesso.

A procura de métodos de estimação de impactos, tão robustos quanto possível, mantém-se, por isso, na ordem do dia, ainda que se tenha plena consciência de que nenhum método conduz a uma certeza inquestionável. Se, no caso das avaliações ex post, a velha questão da “atribuição” de um dado resultado observado à ação de uma medida ou de um conjunto de medidas (o problema do vínculo causal) continuará a estimular debates técnicos ou académicos sem fim, no caso das avaliações ex ante, a antecipação de impactos de médio ou longo prazo é sempre, e por maioria de razão, particularmente desafiadora.

Este é o campo de ação da avaliação prévia de impacto (impact assessment, na terminologia anglosaxónica que se tornou universal). Enquanto processo sistemático para avaliar os potenciais efeitos (positivos e negativos) de uma política, assume como objetivo central o de permitir, aos decisores e às diversas outras partes interessadas, compreender melhor as implicações das ações de uma política a empreender.

A experiência de impact assessment está atualmente muito disseminada, essencialmente por força da sua aplicação a domínios específicos.

O caso das avaliações no domínio do ambiente é, talvez, o exemplo paradigmático, tendo conduzido, nomeadamente, à sua institucionalização, por exemplo, no quadro legal norteamericano e europeu⁸.

No domínio das finanças públicas, há muito que se desenvolvem modelos analíticos e de previsão, que permitem estimar, não apenas impactos orçamentais desta ou daquela medida de política, mas também efeitos redistributivos. É o caso de avaliações que examinam a medida em determinadas políticas públicas, instrumentos fiscais ou de transferências impactam a distribuição do rendimento em diferentes segmentos da população, análise essencial para entender se essas políticas (políticas fiscais, sistemas de proteção social e intervenções em áreas como a saúde e a educação) promovem maior igualdade ou acentuam desigualdades.

Mas outros domínios de impacto têm vindo a ser contemplados, conduzindo a um significativo investimento técnico e metodológico: impacto sobre a igualdade de género, impacto social, impacto sobre a concorrência, impacto na saúde, entre muitos outros.

A necessidade de uma maior integração de diferentes perspetivas, procurando incorporar metodologias provenientes de distintas comunidades científicas e profissionais tem sido defendida por diversos especialistas, sob pena que a proliferação de tipos de avaliação de impacto, por vezes sem ficar demonstrado o seu real valor, crie desconfiança e confusão entre os decisores e outras interessadas e potencialmente resulte no enfraquecimento dos seus princípios e fundamentos (Morrison-Saunders, 2011). Um autor como Richard Morgan sublinha que “o maior desafio para a comunidade da avaliação de impacto é a de assegurar que todas as formas existentes de avaliação de impacto contribuem para uma avaliação efetiva das propostas

⁸ A diretiva sobre Avaliação de Impacto Ambiental (diretiva 2011/92/UE, alterada pela diretiva 2014/52/UE) estabelece a obrigatoriedade de avaliação de impacto em projetos suscetíveis de causar efeitos significativos no ambiente e define regras gerais a que o processo de avaliação deve estar subordinado. Pelo seu lado, a diretiva de Avaliação Ambiental Estratégica (diretiva 2001/42/CE), incide sobre determinados planos e programas públicos, visando assegurar que considerações ambientais sejam integradas desde as fases iniciais de planeamento de políticas públicas. A legislação nos EUA é ainda mais antiga, tendo o seu principal instrumento, o *National Environmental Policy Act* (NEPA), sido aprovado em 1969.

[de políticas, programas ou projetos], baseada em princípios bem compreendidos e comumente partilhados por todo o campo da avaliação de impacto, e concretizados de forma integrada e complementar”.

Tendo em consideração a crescente panóplia de exercícios, cada qual com desenvolvimentos metodológicos e comunidades profissionais e de prática próprios, a busca de um quadro geral de avaliação de impacto tornou-se um dos desafios a que alguns governos e organizações internacionais se têm dedicado. O impulso proporcionado pela Agenda 2030 das Nações Unidas merece, neste âmbito, ser sublinhado, dado que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável fornecem, por um lado, a perspectiva multidimensional e de complementaridade entre as várias dimensões do desenvolvimento de que uma abordagem integrada carece, e, por outro lado, transporta a força do grande compromisso político a que todos os países estão vinculados.

Ora, é precisamente neste capítulo que o processo de avaliação de impactos melhor reflete a sua função enquanto ferramenta ao serviço de uma preocupação com a subordinação de políticas ao um quadro mais global de valores e princípios fundamentais. É nesta perspectiva multidimensional e integrada que questões como o alinhamento das políticas com os valores de justiça ou de igualdade, o seu contributo para a concretização de direitos fundamentais se revela mais relevante ou a sua compatibilidade com o princípio “do no harm” assume plena concretização.

Um dos melhores exemplos é o Framework for Policy Coherence for Sustainable Development da OCDE, definido como “uma abordagem e um instrumento político para integrar as dimensões económica, social, ambiental e de governação do desenvolvimento sustentável em todas as fases da elaboração de políticas nacionais e internacionais” (OCDE, 2016).

O seu objetivo é de apoiar os governos a abordar as repercussões das suas políticas nacionais, a promover sinergias entre os domínios da política económica, social e ambiental e a identificar os compromissos (trade-offs) necessários para conciliar diferentes objetivos de política nacional e destes com objetivos acordados internacionalmente. A OCDE sublinha que, entre os fatores críticos para cumprir o desígnio referido, consta a existência de mecanismos de coordenação institucional (um interface eficiente entre

políticas setoriais e as promovidas a diferentes escalas de governação) e sistemas robustos de monitorização e avaliação de políticas.

Estas diversas ferramentas metodológicas, tomadas isoladamente ou enquadradas em instrumentos agregados, fornecem bases técnicas relevantes para encarar o desafio dos impactos multidimensionais e para minimizar os riscos de políticas mal preparadas. Mas há outros elementos que importa considerar, designadamente os que preconizam uma perspectiva de interação nos processos de avaliação de impacto.

IV. Reflexão coletiva e participação pública

Grande parte das metodologias de aferição de impactos incorporam uma dimensão (mais ou menos desenvolvida, mais ou menos integrada) de auscultação de partes interessadas. As avaliações de impacto ambiental consagram-na mesmo como componente obrigatória do processo.

Mas a questão da participação não se esgota em processos consultivos, por vezes demasiado formais e pouco substanciais.

Duas perspectivas podem ser mobilizadas a este respeito. A primeira, de índole técnica, diz respeito à própria natureza, incerta, dos processos de avaliação de impacto. A segunda, tem carácter político e prende-se com o valor atribuído à participação dos cidadãos e das organizações da sociedade, nos processos de decisão sobre políticas públicas.

O facto, já enunciado, de que este tipo de análises não decorrerem de “ciência exata”, sendo por isso muito suscetíveis a enviesamentos ideológicos, deve conduzir a uma preocupação acrescida com a necessidade de incorporar, no próprio exercício avaliativo, perspectivas diferenciadas. Isso é, muitas vezes conseguido, pela multidisciplinaridade dos profissionais envolvidos, mas, acima de tudo, pela incorporação, ao longo dos processos, de entidades que representam interesses diversos (parceiros sociais e outras formas de organização da sociedade). Esta perspectiva não é exclusiva da avaliação de impacto, mas é, provavelmente, neste campo da avaliação que ela se torna particularmente sensível.

A emergência de novos modelos de avaliação, alicerçados na crítica aos limites do modelo “técnico-racionalista”, de cariz positivista, passa a

privilegiar abordagens baseadas em conhecimento socialmente construído e em processos de reflexão partilhada, de concertação e diálogo (Ferrão, 2018).

Os novos paradigmas da avaliação, a que Ferrão designa por “dialógicos”, levam em consideração o sistema de normas, valores, interesses e relações de poder a que as políticas e os seus atores (decisores, executores, avaliadores) estão sujeitos. Abandonam o pressuposto do avaliador absolutamente imune a influências, política e moralmente neutro (value free). Nesse quadro, atendendo a que diferentes posicionamentos teóricos ou ideológicos postulam diferentes relações causais, o debate ou confronto de visões é um instrumento essencial para se obter uma perspetiva consensualizada dos impactos antecipáveis ou, pelo menos, um conjunto de cenários considerado admissível.

No caso da avaliação de impacto, importa ter presente o ensinamento de Morrison-Saunders que nos recorda que esta é, “no fundo, uma ferramenta despretenciosa”, que “fundamentalmente, gera informação sobre efeitos potenciais... para permitir que os decisores pensem, antes de agir”.

Para além da reflexão e do debate teórico, há ainda uma outra razão que aconselha a ampliação deste diálogo prospetivo: é através destes mecanismos de interação que outras perspetivas sobre os problemas e sobre os impactos potenciais de medidas de política podem emergir. Um caso exemplar é o dos impactos sobre comunidades desfavorecidas e com fraca visibilidade social (certas minorias étnicas, populações de bairros específicos ou em situação de grande precariedade). Muitas vezes, há um “custo de invisibilidade que tem que ser acautelado, por via da integração nestes exercícios de reflexão de quem tem sobre esses mundos menos visíveis maior perceção e conhecimento.

A segunda perspetiva é a da participação, enquanto mecanismo de empoderamento da sociedade e de legitimação das políticas.

A promoção da participação dos cidadãos e da sociedade organizada nos processos de decisão são, em si mesmos, elemento constitutivo de boa governação pública, alinhada com o sistema de valores de um Estado de Direito moderno.

Não se trata apenas de garantir que novas leis e políticas não comprometam as liberdades e garantias dos cidadãos. Nem tão-pouco que as

abordagens seguidas para a tomada de decisões, dispõem de evidência robusta sobre os seus possíveis resultados ou dispõem de evidência robusta sobre os seus possíveis resultados ou dispõem de mecanismos de identificação antecipada de riscos, que lhe permitirá antecipar problemas futuros.

Trata-se de assegurar que essas novas leis e políticas são formuladas com uma abordagem inclusiva, garantindo que as necessidades e os direitos de todos os grupos da sociedade são considerados. Isso inclui a implementação de medidas específicas para proteger as minorias e os grupos vulneráveis. Ou, simplesmente, que são tidos em conta interesses conflituantes, que as medidas previstas buscam equilíbrios que os tornem social e politicamente aceitáveis.

Acresce, por outro lado, que esta dimensão formal dos processos de decisão sobre políticas públicas, sobre a forma como os diversos níveis de poder usam os recursos públicos, como escolhem as prioridades de ação, como identificam trajetórias para resolver problemas das comunidades que dirigem, é hoje uma necessidade absoluta de reforço das democracias. É um poderoso fator de legitimação do exercício do poder e de legitimação das suas decisões em matéria de políticas públicas.

São os princípios de transparência e de accountability que estão em causa. Com a sua tradução na vida corrente, o Estado de Direito fortalece a coesão social e a confiança dos cidadãos nas instituições.

Daí a sua crescente relevância. Também isto faz parte dos princípios e dos valores a que as políticas públicas devem estar subordinadas.

Conclusão

As políticas públicas, estrategicamente alinhadas com os princípios e direitos fundamentais, consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e na Constituição da República Portuguesa, desempenham um papel fundamental na construção de sociedades mais democráticas, inclusivas e justas. São, por isso, um fator essencial para a promoção dos valores democráticos europeus e do Estado social de direito.

A subordinação das políticas públicas a esses valores é uma dimensão

essencial de uma governação alinhada com princípios de liberdade, justiça social e igualdade.

No entanto, os mecanismos de que a sociedade dispõe para o aferir são complexos e não decorrem exclusivamente da aplicação do direito. Se o sistema de verificação da constitucionalidade ocupa lugar central e é o mais eficaz mecanismo corretivo, nem sempre é suficiente para fornecer uma perspetiva abrangente desse alinhamento. O debate político e democrático desempenha igualmente o seu papel.

A avaliação de políticas, entendida como um conjunto de procedimentos bem estabelecidos metodologicamente, tem, nesse aspeto, algo a dizer, pois constitui uma ferramenta de sistematização de informação e de produção de conhecimento sobre, designadamente, a forma como as intervenções públicas se desenvolvem, a concretização ou não dos objetivos a que propõem, bem como dos fatores que o condicionam.

Em particular, avaliações realizadas ex ante à implementação das políticas e focadas numa aferição integrada e multidimensional dos seus impactos potenciais pode constituir uma ferramenta muito útil para esclarecer a sua convergência, não apenas com as prioridades estratégicas para o desenvolvimento do país, mas também para fornecer, por via da desocultação dos mecanismos que a intervenção pública põe em marcha, das relações de poder que a condicionam e as novas que a própria política pode engendrar, dos efeitos diretos e indiretos que produz, dos benefícios simétricos ou assimétricos que introduz nos diferentes segmentos da sociedade ou da economia ou, de uma maneira mais geral, do seu contributo para a melhoria da vida coletiva e para um desenvolvimentos sustentável.

Nesse sentido, este tipo de avaliação e de aferição de impactos pode fornecer elementos relevantes para os decisores, mas também para um debate político mais informado.

Os novos paradigmas de avaliação, que valorizam a reflexão e argumentação plural e uma participação organizada de atores sociais relevantes, são particularmente adequados a esses desideratos.

A sua concretização depende, contudo, da sua institucionalização, desejavelmente inscrita na lei ou como prática corrente no funcionamento do sistema parlamentar.

Só assim, poderá cumprir, não apenas a função informativa e valorativa de apoio à decisão política, mas assumir um outro papel no reforço da sua transparência, criando melhores condições para uma acrescida legitimação política e social e maior accountability.

PAINEL II

**Promoção dos Direitos Fundamentais
e Estado de Direito nas Políticas Públicas:
principais constrangimentos e identificação
de boas práticas na execução
das políticas públicas**

PAINEL II

Promoção dos Direitos Fundamentais e Estado de Direito nas Políticas Públicas: principais constrangimentos e identificação de boas práticas na execução das políticas públicas

Moderador: Prof. Doutor Rui Tavares Lanceiro, Professor Auxiliar da FDUL, Investigador do Lisbon Public Law Research Centre

Palavras introdutórias

Encontro-me a moderar este painel em substituição da Professora Doutora Maria da Glória Garcia que, infelizmente, não pode estar presente esta manhã. A Professora Doutora Maria da Glória Garcia foi minha orientadora no doutoramento, por isso, muito me honra assumir este papel. O painel que modero diz respeito à Promoção dos Direitos Fundamentais e do Estado de Direito nas políticas públicas: principais constrangimentos e identificação de boas práticas na execução das políticas públicas. Estou rodeado quer pelo Professor Pedro Correia, quer pelo Professor Domingos Farinho. Sem mais delongas, vou muito rapidamente apresentar os oradores.

Começo, então, por apresentar o Professor Doutor Pedro Correia, que é doutorado em Ciências Sociais, especializado em Administração Pública pela Universidade Técnica de Lisboa, e licenciado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, licenciado em Estatística e Gestão da Informação pela *IMS – Information Management School* da Universidade Nova de Lisboa e licenciado em Estudos Gerais com *major* em Estudos Jurídicos e *minor* em Física pela Faculdade de Letras da Universidade Lisboa. É também Professor Associado Convidado da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e investigador sénior do Instituto Jurídico da Universidade de Coimbra, bem como consultor do Ministério de Justiça no âmbito da DGPJ para a política legislativa e planeamento estratégico.

O Professor Doutor Pedro Correia tem uma diversa obra jurídica neste âmbito com particular ênfase da sua investigação na área das Ciências Sociais, Administração Pública, Políticas Públicas e interdisciplinaridade com o Direito e as Ciências Exatas com ênfase na estatística, análise de dados e *data mining*.

Orador: Prof. Doutor Pedro Correia, Professor Consultor da DGPJ

Resumo: A apresentação aborda a promoção dos direitos fundamentais e o Estado de Direito nas políticas públicas, com foco no sistema de justiça português. Utilizando dados estatísticos oficiais, o autor apresenta uma análise crítica e proposições controversas sobre a eficiência e os desafios do sistema judicial. Destaca-se a insustentabilidade de um sistema onde quase 90% do trabalho não conduz a resultados úteis, sugerindo a adoção de um princípio de oportunidade mitigado. Também discute a complexificação social e a litigância crescente, a ineficiência nos tribunais administrativos e fiscais, e a necessidade de reformas estruturais. Conclui que a falta de vontade política dificulta a implementação de reformas necessárias e que o sistema de justiça impacta diretamente os direitos fundamentais e o Estado de Direito.

Palavras-Chave: Sistema de Justiça; Direitos Fundamentais; Eficiência Judicial; Reformas Públicas; Dados Estatísticos.

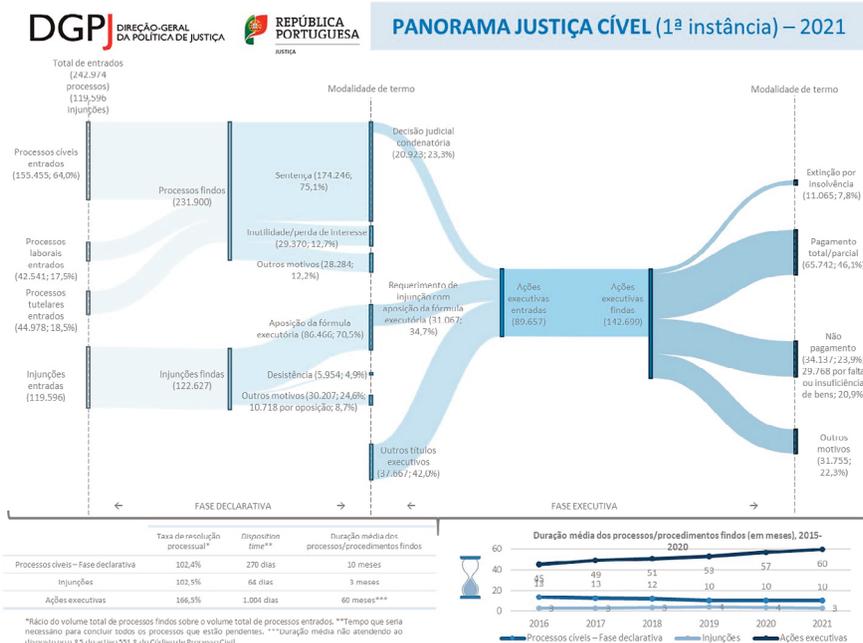
Abstract: The presentation discusses the promotion of fundamental rights and the rule of law in public policies, focusing on the Portuguese justice system. Using statistical official data, the author presents a critical analysis and controversial propositions about the efficiency and challenges of the judicial system. It highlights the unsustainability of a system where nearly 90% of the work does not lead to useful results, suggesting the adoption of a mitigated principle of opportunity. Discusses social complexification and increasing litigation, inefficiency in administrative and fiscal courts, and the need for structural reforms. The conclusion is that the lack of political will hinders the implementation of necessary reforms and that the justice system directly impacts fundamental rights and the rule of law.

Keywords: System of Justice; Fundamental Rights; Judicial efficiency; Public reforms; Statistical data.

Muito bom dia, antes de mais, quero cumprimentar os meus colegas de painel, agradecer naturalmente o convite para estar aqui presente, em particular a Senhora Diretora-Geral da Política de Justiça. Eu venho falar um pouco sobre promoção de direitos fundamentais, de Estado de Direito nas políticas públicas, em particular, procurarei dar uma visão, e se calhar de uma forma um pouco – já se usou essa palavra hoje – um pouco fora da caixa, o que normalmente não se faz, porque vou trazer um conjunto

de dados, obviamente oriundos das estatísticas oficiais da justiça, que são dados DGPI. Com base nesses dados, vou fazer um conjunto de proposições, que no fundo são conjecturas, teses, hipóteses, afirmações que, não sendo necessariamente posições por mim defendidas, nem posições defendidas pela DGPI ou pelo Ministério da Justiça, penso que num contexto como uma conferência desta natureza podem ser interessantes, exatamente por serem polémicas de alguma forma, ou controversas, ou não consensuais e o objetivo com isso é depois fazer uma ligação aos direitos fundamentais, à relação do sistema de justiça com os direitos fundamentais e, com isso, enriquecer o debate.

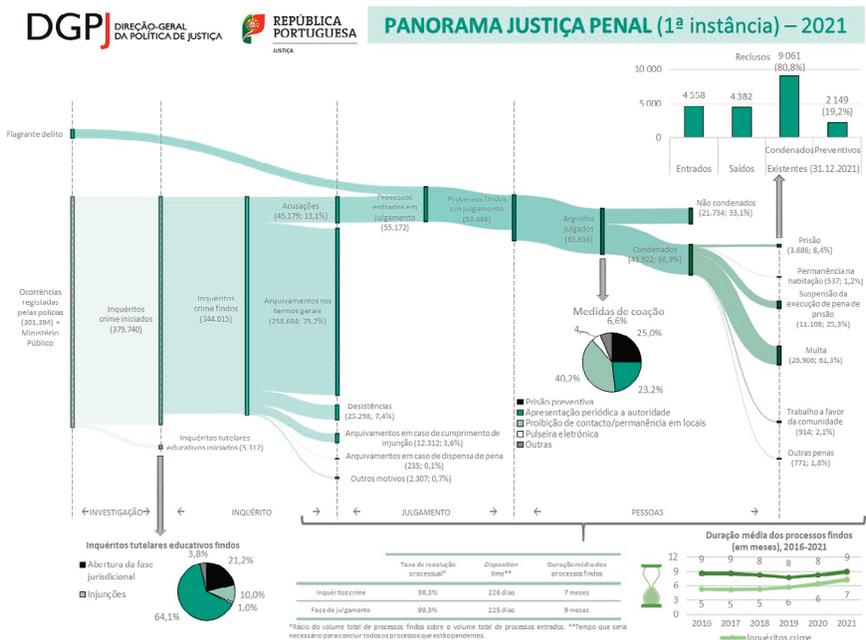
Figura 1 – Panorama da justiça cível, 2021



Fonte: Miguel Lopes Romão and Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia, ‘New Eyes for an Old Challenge: How the Portuguese Ministry of Justice is Using Sankey Diagrams to Improve Knowledge on the Judicial System Dynamics’ (2021) 12(1) *International Journal for Court Administration* 3. DOI:

<https://doi.org/10.36745/ijca.335>

Figura 2 – Panorama da justiça penal, 2021



Fonte: Miguel Lopes Romão and Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia, 'New Eyes for an Old Challenge: How the Portuguese Ministry of Justice is Using Sankey Diagrams to Improve Knowledge on the Judicial System Dynamics' (2021) 12(1) *International Journal for Court Administration* 3. DOI: <https://doi.org/10.36745/ijca.335>

Portanto, desde logo falando do primeiro conjunto de dados, isto é um diagrama de Sankey (Figura 1), é uma forma de olhar para os dados quantitativos da justiça em termos de fluxo, e este é um mero exemplo; temos aqui o panorama da justiça cível, conseguimos ver que a justiça cível tem a fase declarativa e a fase executiva. Conseguimos ver a proporção dos processos laborais, tutelares, cíveis, que depois acabam por desembocar na fase executiva e, depois, os vários tipos de decisões que estão em jogo. Mas o verdadeiro diagrama de Sankey em que eu me queria focar agora é este que, no fundo, dá um panorama da justiça penal (Figura 2). E o que nós conseguimos ver aqui no panorama da justiça penal? Portanto temos mais uma vez um conjunto

de fases. Temos a fase de investigação, de inquérito, de julgamento. Depois temos dados associados às pessoas. E se olharmos para este diagrama, nós temos cerca de 300 mil ocorrências registradas pelas polícias anualmente.

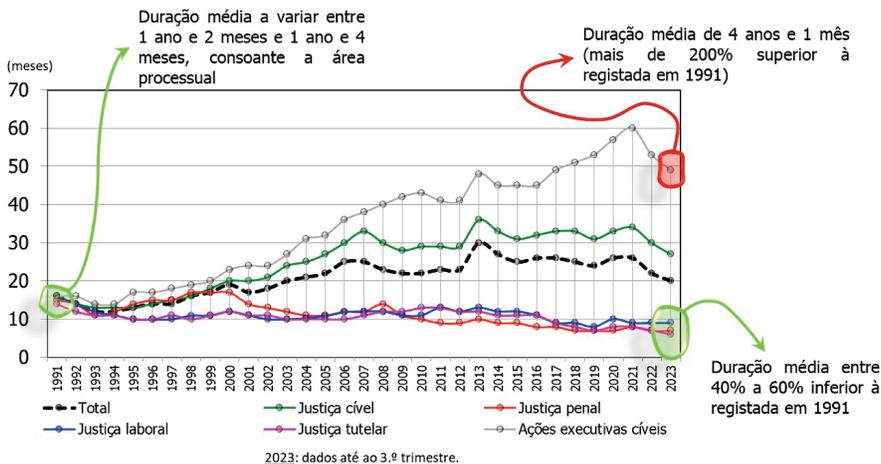
Quando chegamos à fase de inquérito, temos um grande afunilamento desses cerca de 300 mil processos, temos 55 mil que passam para a fase de julgamento. E se formos um pouco mais à frente e olharmos para as condenações, temos de chegar à seguinte, à primeira proposição razoavelmente polémica, que é esta: numa realidade de recursos finitos, torna-se insustentável continuar a alimentar um sistema em que quase 90% do trabalho realizado é desperdiçado e não é conducente a resultados úteis. Portanto, os dados podem revelar que é a altura de abandonar o princípio da legalidade – napoleónico, de origem napoleónica como nós o temos – pelo menos em sentido estrito, por um princípio de oportunidade mitigado – que já existe, mas, que se calhar, deve ser mais mitigado.

O segundo conjunto de dados que eu vos queria apresentar hoje: a evolução da duração média dos processos findos entre 1991 e 2003 (Figura 3), e reparem que o período de análise, é um período bastante considerável, o que significa que apanha sucessivos governos, portanto, o foco nem sequer é esse. O que é possível observar?

Podemos observar que, em 1991, a duração média para todas as áreas processuais nos tribunais judiciais de primeira instância variava entre um ano e dois meses a um ano e quatro meses, consoante a área processual e aqui temos que áreas processuais? Laboral, cível, penal e tutelar e eu destaquei ainda as ações executivas cíveis que estão na linha a cinzento. E, em 2023, que é o último ano para o qual existem dados completos, temos, por exemplo, a duração média a das ações executivas estando em quatro anos e um mês, ou seja, um aumento de mais de 200% relativamente a 1991. Por outro lado, algo que é pouco falado e que é bastante positivo: temos três áreas processuais, que são as áreas processuais laboral, tutelar e penal, cujas durações médias são inferiores ao que eram em 1991, o que mostra que não houve de todo um agravamento e até houve uma melhoria, é um dado que é pouco conhecido.

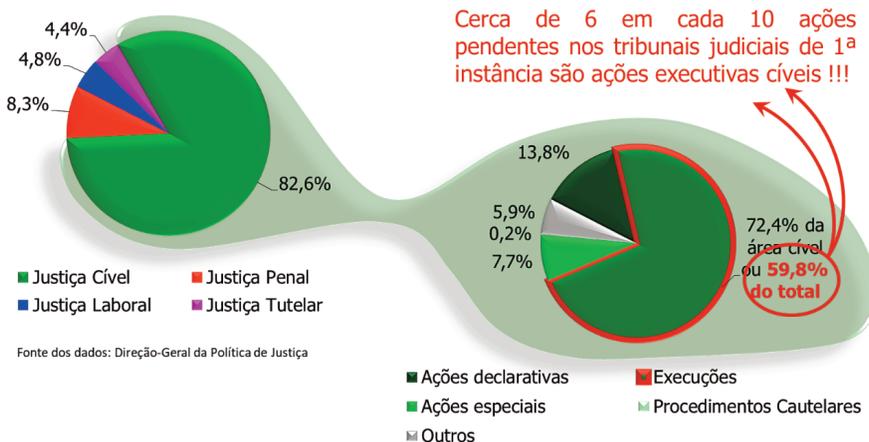
O que significa, se quisermos fazer uma interpretação destes dados ou, antes dessa interpretação, também falar aqui um pouco da distribuição dessa pendência relativamente a estes processos (Figura 4).

Figura 3 – A evolução da duração média dos processos findos, 1991-2023



Fonte: elaboração própria com base em dados da DGPJ.

Figura 4 – Pendência no final do 3.º trimestre de 2023



Fonte: elaboração própria com base em dados da DGPJ.

Relativamente aos tribunais judiciais de primeira instância, 82,6% dos processos são justiça cível, são questões de dívidas e de relações comerciais, disputas de contratos e esse tipo de situações, depois temos

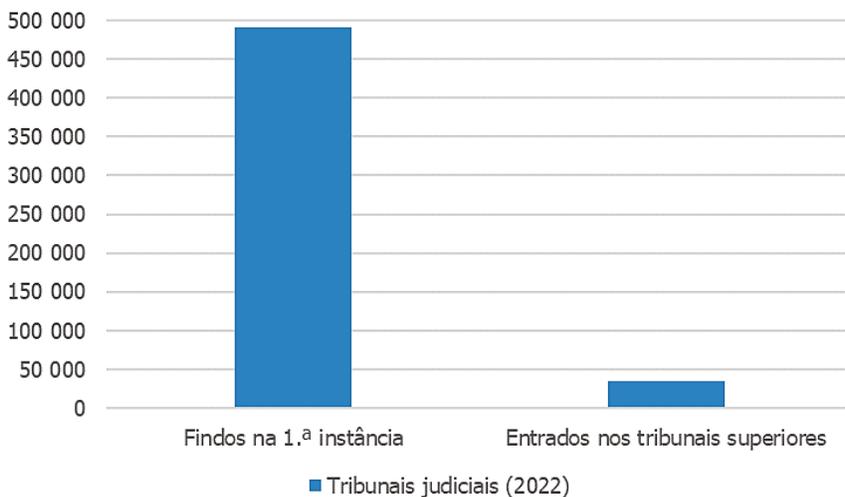
8,3% de justiça penal, e a justiça tutelar e laboral com cerca de 5%. Se nos focarmos na justiça cível, conseguimos ver que temos aqui subtipos de processo, ações declarativas, ações especiais, execuções, procedimentos cautelares e outros tipos de processos; conseguimos ver que das ações cíveis, 72,4% correspondem a ações executivas. O que significa que, como um todo, o grosso da pendência nos tribunais portugueses, estamos a falar de cerca de 60% do total, são ações executivas. Portanto, podemos dizer que 6 em cada 10 processos pendentes são essencialmente processos associados à cobrança de dívidas.

Portanto, a questão é, temos verdadeiramente um problema na justiça ou temos um outro tipo de problemas? E a segunda proposição polémica – ou que pelo menos pode ser argumentada de uma outra forma – é esta: os dados revelam que o problema da justiça portuguesa nos tribunais judiciais é localizável na área processual cível, designadamente ao nível das ações executivas. Mas, o problema não revolve em torno da ineficiência do sistema de justiça, mas resulta da complexificação da sociedade nas últimas décadas. Em 1991, primeiro ano para o qual eu apresento dados, não tínhamos internet, não tínhamos empresas de telecomunicações, não tínhamos TV por cabo e, quando se olha para os dados, atualmente, temos cerca de 100 empresas em Portugal que são responsáveis por cerca de 50% das pendências, e são, essencialmente, pequenos processos de dívidas de telecomunicações, internet e TV por cabo. Portanto, se calhar, a pergunta verdadeiramente é: é um problema de ineficiência? Ou a sociedade complexificou-se e tornou-se muito mais litigante do que era há 3 décadas atrás? Deixo essa reflexão para se fazer mais tarde.

Terceiro grupo de dados, fala-se muito de que os tribunais administrativos e fiscais estão com grandes constrangimentos, e que é um problema a ser resolvido. Penso que é algo que não é muito contestado, é uma evidência, mas se olharmos para os dados com mais cuidado, observamos isto: nos tribunais judiciais, a taxa de recorribilidade, a percentagem de processos que, tendo decisão em primeira instância, vão continuar o seu curso em tribunais superiores, é de cerca de 7% (Figura 5).

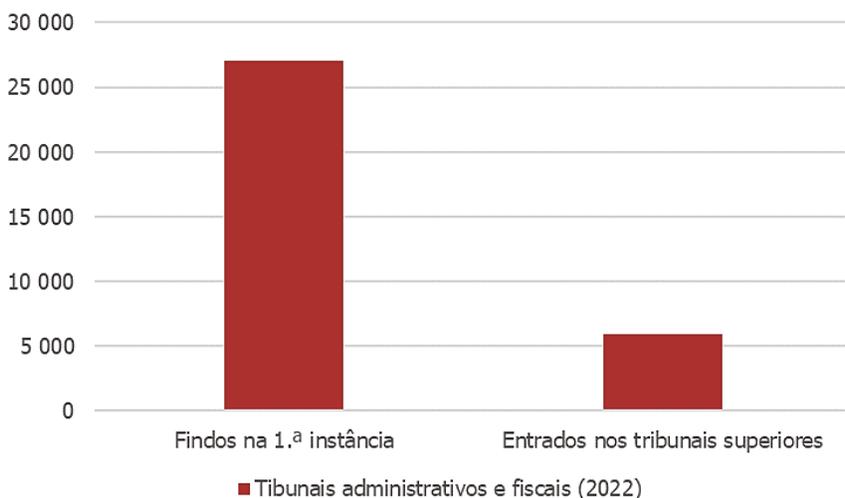
Sete em cada 100 processos vão para recurso. Mas se olharmos para os tribunais administrativos e fiscais, essa taxa é de 21,8% (Figura 6).

Figura 5 – Taxa de recorribilidade nos tribunais judiciais, 2022



Fonte: elaboração própria com base em dados da DGPIJ.

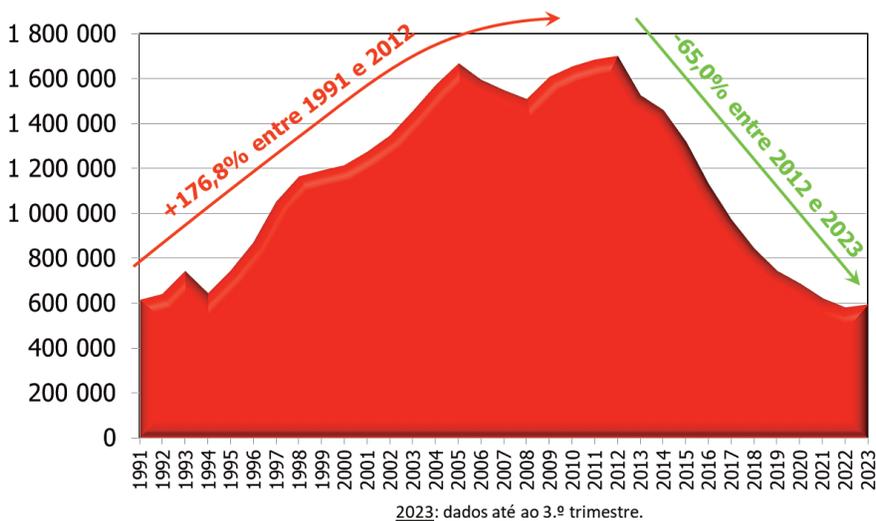
Figura 6 – Taxa de recorribilidade nos tribunais administrativos e fiscais, 2022



Fonte: elaboração própria com base em dados da DGPIJ.

Isto deve suscitar a seguinte reflexão: nós temos uma taxa de recorribilidade três vezes superior nos tribunais administrativos e fiscais e por que é que isto acontece? E a minha provocação é esta: os dados revelam que existem problemas ao nível da jurisdição administrativa, mas o problema não gira em torno da ineficiência do sistema de justiça, mas do próprio Estado, em particular do Ministério das Finanças, que recorre, mesmo infundadamente, das decisões desfavoráveis, por forma a obter ganhos financeiros com o atraso nos processos. É muito mais caro pagar 100 mil euros hoje do que pagar os mesmos 100 mil euros daqui a 10 anos, quando esses 100 mil euros estão desvalorizados em 30% ou em 50%. Portanto, continua a ser uma política pública, mas é uma política pública que, como o Dr. Paulo Areosa Feio falava há pouco, vem de outra área governativa e depois acaba tendo impactos em cadeia noutros setores.

Figura 7 – Evolução da pendência (procura acumulada), 1991-2023



Fonte: elaboração própria com base em dados da DGPI.

O quarto grupo de dados que eu vos queria trazer hoje que é a evolução da pendência (a procura acumulada) do sistema entre 1991 e 2023. Lamentavelmente, também não são dados muito conhecidos, mas nós temos

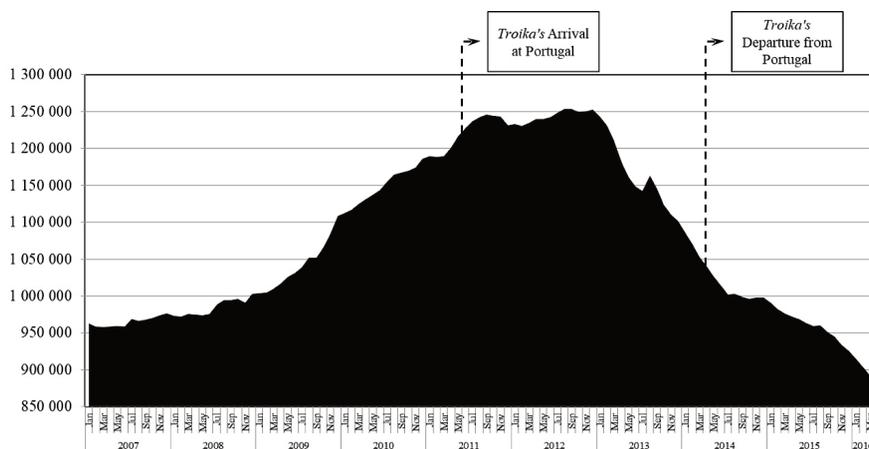
este fenómeno: entre 1991 e 2012, houve um aumento de 177,8% na pendência. Mas, desde então, a pendência nos tribunais judiciais caiu a cerca de 65% – estamos a falar entre 2012 e 2023. A maior parte da população, e até muitos dos estudiosos do sistema acabam por nem sequer conhecer este dado, que, mais uma vez, é contraintuitivo e é extremamente favorável: a pendência, neste momento, a pendência nos tribunais judiciais portugueses é inferior à que existia em 1991 (Figura 7).

É um dado pouco conhecido. Mas se olharmos para estes dados de outra forma, conseguimos perceber que a pendência subiu até a chegada da Troika a Portugal, foram tomadas certas medidas durante esse período e, passado algum tempo – o sistema de justiça é um navio grande, tem um grande lastro, portanto, demora muito a dar a volta – assim que essas que essas mudanças começaram a ter resultados a tendência continuou a ser de decréscimo e assim permaneceu por 10 anos. Ultimamente estamos num período, eventualmente de inversão de tendência, não temos dados que nos permitam tomar essa conclusão, mas a questão que se prende com estes dados, é esta: eu tive o privilégio de fazer parte de algumas das equipas que negociaram e implementaram as medidas da Troika; e, ao contrário do que foi muito noticiado, que eram medidas impostas ao Governo, eu vou caricaturar como é que foi o processo de negociação com a Troika: a Troika chega e, então, vira-se para a equipa portuguesa: quais são os problemas de justiça portuguesa? E a equipa portuguesa: temos de pensar. Passado um mês voltam e: achamos que os problemas são estes e a Troika diz: então como é que isto se resolve? Temos de ir pensar. E fomos pensar e voltamos: resolve-se assim. A Troika disse: agora façam. Portanto, de imposição teve muito pouco (Figura 8).

O que significa que, se calhar, a conclusão que se tira daqui é esta: existe falta de vontade política – e, quando eu digo política, não é política partidária, mas política em termos de políticas públicas – para realizar as verdadeiras reformas que o sistema de justiça português carece e que são bem conhecidas desde há longa data pelos participantes no sistema. Tal só é possível em situações de crise económica, financeira ou social, em que se pode atribuir o imperativo da tomada de medidas impopulares à imposição externa de decisões como aconteceu com o caso da Troika. Portanto, nós

precisamos de alguém a quem apontar o dedo e dizer “não, não somos nós que queremos fazer esta reforma” – as reformas são sempre dolorosas – “não somos nós, estamos a ser obrigados” e, então, assim já conseguimos fazer o que toda a gente sabe que é necessário fazer.

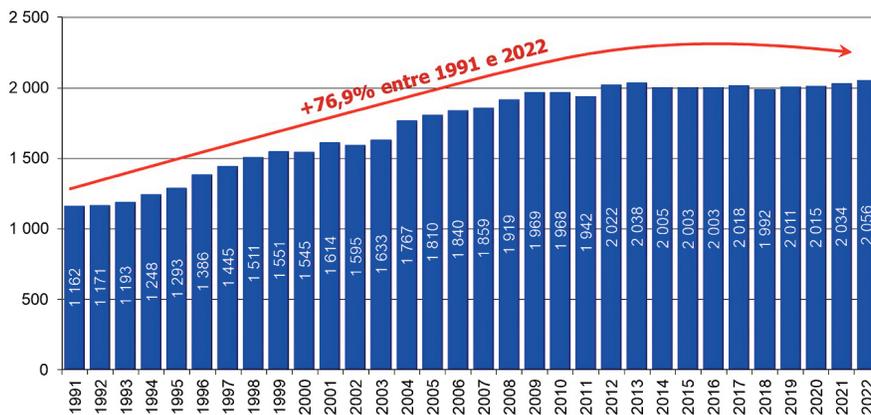
Figura 8 – Evolução da pendência (procura acumulada), 1991-2023, com marcos temporais



Fonte: Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia and Susana Antes Videira, ‘Troika’s Portuguese Ministry of Justice Experiment, Part II: Continued positive results for civil enforcement actions in Troika’s aftermath’ (2016) 8 (1) *International Journal for Court Administration* 20-31. DOI: <https://doi.org/10.18352/ijca.215>.

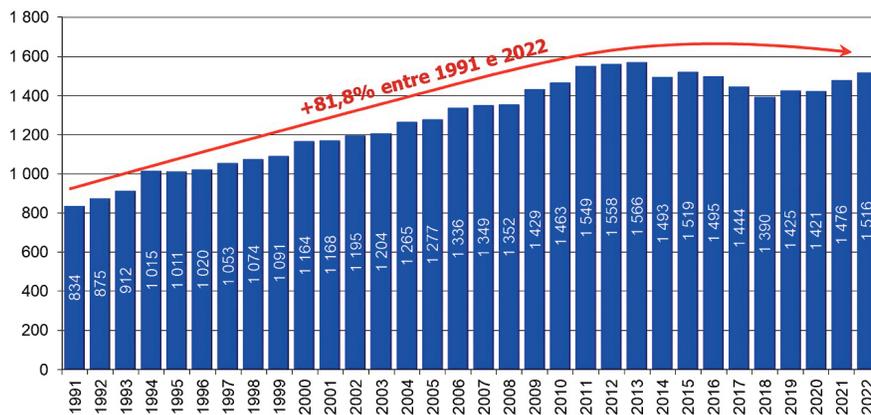
O quinto grupo de dados: evolução do número de magistrados judiciais entre 1991 e 2022. Temos um aumento de 76,9% neste período. É um aumento que poderia ser maior, é verdade, mas numa fase em que a dimensão do número de funcionários públicos não aumentou, temos aqui uma classe profissional que teve um aumento considerável. O mesmo se pode dizer relativamente ao número de magistrados do Ministério Público em igual período, até subiu um pouco mais, cerca de 81,8% e, apesar de ter aqui já um percurso mais acidentado na última década, ainda assim, estamos a falar de duas categorias importantíssimas do sistema de justiça, cujo número de efetivos aumentou nos últimos 30 anos (Figura 9 e Figura 10).

Figura 9 – Evolução do número de magistrados judiciais, 1991-2022



Fonte: elaboração própria com base em dados da DGPI.

Figura 10 – Evolução do número de magistrados do Ministério Público, 1991-2022

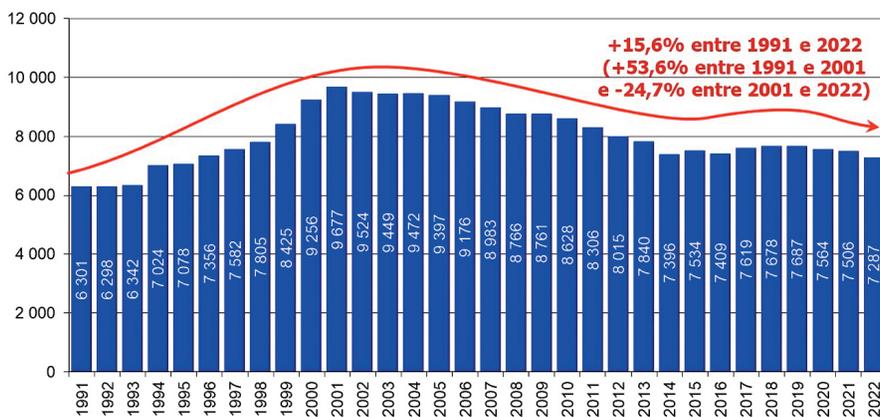


Fonte: elaboração própria com base em dados da DGPI.

Se olharmos para os funcionários de justiça, já não temos o mesmo fenómeno, tivemos um aumento de cerca de 15% entre 1991 e 2022, mas o aumento, a maior parte do aumento, esteve entre 1991 e 2001, com cerca de 50%, e depois, desde 2001, temos um decréscimo de cerca de 24% no

número de funcionários. Aliás, se olharmos para os relatórios da União Europeia, da CPJE, os relatórios dizem-nos que os países se dividem em dois grupos: grupos de países onde há muitos funcionários por magistrado para lhes dar amplo apoio; e grupos de países com poucos funcionários por magistrado. Portugal está neste segundo grupo, nós não temos muitos funcionários por magistrado e há quem defenda que, em vez de estarmos a colocar mais magistrados nos tribunais, o que nós devíamos estar a fazer era colocar mais funcionários, para dar mais apoio aos magistrados que existem (Figura 11).

Figura 11 – Evolução do número de funcionários de justiça, 1991-2022



Fonte: elaboração própria com base em dados da DGPIJ.

Mas a conclusão que eu queria tirar deste quinto grupo dados é a seguinte: se calhar continuar a exaurir recursos humanos e financeiros não resolve o problema do sistema de justiça portuguesa. Os recursos cresceram, e é inegável dizer que os recursos cresceram, mas os resultados, será que acompanharam esse crescimento? Eu já vos mostrei aqui alguns bons resultados, mas pelas críticas que comumente se ouvem ao sistema, podemos ficar com essa dúvida.

O último conjunto de ideias que eu quero partilhar convosco é a Lei de Campbell. A Lei de Campbell diz-nos o seguinte: quanto mais qualquer

indicador social quantitativo for utilizado para a tomada de decisões sociais, mais sujeito estará a pressões de corrupção e mais apto estará a distorcer e corromper os processos sociais que pretende monitorizar. Por esta ordem de ideias: esqueçam tudo o que eu disse anteriormente, porque acabaram de ser manipulados, aqui e agora! É a natureza da era em que vivemos. Eu apresentei-vos factos, são dados, são dados estatísticos oficiais. Aquilo que pode ser colocado em causa é a interpretação, mas tenham cuidado que podem ter sido manipulados nessa interpretação. Mas a verdade é que se escolherem este sexto caminho, então, a conclusão passa a ser outra. E a conclusão passa a ser esta: todas as anteriores proposições são falsas e temos um problema sério de produtividade, organização e gestão no setor da justiça, que, ao contrário de outros setores que obtiveram ganhos – isto era verdade, antigamente, agora ponho “setor da saúde” com um ponto de interrogação, “setor da educação” com um ponto de interrogação, porque já não é assim tão linear que estas áreas tenham tido esses ganhos tão fantásticos como se dizia –, nos últimos tempos parece já não ser bem assim, mas, na verdade, o sistema de justiça não soube aproveitar os fundos, os recursos humanos, a formação, a modernização administrativa e a tecnológica para garantir um século XXI com uma justiça mais eficaz, eficiente e de qualidade.

Ou seja, nós passámos de um modelo de um Estado que era burocrático, o estado weberiano; passámos um período em que o Estado era produtor, produzia eletricidade e fornecia muitos outros serviços; passámos depois para um Estado regulador, Portugal não tem uma grande tradição de regulação e, muitas vezes, é criticado por ser um regulador fraco e agora já nem sequer estamos nesse paradigma, estamos num paradigma da governança e a governança é um Estado que senta parceiros à mesa e tenta resolver as questões dessa forma. Portanto, a pergunta que se coloca é: o que é que ainda existe dentro deste Estado? Deste Estado, que também é o Estado que providencia serviços de justiça. Será que o Estado está a ficar cada vez mais oco também no setor da justiça? É um Estado que, se calhar, já não tem grande capacidade de produção. Ou, nas palavras de Thomas Sowell, que é um grande economista americano que diz: na verdade, não há soluções para nenhum problema, há *trade offs*. O que são *trade offs*? É

perceber que, quando eu quero resolver um problema, vou ter de abdicar de alguma coisa, alguma outra parte do sistema da nossa sociedade vai ficar prejudicada, para que essa parte que eu quero resolver seja tratada.

E, portanto, a ligação final que eu quero fazer é esta: qual é a relação com a Carta dos Direitos Fundamentais da União da União Europeia? Desde logo, nós devemos perceber que o sistema de justiça, o seu desempenho e as políticas públicas no setor da justiça encontram reflexo e têm impacto ao nível da Carta dos Direitos Fundamentais da União. E, na verdade, um sistema de justiça, em qualquer país, pode ser: um promotor ou um inibidor dos direitos fundamentais. E isso acontece num conjunto deles, portanto, num sistema de justiça é importantíssimo, por exemplo, para o direito a um processo equitativo; para a presunção de inocência; para o direito de defesa; para o direito a um julgamento público dentro de um prazo razoável – e eu mostrei-vos as durações médias dos processos e, em três áreas, elas estão melhores do que estavam em 1991 –; para o direito à liberdade e à segurança; para o direito à privacidade e à proteção de dados pessoais; e para o direito à tutela jurisdicional efetiva e rápida; e até ao nível de princípios: do princípio da legalidade e do princípio da não retroatividade da lei penal. Portanto, um sistema de justiça saudável e funcional tem impacto nos direitos fundamentais e no Estado de Direito, e considero que isso é, sem dúvida, incontornável. A minha ideia hoje foi trazer-vos, aqui, algumas provocações, que possam animar o debate que se vai seguir e, com isto, resta-me agradecer a vossa atenção. Muito obrigado.

Moderador: Prof. Doutor Rui Tavares Lanceiro

Muito obrigado, Professor Pedro, pela apresentação muito interessante e muito provocadora. De facto, os dados que nos apresentou e a leitura que fez, traz-nos muitos assuntos para o debate que se seguirá.

Sem mais delongas, também, gostava de apresentar o segundo orador deste painel. o Professor Doutor Domingo Soares Farinho, que é licenciado e doutorado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Professor Auxiliar na mesma Faculdade, membro do Instituto de Ciências Jurídico-Políticas (ICJP), investigador principal do *Lisbon Public Law Research Centre*, o Centro de Investigação em Direito Público do ICJP. O Professor Doutor Domingos Farinho, tendo começado a investigar na área do Direito administrativo e do terceiro setor, tem agora dedicado a sua investigação mais na área da liberdade de expressão *online*, proteção de dados e regulação de plataformas *online*. Nesse âmbito, é fundador do *Lisbon Digital Rights and Freedom* do *Lisbon Public Law Research Centre*.

Orador: Prof. Doutor Domingo Soares Farinho, Professor Auxiliar da FDUL, Investigador do Lisbon Public Law Research Centre

Resumo: Esta apresentação analisa a dimensão institucional do direito digital na UE, com foco na proteção de dados. O artigo discute como a UE distinguiu o direito à privacidade do direito à proteção de dados, criando organismos reguladores especializados como o Comité Europeu de Proteção de Dados. Os exemplos destacam três abordagens institucionais: regulação centralizada ao nível da UE, capacitação de associações de consumidores para defenderem direitos de privacidade, e resolução de desafios na partilha de dados entre entidades públicas. Conclui que o quadro regulatório da UE para direitos digitais (RGPD, Regulamento dos Serviços Digitais, Regulamento da IA) coloca os direitos fundamentais no centro, estabelecendo mecanismos institucionais para a sua proteção efetiva.

Palavras-chave: Proteção de Dados; enquadramento institucional; direitos fundamentais, regulação digital, RGPD.

Abstract: This presentation examines the institutional dimension of digital law in the EU, focusing on data protection. The article discusses how the EU has distinguished privacy rights from data protection rights, creating specialized regulatory bodies like the European Data Protection Board. Key examples highlight three institutional approaches: centralized EU-level regulation, empowering consumer associations to defend privacy rights, and addressing challenges in data sharing between public entities. Concludes that the EU's regulatory framework for digital rights (GDPR, Digital Services Act, AI Act) places fundamental rights at its centre while establishing institutional mechanisms for their effective protection.

Keywords: Data Protection, Institutional Framework; Fundamental Rights; Digital Regulation; GDPR.

Sumário: Introdução; I. Enquadramento teórico: a (já) velha questão da distinção entre direito à privacidade e direito à proteção dos dados pessoais; II. Manifestações da abordagem da União Europeia à proteção do direito fundamental à proteção de dados pessoais; 1. A criação de uma entidade (para-)reguladora de dados pessoais à escala europeia; 2. A proteção de direitos fundamentais através de entidades representativas; 3. A partilha de dados pessoais em contexto digital; III. Conclusões.

Introdução

O tema que pretendo tratar na minha intervenção de hoje prende-se com uma dimensão que considero cada vez mais fundamental no estudo do direito em contexto digital: a dimensão institucional. Isto é, quais são as instituições que o direito convoca, ora porque as cria ou porque as reconhece, e quais os poderes e obrigações que lhes estão atribuídas com relação a atividades desenvolvidas na Internet. Parece-me, dadas as características do direito no âmbito digital, que a dimensão institucional e, por arrasto, as dimensões i) dos procedimentos aplicados nessas instituições e ii) das intervenções que legalmente podem exercer são absolutamente críticas para podermos ter bom direito digital, o mesmo é dizer, boa convivência digital.

A minha intervenção aborda este problema a partir de um vetor específico do que me parece já poder denominar-se direito digital: o direito da proteção de dados pessoais, e divide-se em duas partes: uma, inicial, de enquadramento teórico do tema da proteção de dados pessoais no contexto do direito da União Europeia, e uma segunda parte, de exemplificação casuística de como a dimensão institucional é uma ferramenta fundamental para assegurar a proteção de direitos fundamentais online. O direito da proteção de dados é aqui escolhido como exemplo entre vários que seriam possíveis. Aliás, todo o direito digital da União Europeia convoca uma importante dimensão institucional, como se referirá a par e passo.

§1 – Enquadramento teórico: a (já) velha questão da distinção entre direito à privacidade e direito à proteção dos dados pessoais

Quanto ao primeiro ponto, como muitos saberão, na União Europeia, de forma, aliás, original – não há outro texto normativo que se conheça que contenha esta distinção –, pela primeira vez na história normativa do direito à privacidade, verifica-se uma cisão no objeto desse direito, permitindo que a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE) preveja no artigo 7.º – “Respeito pela vida privada e familiar” – e no artigo 8.º – “Proteção de dados pessoais” –, dois direitos muito próximos e que surgem,

nos demais sistemas jurídicos, tipificados sob a mesma norma, a mesma posição jurídica, o direito à privacidade¹. Veja-se, a título de exemplo, o artigo 8.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos. A distinção é interessante pois obriga-nos a considerar se existe um espaço normativo próprio para a proteção dos dados pessoais, distinto daquele que é tutelado pelo clássico direito à privacidade. Este aspeto obriga-nos, por seu turno, a olhar para a história jurídica da privacidade, que começa por surgir na Europa moderna como algo decorrente do controlo da propriedade² – a privacidade enquanto algo que se consegue como exercício do direito de propriedade – e por isso com uma dimensão bastante física, material, mas que evolui para algo que não carece do direito de propriedade e se radica, afinal, na própria dignidade do ser humano, como alguém que deve poder controlar a informação a que o mundo pode aceder sobre si³.

Discutia-se, então, a questão de privacidade física ou proprietária, como originalmente surgiu no Reino Unido até antes da versão norte-americana⁴, que depois se difundiu pelo resto do mundo. Já os alemães entraram na discussão bastante mais tarde, com a chamada autodeterminação informacional, uma ideia de privacidade associada à dimensão que hoje conhecemos bem. E estas linhas históricas permitem falar da contraposição do artigo 7.º e do artigo 8.º da Carta e da criação de um direito fundamental novo, que, desde então, alguns autores tem tentado perceber se tem um objeto próprio ou se não é mais do que a expressão de uma relação, como é muito conhecida no Direito alemão, entre o direito-mãe e o direito-filho e, portanto, o objeto do segundo direito, neste caso do artigo 8.º – direito à proteção de dados pessoais – seria resultado de uma subdivisão, como,

¹ Sobre esta distinção, cfr., por exemplo, Julian Kokott e Christoph Sobotta, “The distinction between privacy and data protection in the jurisprudence of the CJEU and the ECtHR”, *International Data Privacy Law*, 2013, Vol. 3, No. 4, pp. 222-228.

² Sobre este ponto cfr. Megan Richardson, “The Right to Privacy – Origins and Influence of a Nineteenth-Century Idea”, Cambridge, Cambridge University Press, 2017.

³ Cfr., por todos, Alexandre Sousa Pinheiro, “*Privacy* e protecção de dados pessoais: a construção dogmática do direito à identidade informacional”, Lisboa, AAFDL Editora, 2015.

⁴ Cfr. a este respeito com bastante interesse, Andrea Monti e Raymond Wacks, “Protecting Personal Information – The Right to Privacy Reconsidered”, Oxford, Hart, 2019.

por exemplo, é pacífico que o direito de comunicação social é em relação à liberdade de expressão.

Ora, alguma doutrina tem entendido que há um objeto próprio, ou pelo menos um subobjecto próprio, para o direito à proteção de dados pessoais⁵. A ideia está muito ligada à tradição germânica, mais do que a tradição norte-americana, isto é, a ideia de que a autodeterminação informativa ou informacional vem, de facto, criar alguma cisão com a tradição aqui tenho de usar a incontornável expressão, do direito a ser deixado em paz, e este direito não respeita ao mesmo objeto que é disciplinado pelo direito à proteção de dados pessoais. Ser “deixado em paz” não é o que se pretende garantir na proteção do titular de direito do artigo 8.º da Carta, é algo diferente.

Esta contraposição é muito importante para perceber algo que de facto distingue a União Europeia de praticamente todo o resto do mundo, e que já foi apelidado de *Brussels Effect*⁶, que é a sua aposta na regulação como uma forma de antecipar e controlar riscos, assim assegurando melhor proteção de direitos fundamentais. Esta dimensão regulatória é especialmente patente no caso do direito fundamental à proteção de dados pessoais por contraposição com o direito à reserva da intimidade da vida privada onde não se identifica qualquer intervenção regulatória, funcionando os clássicos mecanismos judiciais para tutelar as relações entre sujeitos jurídicos.

É este aparato procedimental, regulatório, o que nos leva à segunda parte da minha intervenção que, como referi supra, é uma marca do direito digital da União Europeia, onde os direitos fundamentais, como era de esperar no quadro de valores da União, foram chamados a desempenhar um papel central, para além da sua singela denominação. Na minha opinião, e é o que vou tentar demonstrar agora, as boas práticas e os constrangimentos, as coisas boas e as coisas más, de forma mais maniqueísta, vêm desta construção institucional, procedimental, garantística que a União Europeia, no domínio digital, em que há direitos fundamentais envolvidos, tem sido especialmente zelosa.

⁵ Cfr. Julian Kokott e Christoph Sobotta, op. cit.,

⁶ Cfr. Anu Bradford, “The Brussels Effect – How the European Union Rules the World”, Oxford, Oxford University Press, 2021.

§2 Manifestações da abordagem da União Europeia na proteção do direito fundamental à proteção de dados pessoais

1. A criação de uma entidade (para-)reguladora de dados pessoais à escala europeia

A boa prática que quero trazer para aqui, tem que ver com o aparato institucional regulatório que a União Europeia pretendeu constituir e que é demonstrado pela conversão do Grupo de Trabalho do Artigo 29 no actual Comité Europeu de Proteção de Dados, dando origem a uma das grandes entidades reguladoras independentes à escala europeia. Se calhar estamos a ver no Comité Europeu de Proteção de Dados o futuro de muitas matérias em termos institucionais na União Europeia, consubstanciado na ideia de que não faz sentido o tratamento regulatório de uma matéria essencialmente determinada de modo uniforme pelo direito da União ser feito ao nível do Estado-Membro, quando já não há razões de subsidiariedade que se apliquem. Ou pelo menos, só ao nível do Estado-Membro. Durante muito tempo houve um constrangimento, se quisermos, de ordem política, para isto não ser assumido. Esse constrangimento parece estar a ser superado mais recentemente, basta olhar para três dos diplomas mais importantes em matéria de direitos fundamentais no âmbito digital, para perceber que a União Europeia está a perder o medo, digamos assim, de lhe ser apontada como crítica política uma certa intenção centralizadora das funções regulatórias, pelo menos em matéria digital. Se repararem, em 2016, com a RGPD, passámos tarefas regulatórias de grande importância para uma entidade de nível europeu, como é o Comité Europeu de Proteção de Dados. Se olharmos para um diploma que iniciou vigência em fevereiro de 2024, o Regulamento dos Serviços Digitais (*Digital Services Act*), ele criou pela primeira vez, de forma aliás bastante controversa para alguns autores⁷, um regulador

⁷ Ilaria Buri, “A regulator caught between conflicting policy objectives: reflections on the European Commission’s Role as DSA enforcer” in Joris van Hoboken, João Pedro Quintais, Naomin Appelman, Ronan Fahy, Ilaria Buri & Marlene Straub (ed.), “Putting the DAS into Practice – Enforcement, Access to Justice and Global Implications”, Berlin, Verfassungsbooks, 2023, pp. 75-106.

(fora da área da concorrência) de direitos fundamentais, não independente, chamado Comissão Europeia. Isto é, o Regulamento dos Serviços Digitais prevê que para as plataformas com mais de 45 (quarenta e cinco) milhões de utilizadores, ou seja, as que comumente mais utilizamos, o regulador é a Comissão Europeia e não os reguladores nacionais. E ainda mais recentemente, no Regulamento da Inteligência Artificial, deu um passo mais controverso em termos democráticos e institucionais, não só entregando a regulação da IA generativa a um regulador centralizado, novamente a Comissão Europeia, como criou um braço burocrático para ajudar a Comissão Europeia chamado *AI Office*. A isto dois iminentes estudiosos de direito digital da União Europeia e, em particular do direito da proteção de dados, chamaram o efeito mimético do RGPD⁸.

O que estamos a assistir neste caso não é uma regulação económica. A Comissão Europeia, que é a entidade competente em matéria de concorrência a nível da UE, na boa tradição norte-americana de intervir para assegurar a concorrência, como sucedeu com a divisão da *Standard Oil*, com a criação das *Baby Bells* nos anos 80, como que se preparava para fazer com a Microsoft anos 1990, o que está a fazer é uma regulação de direitos fundamentais, que é algo diferente. Quando o comissário europeu, Thierry Breton avisou Elon Musk de que poderia aplicar-lhe as maiores coimas alguma vez aplicadas a uma *BigTech*, o que ele estava a fazer não era regulação económica, pois a origem das coimas seria a violação do DSA quanto a regras destinadas a proteger os direitos fundamentais dos utilizadores do X. Isto é – institucionalmente e para além de concordarmos ou não com as regras substantivas subjacentes – uma boa, muito boa prática: defender a ideia de que matérias com um impacto generalizado em todos os Estados-Membros devem ser tratadas ao nível europeu, do ponto de vista regulatório.

A União Europeia tem que superar os constrangimentos que a regulação, ao nível dos Estados-Membros, causa a alguns países que são portas de

⁸ Vagelis Papakonstantinou e Paul de Hert, “The Regulation of Digital Technologies: Act-ification, GDPR Mimesis and EU Law Brutality at Play”, London, Routledge, 2024, pp. 39 e ss.

entrada na UE para grandes empresas internacionais, que instalam aí as suas delegações europeias. Pense-se, no domínio digital, na situação da Irlanda. Este Estado-Membro, que do ponto de vista empresarial atraiu as maiores empresas norte-americanas, sobretudo as *Big Tech*, enfrenta um tremendo desafio regulatório, pois tem de lidar com empresas que têm como mercado todo o Mercado Único da UE, mas devem fazê-lo com os recursos do seu orçamento de Estado, quando, na verdade, o seu trabalho regulatório aproveita aos restantes 26 Estados-Membros, sobretudo a partir do mecanismo da *one-stop-shop* (*ver infra*). O que acontece depois é que muitos reguladores de outras jurisdições da União procuram intervir se acharem que os reguladores irlandeses não preveniram violações no seu território, o que acaba por condicionar a função regulatória, que se torna mais reativa do que preventiva.

Note-se que a ideia de centralizar atuações dos agentes económicos num só regulador é uma boa ideia, se acompanhada de apoio financeiro, humano e tecnológico. É esse o desiderato da política da *one-stop-shop* criada pelo RGPD⁹ e que tem vindo a ser prevista em todos os diplomas da UE em matéria regulatória digital.

Assim, conclui-se que este constrangimento, de uma perspetiva jurídica, foi endereçado e passou para o domínio administrativo: depende das Administrações Públicas dos Estados-Membros e da EU concretizar a solução para este constrangimento, conseguindo uma melhor regulação repartida entre Estados-Membros a nível europeu. Todavia, tendo em conta que no domínio digital, vários reguladores têm áreas de atuação sobrepostas, o princípio da *one-stop-shop* tem vindo a adquirir uma enorme complexidade, não só quanto à sua concretização institucional, mas também quanto à sua exigência procedimental, desde logo no que diz respeito à instrução documental dos procedimentos. Este é um constrangimento com um efeito muito grande na proteção dos direitos humanos, pois principia por ser algo

⁹ Cfr. artigo 60.º; cfr. Vagelis Papakonstantinou, “Commentary to Article 60” in Indra Spiecker gen. Döhmman, Vagelis Papakonstantinou, Gerritt Hornung, e Paul de Hert (ed.), “General Data Protection Regulation – Article-by-article Commentary”, Baden-Baden, Nomos, 2023, pp. 904-915.

que pode prejudicar a proteção do direito à privacidade e à proteção de dados pessoais, para se revelar um problema que afeta, potencialmente, qualquer direito fundamental que possa ser exercido em contexto digital e que, como tal, possa ser prejudicado pela ausência de uma regulação eficiente sobre as empresas que têm o controlo do ambiente digital que é pressuposto para esses direitos fundamentais poderem ser exercidos. Por esta razão, o *European Data Protection Supervisor* publicou recentemente um relatório a propor medidas para harmonizar a regulação digital no âmbito da União¹⁰.

2. A proteção de direitos fundamentais através de entidades representativas

O segundo exemplo que quero partilhar não está do lado da oferta e da regulação, mas do lado da procura, dos titulares de direitos e foi resolvido parcialmente, embora não totalmente, como vou explicar, pelo Tribunal de Justiça num acórdão conhecido, chamado *Meta vs Bundesverband*¹¹, em que o Tribunal de Justiça fez algo que depois foi aproveitado para o DSA (artigo 53.º) e para o Regulamento Inteligência Artificial (artigo 85.º): as associações de consumidores podem defender a privacidade dos seus associados, mesmo quando não tenham interesse direto na demanda ou até em relação a interesses difusos ou violação da legalidade objetiva, como sucede no Regulamento de IA. Isto é absolutamente fundamental. Já era fundamental na proteção da privacidade, mas é, por exemplo, totalmente fundamental para o *Digital Services Act* e para o *Artificial Intelligence Act*. É óbvio que se uma pessoa chegar a casa às dezanove horas, depois de um dia cansativo de trabalho e se aperceber que recebeu indevidamente um e-mail, pela enésima vez, em violação do RGPD, é uma chatice ter que ir para tribunal contra aquela entidade ou mesmo apresentar uma queixa na

¹⁰ EDPS, “Towards a Digital Clearinghouse 2.0”, 2025, disponível em: https://www.edps.europa.eu/data-protection/our-work/publications/other-documents/2025-01-15-towards-digital-clearinghouse-20_en (última visualização 19.02.25)

¹¹ Cfr. TJUE, Decisão de 28 de Abril de 2022, *Meta vs Bundesverband der Verbraucherzentralen*, C-319/20, ECLI:EU:C:2022:322

CNPD, mas, provavelmente, sabendo dessa possibilidade, poderá enviar um e-mail para uma associação de defesa de consumidores – e há várias, a Deco, a D3, por exemplo – a explicar sucintamente o problema, esperando que elas façam tudo a partir daí. E se calhar é isto que vai resolver o problema e prevenir tantos outros. Temos que pensar em termos práticos. É muito bonito falar de *rights based approach*, de proteção dos lesados, mas temos, de facto, direitos que provocam, em regra e felizmente, danos reduzidos na vida das pessoas – tirando casos excepcionais de graves lesões – e por isso as pessoas estão dispostas a investir num mecanismo que possa solucionar o problema, na proporção do dano que estão a sofrer. É por isso importante que existam mecanismos expeditos, simples e com retorno rápido. Faz lembrar quando, no final dos anos 1990, se criaram os centros de arbitragem de consumo, em relação aos quais o Estado decidiu, e ao meu ver bem, que deveriam ser gratuitos, e que vieram revolucionar o modo como passaram a ser encarados os conflitos de consumo.

Estamos agora a passar por uma segunda vaga nesta área, mas agora no digital.

3. A partilha de dados pessoais em contexto digital

Termino com um caso que tem vindo a tornar-se mais frequente na Administração Pública, por intermédio do consentimento, e que levanta importantes questões respeitantes à proteção de direitos fundamentais. Penso nas situações em que entidades públicas que se encontram legitimamente a tratar dados pessoais pretendem partilhá-los, através de plataformas eletrónicas, com outras entidades públicas ou que prosseguem atribuições públicas para que estas entidades utilizem os dados pessoais para outros fins, distintos dos que justificaram a recolha. Estamos no âmbito do artigo 6.º, n. 4, do RGPD. Este é um tema da maior importância prática, uma vez que muitas entidades públicas pretendem beneficiar da informação (dados pessoais) detida por outras entidades públicas. Ora o n.º 4 do artigo 6.º o que nos vem dizer é que excluído o consentimento – que é hoje a forma preferida de obter a justificação legal para a partilha de dados pessoais, mas que levanta diversos problemas, desde logo a possibilidade de retirada de

consentimento – a partilha só é possível em dois casos: i) se o próprio direito da União ou do Estado-Membro o permitir, com respeito pelo artigo 23.º do RGPD ou se ii) o novo fim for compatível com o fim para os quais os dados foram recolhidos, nos termos das condições mínimas das alíneas do n.º 4. Esqueçamos agora os casos de compatibilidade de fins, que aliás, não são muito comuns nos casos de partilha, uma vez que a entidade que recebe os dados terá, com grande probabilidade, atribuições distintas da entidade que está a partilhar os dados pessoais, e ficamos com uma opção: a previsão legal da partilha, com respeito pelo artigo 23.º do RGPD (e já agora, diga-se, com respeito pelo n.º 2 do artigo 23.º da lei que executa o RGPD em Portugal, a Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto). Esta opção é aquela que oferece mais flexibilidade à Administração Pública, desde que o legislador esteja disponível para elaborar as normas previstas no n.º 4. Ora tais normas devem garantir uma cuidada ponderação entre a proteção do direito fundamental à proteção de dados pessoais e a proteção de interesses públicos também eles fundamentais. Esta ponderação dificilmente poderá ser completamente realizada pelo próprio legislador. Sem dúvida que o n.º 4 do artigo 6.º, bem como o artigo 23.º exigem que o legislador preveja restrições ao direito fundamental à proteção de dados de modo proporcionado, justificando-se perante normas de igual hierarquia normativa, mas, em muito casos, a ponderação realizada pelo legislador terá ainda de ser complementada por uma segunda ponderação no caso concreto. E eis que aqui surge novamente a importante dimensão institucional da proteção de direitos fundamentais: ainda que o legislador aprove uma medida legislativa que permita, *a priori*, a partilha de dados pessoais para prossecução de fins diversos daqueles que presidiram à recolha, será muito difícil que tal previsão não implique ainda que no concreto caso de partilha, o fim público que está legalmente previsto como fim para justificar a permissão (ou seja, o fim público superveniente ao fim da recolha) não tenha de ser ponderado contra a proteção concreta que poderá ser restringida ou até eliminada quanto a certos dados pessoais. Eis, pois, um último exemplo de proteção de direitos fundamentais em contexto digital, onde hodiernamente se realiza a partilha de dados pessoais e onde o Direito da União Europeia, utilizando o RGPD como parâmetro, desempenha uma função decisiva, convocando uma dimensão institucional de proteção.

Conclusões

Os direitos fundamentais para serem levados a sério têm de ser exercidos. O correto exercício de direitos fundamentais implica uma contínua ponderação de conflitos resultantes do âmbito normativo desta categoria de direitos. Os direitos fundamentais conflituam por natureza, dada a sua apetência maximizadora de âmbito de proteção. Esta ponderação é feita pelo legislador, mas não de modo exaustivo, o que seria, aliás, impossível. Assim, resta para os próprios aplicadores, bem como, inúmeras vezes, para a Administração Pública reguladora, uma função de ponderação do caso concreto, prévia a qualquer conflito cuja resolução tenha de ser entregue aos tribunais. No domínio digital, o Direito da União Europeia tem vindo, seguramente desde o RGPD, a colocar os direitos fundamentais no centro do tratamento normativo. Proteção de dados, serviços digitais, inteligência artificial, todos estes domínios, que são hoje regulados quase exclusivamente por direito da União Europeia atribuem especial importância aos direitos fundamentais, aliás, conferindo-lhes uma eficácia quase horizontal. Tomando como exemplo a proteção de dados procurámos demonstrar como não só o direito da União Europeia no plano dogmático conceptual autonomizou este direito como direito fundamental, mas como, na procura de atribuir uma dimensão útil aos direitos fundamentais, aquela que presidiu à sua criação, quer contra o Estado, quer contra qualquer tipo de poder desproporcional, tem convocado para a prática dos direitos fundamentais uma dimensão institucional pública, que não se limita aos tribunais, mas que convoca entidades administrativas independentes e até entidades do setor social para melhorar o exercício dos direitos fundamentais.

PAINEL III

**A política pública da Justiça e a promoção
dos Direitos Fundamentais e do Estado
de Direito enquanto valores europeus**

PAINEL III

A política pública da Justiça e a promoção dos Direitos Fundamentais e do Estado de Direito enquanto valores europeus

Moderador: Dr. Pedro Almeida, Chefe de Divisão de Cooperação Internacional da DGPI

Boa tarde a todos, espero que tenham tido uma boa pausa para almoço.

O meu nome é Pedro Almeida, eu sou o Chefe de Divisão de Cooperação Internacional da DGPI, e tenho a meu cargo a moderação deste terceiro painel, que, como sabem, será dedicado ao tema *A política pública da Justiça e a promoção dos Direitos Fundamentais e do Estado de Direito enquanto valores europeus*.

Tenho, para isso, a grata honra de estar acompanhado dos ilustríssimos oradores convidados, para esta sessão, a Professora Doutora Maria José Rangel de Mesquita, Professora Associada da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e o Dr. Luís Azevedo Mendes, Juiz Conselheiro e Vice-Presidente do Conselho Superior da Magistratura.

Passando, desde já, ao tema que aqui nos reúne, começaria por constatar que, nos últimos anos, temos assistido a um crescente debate sobre a importância de garantir que os sistemas jurídicos nacionais estejam efetivamente alinhados com os princípios e valores que fundamentam a União Europeia. Mas política pública da justiça não é apenas uma questão de legislação; ela representa a maneira como os nossos sistemas jurídicos respondem às necessidades da sociedade. É um reflexo do nosso compromisso coletivo em garantir que todos os cidadãos tenham acesso à justiça, independentemente da sua origem, condição social ou crenças. Numa altura em que tanto se discute o futuro da Europa e em que os valores europeus são testados quase diariamente, creio que esta discussão é oportuna e, definitivamente, importante, até tendo em conta este contexto, digamos, académico, que lhe serve de pano de fundo.

Esta é, então, a nossa proposta de discussão. Ouviremos sucessivamente cada um dos oradores e teremos um breve, mas espero que enriquecedor debate no final das duas intervenções. Mas vou, então, dar a palavra aos nossos oradores convidados.

A primeira intervenção nesta sessão caberá ao Dr. Luís Azevedo Mendes, licenciado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, onde concluiu a sua formação em 1983. Ingressou, depois a carreira na magistratura enquanto auditor de justiça no Centro de Estudos Judiciários, participando do III Curso Normal para ingresso na magistratura judicial entre 1984 e 1986. Ao longo do seu percurso, exerceu funções como juiz em diversos tribunais, incluindo os Tribunais Judiciais de Santarém, Leiria, Penela, Albergaria-a-Velha, Tomar e Figueira da Foz, tendo, depois exercido funções, entre 1998 e 2006, no Tribunal do Trabalho da mesma cidade. Entre 2001 e 2004, foi vogal do Conselho Superior da Magistratura e, em 2006, foi nomeado juiz desembargador da Relação de Coimbra. Além disso, foi vice-presidente Associação Sindical dos Juizes Portugueses entre 2006 e 2009, e presidente da Assembleia Geral entre 2009 e 2015. Foi ainda presidente da Secção Social da Relação de Coimbra de 2011 a 2017 e ocupou o cargo de presidente da Relação de Coimbra de fevereiro de 2017 a fevereiro de 2022. Desde 1999, é colaborador permanente e membro do conselho de redação da Coletânea de Jurisprudência, e é membro do Conselho de Administração da Associação de Solidariedade Social Casa do Juiz desde 2009, onde atuou como Secretário até janeiro de 2023. Em fevereiro de 2023, foi nomeado juiz conselheiro do Supremo Tribunal de Justiça e, desde 10 de maio de 2023, é vice-presidente do Conselho Superior da Magistratura, cargo para o qual foi eleito em 12 de abril de 2023.

Exmo. Senhor Juiz Conselheiro, é uma honra tê-lo connosco neste debate nesta tarde chuvosa, o que muito lhe agradecemos. A palavra é sua.

**Orador: Dr. Luís Azevedo Mendes, Juiz Conselheiro e Vice-
-Presidente do Conselho Superior da Magistratura***

* Não foi possível a disponibilização do texto para publicação.

Moderador: Dr. Pedro Almeida

Muito obrigado, Senhor Juiz Conselheiro pela sua esclarecida intervenção, que nos deu uma visão muito prática e interessante deste tema, a que certamente regressaremos no debate que se seguirá à intervenção da nossa próxima oradora convidada, a Professora Doutora Maria José Rangel de Mesquita, bem conhecida nesta casa, que é a sua, mas que, ainda assim, tenho o privilégio de apresentar.

A Professora Doutora Professora Maria José Rangel de Mesquita é professora associada com Agregação da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, onde se doutorou e tem exercido funções docentes com regências, entre outras, nas áreas de Direito da União Europeia e de Direito Internacional Público. É fundadora e Associada Ordinária da Associação Universitária de Estudos Europeus e tem coordenado e participado em diversos projetos de ensino e investigação ao nível europeu, no âmbito do Modulo Jean Monnet, atualmente submetido ao tema *Fundamental Rights and Rule of law as European Values in a Global World After the Conference on the Future of Europe*. Foi ainda Juíza Conselheira do Tribunal Constitucional entre 2012 e 2021.

Passo-lhe, desde já, a palavra, certo de que será, para todos, muito enriquecedor ouvi-la falar destas matérias que tão bem conhece.

**Oradora: Prof.^a Doutora Maria José Rangel de Mesquita,
Professora Associada com agregação da FDUL, Investigadora
do Lisbon Public Law Research Centre**

Resumo: Partindo de algumas premissas sobre os valores da União, o texto aborda o modo como o direito da União e as suas fontes de direito derivado contribuem para a conformação ativa das políticas pública em geral e da política pública da justiça em especial, bem como o seu respaldo nos documentos que norteiam a ação governativa.

Palavras-chave: Axiologia da União – Estado de direito – Direitos fundamentais – Políticas públicas – Política da Justiça

Abstract: Departing from some premises on the EU values, the text addresses how EU law and its secondary law sources may contribute to an active shaping and improvement of public policies in general and Justice policy in particular, and how they are reflected in documents on public governance.

Keywords: EU Values – Rule of Law – Fundamental Rights – Public policies – Justice policy

**A política pública da Justiça e a promoção dos Direitos Fundamentais
e do Estado de direito enquanto valores europeus: contributo do direito
da União Europeia para a sua conformação**

0. Permitam-me que cumprimente, em primeiro lugar, o Senhor Doutor Pedro Almeida e, na sua pessoa, a DG PJ, pelas amáveis palavras de introdução a este Painel – dedicado ao tema “A política pública da Justiça e a promoção dos Direitos Fundamentais e do Estado de Direito enquanto valores europeus” – e, também, o Senhor Juiz Conselheiro, Vice-Presidente do Conselho Superior de Magistratura, Dr. Luís Azevedo Mendes, cuja intervenção a propósito do tema dos direitos fundamentais e das políticas públicas ouvi com todo o interesse.

1. Na abordagem ao tema do presente III Painel, optou-se por versar sobre três tópicos temáticos. Primeiro, aferir qual o tipo de contributo que

o Direito da União Europeia pode dar – e dá, efetivamente – para uma conformação ativa das políticas públicas da Justiça nacionais, incluindo a portuguesa; segundo, aferir o modo como esse contributo de fonte europeia tem algum respaldo nos principais documentos atuais que norteiam a ação do Estado e das instituições democráticas na prossecução da política pública da Justiça. A final, serão elencadas algumas linhas gerais para ponderação e notas finais quanto a temas que merecem uma reflexão aprofundada em termos de futuro da política de Justiça.

2. A abordagem dos dois primeiros tópicos indicados pressupõe, a montante, uma referência a algumas *premissas* de base.

A primeira – que já decorre do Painel inicial da Conferência –, no sentido de ser indiscutível que os direitos fundamentais e o Estado de Direito são hoje *valores* da União Europeia – assim qualificados desde o Tratado de Lisboa (artigo 2.º do TUE), mas antes já presentes no direito originário, desde o Tratado de Maastricht, sob o nome de *princípios* – e são valores *europeus* – não só pela sua consagração nas Constituições dos Estados democráticos europeus (não sendo Portugal exceção), como também, em especial, no Estatuto do Conselho da Europa (artigo 3.º).

A segunda premissa, no sentido de as políticas públicas, em geral, sempre terem de ser norteadas pela referida componente axiológica ínsita na Constituição – a qual acolheu a idêntica componente axiológica inerente ao processo de integração europeia ao acolher a participação de Portugal no processo de construção europeia (artigo 7.º da Constituição) e o princípio do primado do direito da União Europeia (artigo 8.º, n.º 4, da Constituição).

A terceira premissa, no sentido de que, no quadro do direito da União Europeia – objeto do Módulo Europeu Jean Monnet em que se insere a presente Conferência –, os referidos valores, incluindo o valor do Estado de direito têm tido várias declinações: ao nível do *direito originário* (artigo 2.º do Tratado da União Europeia[TUE]), incluindo através de um catálogo de direitos (Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia) e, também, do mecanismo de *hard law* para sua proteção e respetivo procedimento, previsto no artigo 7.º do TUE); e ao nível do *direito derivado*, como é o caso de muitas fontes de *soft law*, como o Novo Quadro sobre o Estado de

Direito ou os Relatórios Anuais sobre o Estado de Direito¹ – algumas das quais surtirão algum efeitos do ponto de vista da conformação do comportamento dos Estados membros – que densificam esses valores, ou de *hard law*, como o Regulamento de Condicionalidade Financeira²; e, depois, ao nível da *jurisprudência* prolatada pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, último garante do respeito dos direitos fundamentais e do Estado de direito enquanto valores (e princípios) da União, que proferiu já um conjunto de acórdãos muito significativo, que desde o caso *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*³. Essa jurisprudência tem contribuído para a densificação do conceito de Estado de Direito e seu alcance e, de igual modo, do exato sentido e âmbito das obrigações estaduais neste âmbito (v.g. em matéria de independência do poder judicial enquanto elemento intrínseco do Estado de direito), bem como para a tutela sistemática dos direitos fundamentais, também atribuídos diretamente pela ordem jurídica da União Europeia, nesse contexto n (v.g. casos em que se apreciam fundamentos de não execução de mandado de detenção europeu relacionados com falhas sistémicas nos Estados membros quanto à independência do poder judicial relacionados com a proteção do Estado de direito⁴ – ou com as condições de detenção nas prisões⁵ – com projeção em direitos fundamentais), corporizando o princípio da tutela jurisdicional efetiva ao nível da União Europeia consagrado no artigo 19.º do TUE⁶.

¹ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu (PE) e ao Conselho – Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de Direito, de 11 de Março de 2014, COM (2014) 158 final, de 11/3/2014.

² Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092 do PE e do Conselho de 16 de Dezembro de 2020 relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União (JOUE L 433 I/1 de 23.12.2020).

³ TJ, 27.2.2018, C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses/Tribunal de Contas*, ECLI:EU:C:2018:117.

⁴ TJ, 25.7.2018, C-216/18 PPU, *LM* (ECLI:EU:C:2018:586).

⁵ TJ, 15.10.2019, *Dorobantu*, C-128/18 (ECLI:EU:C:2019:856)

⁶ Na doutrina, por todos, Laurent PECH e Dimitry KOCHENOV, *Respect for the Rule of Law in the Case Law of the European Court of Justice: A casebook Overview of Key Judgments since the Portuguese Judges Case*, *SIEPS 2021:3* (disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3850308>).

A quarta premissa, sobre o modo como a ordem jurídica densificou o conceito de Estado de Direito enquanto valor europeu, que se afigura uma questão complexa. A densificar do conceito de Estado de Direito tem sido efetuada, seja no direito derivado, seja na jurisprudência, através de um elenco de princípios, não sem alguma inspiração na *Rule of Law Checklist* da Comissão de Veneza Conselho da Europa⁷ – o que fez, designadamente, no Novo Quadro sobre o Estado de Direito e no Primeiro Relatório sobre o Estado de Direito na União Europeia. E esses princípios, decorrentes do Estado de direito, são muito abrangentes: legalidade, que pressupõe um processo legislativo transparente, responsável, democrático e pluralista; segurança jurídica; proibição da arbitrariedade dos poderes executivos; tutela judicial efetiva, incluindo o acesso à justiça por tribunais independentes e imparciais, inclusive no que respeita aos direitos fundamentais; separação de poderes; não discriminação e igualdade perante a lei⁸. Trata-se de princípios que se encontram no coração de um sistema jusconstitucional que se pretende esteja sujeito ao direito e respeite valores essenciais que possam ter origem não só no direito natural, mas também do próprio Direito internacional e no direito europeu. Alguns desses princípios, como é o caso da independência do poder judicial e da tutela jurisdicional efetiva têm sido objeto de interpretação reiterada pelo Tribunal de Justiça em jurisprudência mais recente.

A quinta premissa – com respaldo numa ‘vocação expansiva’ da União Europeia – respeita à adoção, pela União, de um conjunto de instrumentos de avaliação, de *soft law* e de *hard law*, do cumprimento das obrigações dos Estados membros no que respeita aos valores da União, em especial, o Estado de direito e os direitos fundamentais – que integram, em especial, o comumente designado *Rule of Law Toolbox* (a que se aludiu no primeiro Painel da Conferência) incluindo, nomeadamente, além do já referido

⁷ Adotada pela Comissão de Veneza (*European Commission for Democracy Through Law*) na sua 106.ª Sessão Plenária, em 11-12 Março de 2016 (disponível em www.coe.int) – vide, anteriormente, o *Report on the Rule of Law (CDL-AD(2011)003rev)*, adotado igualmente pela Comissão de Veneza na sua 86.ª Sessão Plenária.

⁸ Cf. artigo 3.º, alínea a) do Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092, cit. e, anteriormente, o Novo Quadro sobre o Estado de Direito, ponto 2.

Regulamento de Condicionalidade, o Ciclo Anual do Estado de Direito e o Relatório anual sobre o Estado de direito, o Painel de Avaliação da Justiça na União Europeia ou o Semestre Europeu. Acresce, que também as ações de apoio da União Europeia às reformas estruturais, em especial através do *Next Generation EU*⁹ e do Mecanismo de Recuperação e Resiliência¹⁰ têm permitido auxiliar as reformas estruturais e o investimento para fortalecer a independência judicial e melhorar a qualidade do sistema de justiça. Com relevo para o tema do painel são de destacar quatro instrumentos – o Relatório Anual sobre o Estado de Direito elaborado pela Comissão, o Painel de Avaliação da Justiça na União Europeia, o Relatório Anual sobre o Controlo da Aplicação do Direito da União Europeia e o Relatório Anual sobre os Direitos Fundamentais (apresentado pela Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais). Além destes, merecem também destaque o Relatório Final da Conferência sobre o Futuro da Europa e a Agenda Estratégica da União Europeia 2024-2029.

Por fim, a sexta e última premissa – estritamente jurídica – prende-se com a articulação entre as atribuições da União Europeia e as atribuições dos Estados membros neste domínio, com repercussão nas políticas públicas.

Por um lado, os valores, incluindo o Estado de direito e os Direitos Fundamentais escapam ao elenco tripartido das categorias de competências da União e projetam-se, vertical e transversalmente, nos domínios materiais de atribuições da União Europeia – exclusivas, partilhadas e de complemento da ação dos Estados. Por outro lado, nos domínios reservados (pelo menos *prima facie*) aos Estados membros, i.e., de atribuições exclusivas dos

⁹ Regulamento (UE, Euratom) 2020/2094 do Conselho de 14 de Dezembro de 2020 que cria um Instrumento de Recuperação da UE para apoiar a recuperação na sequência da crise da COVID-19 (aprovado com base no art. 122.º do TFUE) e art. 5.º da Decisão (UE, Euratom) 2020/2053 do Conselho de 14 de Dezembro relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia e que revoga a Decisão 2014/335/UE, Euratom, adoptada com base no artigo 311.º, terceiro par., do TFUE (nos termos desse preceito do TFUE a Decisão 2020/2053 só entra em vigor após a aprovação pelos Estados membros, em conformidade com as respectivas normas constitucionais (vide o considerando (25) da Decisão).

¹⁰ Regulamento (UE) 2021/241 do PE e do Conselho, de 12.2.2021, que cria o *Mecanismo de Recuperação e Resiliência* JO L 57 de 18.2.2021, p. 17 e ss. (última versão consolidada de 1.3.2024).

Estado insitas na sua esfera soberana, existem áreas em que o Direito da União e o seu núcleo axiológico já ‘entrou’, conformando em parte a margem de liberdade do legislador democrático nacional – pois a questão das políticas públicas convoca necessariamente a margem de liberdade do legislador democrático, em cada momento temporal considerado.

Ora, no que respeita à declinação do valor do Estado de direito e da sua vertente de independência do poder judicial, a jurisprudência do Tribunal de Justiça (TJ) já deixou claro, no que toca à política de justiça, que a *organização judiciária* de um Estado membro já recai no âmbito de aplicação do Direito da União Europeia, sem prejuízo da plena aplicação do princípio da subsidiariedade. Como afirma o Tribunal de Justiça, “o exercício da competência própria dos Estados membros de organização judiciária interna está sujeita ao respeito pelas obrigações de Direito da União Europeia, devendo aqueles assegurar que os órgãos jurisdicionais nacionais, na aceção do Direito da União Europeia, fazem parte do seu sistema de vias de recurso nos domínios abrangidos pelo direito da União e satisfazem as exigências de uma tutela jurisdicional efetiva, para cuja garantia é indispensável a exigência de independência, inerente à missão de julgar”¹¹. A afirmação do TJ vale, *mutatis mutandis*, para outras situações de deficiências de tutela jurisdicional efetiva no âmbito do sistema de justiça nacional. Ilustra igualmente a conformação do regime nacional de justiça e do sistema de ações e recursos, a interpretação, pelo TJ, do direito da União em matéria de responsabilidade civil do Estado por incumprimento no sentido de que – estando em causa a efetivação da responsabilidade estadual por violação do direito da União imputável a órgão jurisdicional que decide em última instância – se opõe a uma legislação nacional que exige como condição prévia a revogação da decisão danosa proferida por esse órgão jurisdicional, quando essa revogação se encontra, na prática, excluída¹² – assim colocando também no âmbito da política de justiça a questão da efetivação do direito fundamental à reparação por danos causados pela violação do direito da União.

¹¹ TJ, 5.11.2019, *Comissão c. Polónia* (Independência dos tribunais comuns), C-192/18 (ECLI:EU:C:2019:924), n.ºs 102-107.

104 ¹² TJ, 9.9.2015, *Ferreira da Silva Brito e o.*, C-160/14 (ECLI:EU:C:2015:565), n.º 60.

Em causa está, com respaldo no Tratado, o difícil equilíbrio entre *sobrerania e integração*, entre *subsidiariedade e subordinação*. E não pode deixar de sublinhar-se, sobretudo, o *espaço* que o Estado português pode e deve ocupar, no que releva para o tema, na configuração e no desenho de políticas públicas que protejam o Estado de direito, nas suas várias vertentes, e os direitos fundamentais – que são, em primeiro lugar, valores constitucionais –, para além das conformações que possam decorrer do próprio direito da União – antecipando riscos e, na medida do possível, melhorando essas políticas, de modo a que o respeito e a observância desses valores seja o mais elevado possível. E tal não deixa de configurar uma forma de subsidiariedade – de ‘boas práticas’ do princípio da subsidiariedade –, salvaguardando o espaço próprio do Estado e as suas escolhas, no perímetro não ocupado pelo direito europeu. Os pontos que adiante serão referidos sublinham a necessidade introdução de melhorias e de antecipação e prevenção de riscos de violação das várias vertentes do Estado de direito e dos direitos fundamentais

3. Explicitadas sucintamente as premissas, há que abordar, primeiramente, o tipo de contributo que o Direito da União Europeia pode dar para uma conformação ativa das políticas públicas em geral e da política da justiça em especial. Trata-se, pois, do modo como as instituições europeias, através das fontes que adotam, podem prestar um contributo construtivo para auxiliar um Estado membro na melhoria da sua *performance*, em termos de políticas públicas, incluindo da justiça, em matéria de direitos fundamentais e de Estado de Direito. Ora, as fontes que se afiguram mais importantes para esse fim são, naturalmente, o Relatório Anual sobre o Estado de Direito, o Painel de Avaliação da Justiça e também o Relatório Anual sobre os Direitos Fundamentais que constituem uma ‘fotografia’ do tema analisado na União. A estes são adicionar dois, mais programáticos: o Relatório da Conferência sobre o Futuro da Europa e a Agenda Estratégica da União Europeia (2024-2029)¹³. Dessas fontes se podem extrair alguns elementos

¹³ European Council, Strategic Agenda 2024-2024. Nesta Agenda para o futuro, os valores europeus, incluindo o Estado de direito, são qualificados como “bússola”, “força” e “pedra

que devem ser objeto de reflexão para efeitos de conformação das políticas públicas, em particular da justiça.

De entre tais fontes, focam-se em especial duas – o Relatório Anual sobre o Estado de Direito e o Painel de Avaliação da Justiça – sublinhando-se alguns pontos para reflexão.

3.1 Relativamente ao *Relatório Anual sobre o Estado de Direito* e o seu contributo para a conformação da política pública da justiça, deve começar-se pelas *recomendações* concretas dirigidas ao Estado português no último Relatório sobre o Estado de Direito (2024)¹⁴. Note-se que os vários pontos abordados no Capítulo relativo a Portugal do Relatório de 2024 têm relação estreita com os princípios em que se desdobra o valor do Estado de direito, em especial, a tutela jurisdicional efetiva incluindo a independência e imparcialidade do poder judicial e, com relevo para os direitos fundamentais, não discriminação e igualdade.

Nesse Capítulo respeitante a Portugal, resultam, além de apreciação do seguimento das recomendações anteriores, em parte acolhidas, um conjunto de *novas recomendações* a Portugal, de que se destacam as que vão no sentido de: intensificar os esforços para assegurar *recursos humanos adequados ao sistema judicial*, em especial no referente aos *funcionários judiciais*, e prossiga os esforços para *melhorar a sua eficiência*, em particular no que se refere aos *tribunais administrativos e fiscais*; tomar medidas para garantir a *adequação da legislação processual penal* e *melhorar a eficácia no tratamento dos processos penais mais complexos*; prosseguir os esforços para assegurar recursos suficientes para a prevenção, investigação e ação penal no domínio da corrupção, incluindo para o novo Mecanismo

angular” da União Europeia, interna e externamente (p. 2 e p. 3) e um dos seus objectivos, na vertente *Uma Europa livre e democrática* é, precisamente, a defesa dos valores europeus no âmbito da União (p. 3).

¹⁴ Cf. Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito – Capítulo relativo a Portugal, que acompanha a Comunicação da Comissão ao PE, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito – Situação na União Europeia [SWD(2024) 822 final de 24.7.2024; COM (2024) 800 final], pontos I a IV.

Anticorrupção; assegurar o acompanhamento e verificação eficazes das declarações de património por parte da Entidade para a transparência; concluir as reformas destinadas a *melhorar a transparência do processo legislativo*, em particular no que respeita à implementação de *instrumentos de avaliação de impacto*¹⁵.

Em especial, quanto ao *sistema judicial e à sua qualidade*, é de sublinhar (pese embora os progressos registados) a constante necessidade de *afetação de número suficiente de juizes e pessoas de apoio qualificado, bem como de instalações e equipamentos* (indicação também resultante de recomendações do Comité de Ministros [CM] do Conselho da Europa); e, quanto à sua *eficiência*, a necessidade de continuar a *melhorar* a mesma, em especial em termos de tempo de resolução de processos em Tribunais Administrativos e Fiscais (TAF) de 1.^a instância e mesmo nos tribunais superiores, no contexto do Programa de Recuperação e Resiliência – sendo esta eficiência uma *condição necessária* à proteção dos direitos, à segurança jurídica e à confiança do público no Estado de Direito (sob supervisão reforçada do Comité de Ministros do Conselho da Europa quanto à duração excessiva dos processos nos TAF – caso Grupo Vicente Cardoso c. Portugal, 30130/10). Sublinhe-se também, no domínio da justiça, a questão de relevo da pendência de execução de acórdãos principais do TEDH^{16/17}.

Note-se que algumas das recomendações formuladas se prendem com medidas relativamente ‘simples’, como é o caso do reforço dos recursos humanos e de meios em vários dos domínios indicados. Todavia, as recomendações não deixam de permitir identificar alguns problemas *estruturais*, porventura mais profundos do que seria desejável, os quais claramente se prendem com o Estado de direito e os direitos fundamentais – em especial o da morosidade da justiça que respeita ao direito fundamental a uma

¹⁵ *Idem*, cf. p. 4.

¹⁶ *Ibidem*, p. 34 e Conselho da Europa (82024) *Supervision of the execution of judgements of the ECHR 2023, 17th annual report of the CM* (2024), p. 138.

¹⁷ Acrescidamente sublinhe-se, ainda, a apreciação da ação da Provedoria de Justiça no que respeita à proteção dos direitos fundamentais, das novas iniciativas do Governo no domínio da migração e dos direitos das minorias e, ainda, dos direitos fundamentais e pluralismo e liberdade dos meios de comunicação social.

decisão num prazo razoável; e, ainda, de direitos fundamentais no âmbito da detenção prisional. Essas questões estruturais são, necessariamente, questões de políticas públicas e, em concreto, de política pública da Justiça. Note-se, por fim, a lógica global (regional) no domínio dos direitos fundamentais, pela interconexão entre o Relatório elaborado no quadro da União Europeia e fontes de direito internacional regional do Conselho da Europa – denotando uma convergência do escrutínio da atuação estadual nos domínios do Estado de direito e dos direitos fundamentais/humanos.

3.2 Relativamente ao *Painel de Avaliação da Justiça na União Europeia* (2024)¹⁸, são de salientar alguns pontos principais que também são passíveis de causar alguma preocupação.

A primeira nota é sobre o *Vetor Qualidade do sistema de justiça – Acesso à justiça e custos – Medidas específicas de acesso – Recursos financeiros – Digitalização*, cujos dados merecem reflexão, rodeada dos cuidados necessários em qualquer análise estatística e levando em conta também as suas fontes e os dados estatísticos nacionais. Quanto a este vetor, são salientar estes seguintes pontos que também se prendem com a tutela de direitos fundamentais, nomeadamente, o acesso ao direito e aos tribunais.

Primeiro, o custo de acesso à justiça, no caso do consumo (2023) – em que o valor dos custos de acesso à justiça, em percentagem do valor da causa, é muito superior nas causas de menor valor do que de maior valor, i.e., o custo da justiça de menor valor é maior (cerca de 4% e de 40%% num montante de 6 mil euros por litígio do consumo). Depois, outro dado incide sobre os dados sobre apoio judiciário – segundo estes dados, em Portugal, apenas têm acesso a apoio judiciário, total ou parcial, os que estão 40%, acima no nível de pobreza do indicador Eurostat (827 Euros por mês). Trata-se de áreas certamente a ponderar. É de salientar o próprio investimento no sistema de justiça por habitante e na proporção do PIB, não teve, de facto, um crescimento sensível nos últimos três anos (2020-2022).

¹⁸ Comunicação da Comissão ao PE, ao Conselho, ao Banco Central Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Painel de Avaliação da Justiça da União Europeia 2024, COM(2024) 950 final de 11.6.2024.

Depois, há que assinalar também a identificação de falhas em matéria educação ativa sobre direitos (incluindo fundamentais) sindicáveis e disponibilidade de informação ao público sobre o sistema de justiça

Quanto ao *Vetor Independência – Perceção da independência e efetividade de proteção do investimento*, há que assinalar especialmente a baixa perceção da independência dos tribunais e dos juízes pelo público em geral e pelas empresas (F53) e da efetividade da proteção do investimento (em regra inferior a 50% quanto ao público, apesar de esta percentagem vindo a aumentar ligeiramente em 2016-2024, e um pouco acima dos 40% para as empresas), sendo a principal razão indicada a “interferência ou pressão de interesses económicos” e outros e dos “governos e políticos” (F52). Esta é também uma matéria que merece ponderação séria na política pública da Justiça e políticas conexas. Até porque, sublinhe-se, o tema da independência do poder judicial é essencial num Estado de direito e existe hoje jurisprudência reiterada, seja do Tribunal de Justiça da União Europeia, seja do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, sobre as duas vertentes da independência judicial, *interna* e *externa* – pelo que é necessário que o Estado não só as garanta, como as torne perceptíveis para a sociedade em geral.

3.3 Por fim, uma nota breve sobre o Relatório Anual da Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais, que também se afigura interessante. Para além do mais referente a Portugal, no Relatório Anual de 2024 sublinham-se as recomendações da Agência sobre duas das temáticas abordadas nesse Relatório: a migração e as preocupações de direitos fundamentais nas fronteiras externas da União Europeia; e, ainda, a implementação e aplicação da Carta de Direitos Fundamentais da União (temas 3 e 4, respetivamente) – que os Estados devem assegurar no âmbito de aplicação do direito da União.

Quanto à primeira, sublinha-se o relevo do mecanismo de monitorização independente para aferir da observância dos direitos fundamentais consagrados no Direito da União e no Direito Internacional, incluindo agora a Convenção de Istambul a que a União aderiu, nas fronteiras externas, estabelecido pelo Regulamento *Screening* (Regulamento 2024/1356 do PE e do Conselho,

artigo 10.º) – sendo o acesso à justiça e a uma tutela judicial efetiva nesse domínio essencial para o respeito pelo Estado de direito e dos direitos fundamentais, já que em última linha, a tutela destes é assegurada pelo juiz, enquanto último garante dos direitos fundamentais (quer seja o juiz nacional, quer seja o juiz – ao nível internacional ou supranacional – europeu).

Quanto à segunda temática – implementação e aplicação da Carta –, o Relatório integra uma recomendação sobre a avaliação do impacto de novas propostas legislativas no âmbito de aplicação do DUE, que devem ser baseados nos princípios e direitos consagrados na Carta. Para além de uma avaliação à luz dos *standards* de direitos humanos do Conselho da Europa, as regras sobre avaliação de impacto devem explicitamente exigir uma avaliação efetiva face à Carta, à luz da interpretação do TJUE. Ora, o novo artigo 131.º-A aditado ao Regimento da Assembleia da República (AR), sobre Avaliação de impacto prévio, prevê exatamente que o Plenário da AR aprova por resolução, nos termos aí previstos, “as regras e procedimentos de avaliação de impacto da legislação”¹⁹. Essa avaliação, reportada ao impacto da legislação sobre os direitos fundamentais previstos na Carta – quando se está no âmbito de aplicação do Direito da União – afigura-se uma via de relevo e que, admite-se, possibilita a promoção de maior transparência na tutela e garantia dos direitos fundamentais e, correlativamente, uma maior responsabilização dos poderes públicos nesse domínio.

4. Acrescidamente, afiguram-se ainda pertinente duas notas breves sobre o teor do 17.º Relatório Anual do Comité de Ministros – Supervisão da execução das sentenças e decisões do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (2023)²⁰.

¹⁹ Vide também o Estudo da AR, de Março de 2024 intitulado Avaliação prévia de Impacto Legislativo pelo Parlamento. Enquadramento Internacional (DILP); a Resolução do Conselho de Ministros n.º 74/2018, de 8 de Junho (Estabelece como definitivo o modelo de avaliação prévia de impacto legislativo “Custa Quanto?”); e a Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro (Regime jurídico de Avaliação de impacto de género de atos normativos) – que é omissis quanto a valores e direitos fundamentais.

²⁰ *Supervision of the execution of judgements of the ECHR 2023, 17th annual report of the CM (2024)*, cit.

A primeira nota visa assinalar que, no que respeita a Portugal, este é expressamente mencionado no quadro dos problemas estruturais ou sistémicos²¹, com menção do caso *Petrescu group v. Portugal*, sobre direitos humanos e sobrelotação das prisões. No que releva para as políticas públicas, o Comité de Ministros no âmbito da supervisão da execução, não só recomendou a adoção de uma estratégia abrangente para identificar e resolver as causas dessa sobrelotação, como, em relação às vias de recurso internas, recomendou a adoção de medidas legislativas para prever uma via judicial preventiva efetiva e assegurar que exista (ou seja adotada) uma via compensatória.

A segunda nota, para sublinhar que nas estatísticas apresentadas no Relatório por Estado membro do Conselho da Europa, Portugal tem algumas menções menos positivas reportadas a 31.12.2023: 48 casos pendentes de execução (oito dos quais há mais de cinco anos), quatro dos quais sob supervisão reforçada (um dos quais há mais de cinco anos)²². Esses casos pendentes incluem um grupo de casos relativos à duração excessiva dos processos cíveis e administrativos – aqui se identificando um problema estrutural – e outro relativo à mencionada sobrelotação e condições materiais nas prisões e falta de vias de recurso efetivas. Isto, pese embora a apresentação de sete planos de ação e seis comunicações por parte do Estado português. Por fim registou-se atraso no pagamento da reparação razoável em que o Estado foi condenado, o qual, em cinco casos, ultrapassou o prazo de seis meses indicado pelo Tribunal.

Ora, as indicações constantes do Relatório que revelam problemas estruturais ou sistémicos merecem a especial atenção da política pública da Justiça.

5. Finalmente, quanto à aferição do modo como o mencionado contributo das fontes de direito da União abordadas tem algum respaldo nos principais documentos atuais que norteiam a ação do Estado e das instituições democráticas na prossecução da política pública da Justiça, importam considerar

²¹ *Idem*, Capítulo II, D. Problemas sistémicos, estruturais ou complexos e avanços, D.3. Deficientes condições de detenção e cuidados médicos, p. 42.

²² *Idem*, Capítulo IV, Estatísticas sobre os Estados membros.

duas fontes principais: o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) e o Programa do XXIV Governo Constitucional, de Abril de 2024.

5.1 Quanto ao respaldo da identificação das fragilidades e das sugestões de conformação do legislador nacional resultantes das fontes de *soft law* da União, é de abordar primeiro o Plano de Recuperação e Resiliência – que se insere no conjunto de instrumentos que permitem acolher as soluções ou medidas para alguns dos problemas ou necessidades de melhoria identificados, permitindo melhor proteger os valores da União Estado de direito e direitos fundamentais.

O PRR apresenta 3 dimensões estruturantes – Resiliência, Transição Climática e Transição digital – e pretende responder às Recomendações específicas dirigidas a PT (REP) no quadro do semestre europeu (2019 e 2020), em especial, no que releva para o tema em causa, a “REP 4, 4.1. Ambiente de negócios; quadro de insolvência e reestruturação, Tribunais Administrativos e Fiscais; carga administrativa e regulatória e profissões reguladas” – isto, nas correspondentes Respostas do PRR, Resiliência, C06 (Qualificações e competência) e Transição Digital, C18 (Justiça económica e ambiente de negócios) e C19 (Administração Pública – Digitalização, interoperabilidade e cibersegurança²³.

Em especial é no âmbito da Componente C-18 que se incluiu *qua tale* o tema da eficácia e eficiência do sistema judicial e, assim, da reforma da justiça. Isto, nomeadamente, em termos de modernização processual e procedimental, de diminuição da pendência processual, de forma transversal ao sistema de justiça, com especial foco nos Tribunais Administrativos e Fiscais, promovendo a mudança da tramitação processual, acelerando a redução das pendências e da morosidade de Justiça, simplificando os processos e procedimentos – incluindo a questão da digitalização, em geral, dos serviços da justiça. Com estas reformas – a que corresponde um investimento de 267 Milhões de Euros – pretende-se, entre outros objetivos, aumentar a eficiência dos tribunais, em especial dos TAF, com projeção na melhoria do ambiente de negócios²⁴.

²³ Cf. PRR, p. 33 e Fig. 16, p. 35.

²⁴ Cf. PRR, pp. 184-188.

Note-se ainda, quanto ao PRR, que este se encontra alinhado com os (seis) Pilares da Estratégia Europeia 2030²⁵, em especial o 5.º (Saúde e Resiliência) e o 2.º (Transformação Digital). O 5.º Pilar, na dimensão resiliência económica, social e institucional, contempla exatamente medidas para aumentar a eficácia e a eficiência da Administração Pública e dos serviços públicos (incluindo os serviços da justiça), em conformidade com as componentes, nomeadamente, C18 e C19. O 2.º Pilar versa especialmente sobre a adoção de tecnologias digitais para a eficiência dos serviços públicos, também em conformidade com as componentes, nomeadamente, C18 e C19²⁶.

5.2 Quanto ao respaldo da identificação das fragilidades e das sugestões de conformação do legislador nacional resultantes das fontes de *soft law* da União no Programa do XXIV Governo Constitucional, refira-se, antes do mais, que este apresenta seis pilares estratégicos, que se desdobram em objetivos concretos e medidas específicas, sistematizado em várias áreas da governação. Neste Programa a Justiça encontra respaldo no ponto “Um país com melhor, Estado, Democracia e soberania” (Ponto 6.2²⁷) onde se encontra alguma densificação das medidas a adotar e se assinalam os dois eixos transversais fundamentais da reforma sólida da justiça: despolitizar as escolhas da política de justiça e democratizar, reunindo consenso alargado, social e político. Nesse ponto se encontram as preocupações da morosidade da justiça e do custo de acesso à justiça (6.2) e se indicam as seis áreas de atuação para a reforma da justiça, entre as quais: a Reforma da Jurisdição Administrativa e Fiscal (6.2.1), com proposta de medidas urgentes para implementação imediata e de debate sobre a vantagens da unificação da jurisdição comum com a jurisdição administrativa e fiscal; a Celeridade processual, com especial destaque para a promoção de uma cultura de eficiência dos tribunais 6.2.2); a Justiça económica (6.2.3); a Valorização de carreiras (6.2.4); o Sistema prisional (6.2.5) e, finalmente, o Acesso à

²⁵ Cf. PRR, 1.2, p. 46 e ss.

²⁶ Cf. PRR, p. 50.

²⁷ Programa do XXIV Governo Constitucional, 6.2, p. 82 e ss.

justiça e funcionamento dos tribunais (6.2.6), com especial destaque para a questão das custas processuais e requalificação dos tribunais. As medidas a adotar neste âmbito no quadro governativo afiguram-se, naturalmente, muito relevantes para o incremento da tutela jurisdicional efetiva e dos direitos fundamentais em geral.

Note-se, por um lado, que se no programa de Governo a Justiça apresenta destaque, em termos da sua reforma – com relevo para a salvaguarda do Estado de direito e seus princípios –, por outro lado, as menções aos direitos fundamentais são diminutas no mesmo – nomeadamente no contexto da política de imigração (10.3), de desburocratização do Estado e digital (5.4) e segurança (6.4.1.2). Não parece, assim, decorrer do Programa uma visão integrada e abrangente quanto à promoção dos direitos fundamentais, enquanto elemento estruturante do Estado de direito. E, pese embora a sua consagração constitucional, certo é que se colocam desafios novos à tutela de (antigos e novos) direitos fundamentais no âmbito de novas situações e contextos, a que é preciso dar resposta adequada.

6. Uma vez abordados os dois pontos essenciais enunciados – e antes das notas finais – afigura-se relevante sistematizar algumas linhas gerais para ponderação no quadro das políticas públicas em geral e da política da justiça em especial.

Primeira, a questão da *cultura* de direitos fundamentais não apenas ao nível de especialistas, mas no sentido do envolvimento dos cidadãos no que diz respeito à compreensão do sentido e alcance dos direitos fundamentais e promoção da sua tutela; e, eventualmente, de uma participação mais forte dos cidadãos a montante do processo legislativo.

Segunda, no âmbito do processo legislativo, a ponderação da hipótese de avaliação de impacto em matéria de direitos fundamentais em diversas áreas, progressivamente – aí se ponderando “as perdas e os ganhos” em matéria de direitos fundamentais enquanto valores constitucionais e europeus.

Terceira, a questão da mobilização acrescida da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia pela Justiça como parâmetro de apreciação e de decisão do caso concreto em matéria de direitos fundamentais e sua violação, a par da Constituição e do Direito Internacional, em especial a

Convenção Europeia de Direitos Humanos – até porque a Constituição Portuguesa acolhe o princípio do primado do Direito da União (artigo 8.º, n.º 4) e acolhe direitos fundamentais (em sentido material) provenientes de outras fontes normativas.

Quarta, a questão da antecipação, à luz do princípio da subsidiariedade, de algumas das preocupações dos cidadãos manifestadas na Conferência sobre o Futuro da Europa, em matéria valores, incluindo o Estado de Direito e os direitos fundamentais e vertidas nas propostas finais contidas no Relatório sobre o Resultado Final da Conferência²⁸ – cujo *follow-up* as instituições europeias devem, em primeiro lugar, assegurar. De entre tais propostas com relevo para a atuação dos Estados – i.e, que estes possam prosseguir sem a intervenção da União – destacam-se, no âmbito do tópico *Values and rights, Rule of Law, Security*, a Proposta 25 – *Rule of Law Democratic Values and European Identity* e as medidas em que se desdobra no sentido de: tornar os valores europeus tangíveis para os cidadãos, nomeadamente através um envolvimento mais direto e interativo dos cidadãos (Medida 2), realizar conferências anuais sobre o Estado de direito com representação de delegações dos Estados membros (Medida 3) – que os Estados podem promover igualmente ao nível interno; e a promoção de programas educacionais e nos *media* para tornar os valores europeus parte do processo da integração dos migrantes da União (Medida 5).

Quinta, o incremento do uso do instrumento das questões prejudiciais previstas no artigo 267.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia, na específica matéria de direitos fundamentais quando se esteja no âmbito de aplicação do direito da União. Como é assinalado no relatório da FRA, o número percentual das questões prejudiciais que envolvem direitos fundamentais não é muito elevada (22% em 2023)²⁹ – e será menor no caso português, face ao número total de questões prejudiciais colocadas ao Tribunal de Justiça da União Europeia.

²⁸ Conference on the Future of Europe, Report on the Final Outcome, May 2022.

²⁹ Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais, Fundamental Rights Report 2024, 4.1, p. 122).

7. Por último, elencam-se três breves *notas finais* sobre alguns pontos que podem e devem ser considerados numa ótica de reflexão (presente) e antecipação (futuro) de questões jurídicas e de melhoria da política da justiça – e das políticas públicas em geral – para além das linhas de ponderação e questões antes identificadas, em específicas áreas que se prendem especialmente com a proteção de direitos fundamentais e nas quais há, ainda, um caminho longo a percorrer.

A primeira nota final, sobre a questão da proteção dos direitos fundamentais no quadro da utilização de inteligência artificial – área de relevo acrescido pela aprovação do Regulamento (UE) 2024/1689 do PE e do Conselho de 13 de Junho de 2024 que cria regras harmonizadas em matéria de inteligência Artificial³⁰ e denotando, por parte da União, um intuito de adoção de políticas mais protetoras no território da União.

A segunda nota, para a problemática da litigância *em massa* e do *private enforcement* e envolvimento dos particulares lesados na tutela de direitos fundamentais decorrentes da ordem jurídica Direito da União Europeia³¹.

A terceira nota, para a problemática da *litigância climática* – certamente um tema muito delicado, desde logo porque a proteção do ambiente para as gerações futuras implica escolhas sérias em termos de políticas públicas e de política financeira. Não obstante, pela sua relação com diversos direitos fundamentais/humanos de valor cimeiro, é um domínio que as políticas públicas, incluindo a de justiça, não vão poder deixar de considerar seriamente, a curto, médio e longo prazo. Os exemplos do caso português de litigância climática, bem como do caso similar que envolveu a Suíça,

³⁰ Regulamento (UE) 2024/1689 do PE e do Conselho de 13 de Junho de 2024 que cria regras harmonizadas em matéria de inteligência artificial e que altera os Regulamentos (CE) n.º 300/2008, (UE) n.º 167/2013, (UE) n.º 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144 e as Diretivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828 (Regulamento da Inteligência Artificial), JO L 12.7.2024, p. 1 e ss.

³¹ Como sucede no quadro da Directiva 2014/104/EU do PE e do Conselho de 26.11.2014 relativa a certas regras que regem as ações de indemnização no âmbito do direito nacional por infração às disposições do direito da concorrência dos Estados membros e da União Europeia (JOUE L 349, de 5.12.2014, p. 1 e ss.) – transposta na ordem jurídica portuguesa pela Lei n.º 23/2018, de 5 de junho.

levados ao Tribunal Europeu dos Direitos do Homem³², pese embora o seu diferente desfecho, constitui certamente um alerta para a (re)configuração das políticas públicas envolvidas nesse domínio, nomeadamente quanto às vias de recurso internas disponíveis e sua eventual reconfiguração.

³² TEDH (GC), 9.4.2024, *Duarte Agostinho e o. v. Portugal*, 39371/20 (decisão de inadmissibilidade); e TEDH (GC), 9.4.2024, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e o. v. Suíça*, 53600/20 (decisão de violação dos artigos 8.º e 6.º, n.º 1, da CEDH).

Moderador: Dr. Pedro Almeida

Muito obrigado, Senhora Professora Doutora por esta esclarecedora apresentação e por ter partilhado connosco a sua perspetiva tão abrangente e atualizada acerca deste tema. Convido-vos, agora, a todos a participarem com suas perguntas e comentários.

[Debate]

Agradeço, então, a todos, a vossa participação. Em especial aos nossos oradores, que destacaram a importância crucial de políticas públicas robustas que garantam a justiça e promovam os direitos fundamentais. Foi enfatizado que o Estado de Direito é a pedra angular da democracia europeia, assegurando que todos os cidadãos tenham acesso a uma justiça imparcial e equitativa.

No debate surgiram várias questões pertinentes, incluindo os desafios atuais enfrentados pelos sistemas judiciais europeus, como a independência judicial, a transparência e a eficiência. A necessidade de uma cooperação mais estreita entre os Estados-membros foi, também, sublinhada, até como meio para enfrentar ameaças comuns aos direitos fundamentais e ao Estado de Direito.

Da nossa breve troca de ideias emergiu, uma vez mais, a constatação de que o futuro da Europa assenta, também, no fortalecimento das instituições judiciais. A garantia de alinhamento das políticas públicas com os valores europeus de justiça e direitos humanos é, como tal, essencial para a coesão e estabilidade da União Europeia.

Muito obrigado a todos.

PAINEL IV

**Direitos Fundamentais e Estado de Direito
enquanto valores europeus à luz da Conferência
sobre o Futuro da Europa e do processo de
revisão dos Tratados: recomendações e possível
follow-up ao nível das políticas nacionais**

PAINEL IV

Direitos Fundamentais e Estado de Direito enquanto valores europeus à luz da Conferência sobre o Futuro da Europa e do processo de revisão dos Tratados: recomendações e possível *follow-up* ao nível das políticas nacionais

Moderadora: Dr.^a Regina Quelhas Lima, Diretora do Centro de Informação Europeia Jacques Delors

Palavras introdutórias

Muito boa tarde a todos. Vamos dar início ao último painel desta Conferência dedicada aos Direitos Fundamentais e ao Estado de Direito, ao qual se seguirá o seu encerramento oficial. Neste Painel IV abordaremos a temática: Direitos Fundamentais e Estado de Direito enquanto valores à luz da Conferência sobre o Futuro da Europa e do processo de revisão dos Tratados: recomendações e possível *follow-up* ao nível das políticas nacionais. Para apresentar este tema temos connosco dois oradores: o Professor Doutor Nuno Cunha Rodrigues, Professor Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Licenciado e doutorado em Ciências Jurídico-Económicas, também por esta faculdade, titular da Cátedra Jean Monnet, atribuída em 2018 pela Comissão Europeia, e, atualmente, Presidente da Autoridade da Concorrência (desde 2023). O Professor Doutor Cunha Rodrigues é, ainda, Vice-Presidente do IDEFF – Instituto de Direito Económico, Financeiro e Fiscal – e, também, membro do Instituto Europeu da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

Boa tarde, Senhor Professor, quer ter a bondade de apresentar a sua comunicação, por favor?

Orador: Prof. Doutor Nuno Cunha Rodrigues, Professor Associado da FDUL e Presidente do Conselho de Administração da Autoridade da Concorrência

Resumo: A apresentação analisa como a UE promove os direitos fundamentais e o Estado de Direito nas políticas públicas. Examina a ineficácia do artigo 7.º do Tratado da UE, que exige unanimidade para enfrentar violações dos valores europeus. Dois mecanismos alternativos emergiram: o papel do Tribunal de Justiça como defensor do Estado de Direito e o mecanismo de condicionalidade (Regulamento 2020/2092), que vincula o financiamento da UE ao cumprimento de valores fundamentais. Esta alavanca financeira tem-se mostrado mais eficaz, como demonstrado na sua aplicação à Hungria, oferecendo um instrumento poderoso para orientar políticas nacionais que respeitem o Estado de Direito.

Palavras-chave: Estado de Direito; Direitos Fundamentais, artigo 7.º TUE; TJUE; Regulamento Condicionalidade.

Abstract: This presentation discusses how the EU promotes fundamental rights and rule of law in public policies. He examines the ineffectiveness of Article 7 of the EU Treaty, which requires unanimity to address violations of EU values. Two alternative mechanisms have emerged: the Court of Justice's role as defender of rule of law and the conditionality mechanism (Regulation 2020/2092), which links EU funding to compliance with fundamental values. This financial lever has proven more effective, as demonstrated in its application to Hungary, offering a powerful tool to guide national policies that respect the rule of law.

Keywords: Rule of Law, Fundamental Rights, Article 7 TEU; CJEU; Conditionality Regulation.

Muito obrigado, muito boa tarde a todos, eu peço desculpa de não estar presente fisicamente, muito gostaria de me associar a este evento e queria não só deixar de complementar a nossa anfitriã, como também os organizadores do evento, a Professora Maria José Rangel de Mesquita, o Professor Rui Lanceiro e a Professora Ana Soares Pinto, que são pessoas amigas que muito prezo e muito admiro. Cumprimento também minha colega painel a Dra. Sara Vassalo Amorim e toda a audiência que infelizmente não consigo ver daqui, mas que sei que está aí na casa e que tem acompanhado com grande interesse esses trabalhos. Novamente, peço desculpa de não estar aí presente fisicamente, mas irei acompanhar esta minha intervenção

com um conjunto de slides sobre este tema que eu acho que é da máxima relevância para a União Europeia. Obviamente que eu falo aqui apenas e só na minha qualidade de professor da Faculdade de Direito de Lisboa e nada mais do que isso.

Creio que a ideia é falarmos um pouco sobre o ponto da situação relativamente à aplicação do artigo 7.º previsto do Tratado da União Europeia.

A União Europeia, de facto, está neste momento numa encruzilhada grande. Há um conjunto de questões, eu assinalo aqui apenas alguns tópicos se colocam e trazem desafios importantes para a União Europeia. O Brexit representou uma rutura pela primeira vez no processo de construção europeu, houve um desagregamento pela primeira vez, e não houve uma agregação, uma junção de Estados, foi a primeira vez que um único país saiu, na sequência da introdução ao Tratado da União Europeia do artigo 50.º – do famoso artigo 50.º.

A questão dos migrantes e refugiados, que hoje em dia está mais dissipada da opinião pública, infelizmente, devido à guerra na Ucrânia e outras preocupações recentes.

A conclusão que está por fazer da União Económica e Monetária, da União Bancária o terceiro pilar, por exemplo, ou a falta de uma União do Mercado de Capitais, que foi recentemente destacado pelo famoso Relatório Draghi.

A pandemia que nos trouxe a necessidade de trazer novas competências para a União Europeia para o texto dos Tratados ao nível da saúde pública.

A discussão em torno de campeões europeus, que agora se voltou à ordem do dia com o recente relatório Draghi e com o também recente Relatório Letta, que procuram relançar a União Europeia para alterar a piada que se diz muitas vezes nos corredores em Bruxelas: a China produz, os Estados Unidos inovam e a Europa regula. o Relatório Draghi procura alterar este estado de coisas e procura que a Europa também inove, como os Estados Unidos, e trazer para próximo da União Europeia a produção que está, neste momento, localizada na China, através do chamado *nearhoring*.

A guerra na Ucrânia, que traz desafios novos em termos de política de defesa Europeia.

Nós deixamos de confiar, como confiávamos, nos norte-americanos e no papel da NATO, e isto mesmo é destacado agora no Relatório Draghi, em que se procura relançar a política e a indústria de defesa Europeia.

A defesa de valores fundamentais, já lá vamos.

A questão da adesão de novos Estados, há Estados que estão com o processo de adesão concluído, prontos a entrar e que estão a aguardar, em *standby*, enfim, um pouco já desesperados, exemplos: Montenegro e outros Estados da antiga Iugoslávia que poderiam aderir e que estão neste momento neste processo, digamos, de alguma forma congelada, diria eu.

E tudo isto num contexto de uma nova ordem económica multipolar que envolve também a China como nova potência económica mundial. É neste contexto que surge, então, a defesa do Estado de Direito na União Europeia.

Recordo o artigo 2.º do TUE, já por todos conhecido, e os valores entre os quais se funda a União Europeia. Esta constitui um exemplo de uma Organização Internacional, ainda que *sui generis*, onde o papel do Estado de Direito – em inglês se chama *Rule of Law* – está plenamente afirmado e que, nessa medida, a União Europeia procura ser uma espécie de farol de defesa dos direitos humanos a nível mundial. Procura disseminar estes valores e isso está afirmado no texto dos Tratados, onde se prevê que estes sejam também transportados pela União Europeia para países terceiros.

A questão que depois se coloca é dentro de casa: e como é que esses valores são respeitados dentro da União Europeia? A União Europeia procura assegurar e defendê-los a nível global e, dentro de casa, como é que eles são afirmados?

Bom, inicialmente foram definidos, nos anos 90, os chamados critérios de Copenhaga. Recordo aqui que estes são critérios que devem ser respeitados por países que estão em processo de adesão, de pré-adesão, e que visam que nesses países exijam a estabilidade das instituições, que garantam a democracia, o Estado de Direito, economia de mercado.

Tudo isto são pressupostos da adesão de um Estado, por exemplo, no contexto atual da guerra na Ucrânia, em que, no contexto de guerra, um país tem as instituições tipicamente mais fragilizadas, eu não sei se a

Ucrânia conseguirá aderir enquanto a guerra durar, enquanto estivermos em estado de guerra na Ucrânia.

A partir do momento em que tal a guerra felizmente possa ser ultrapassada, terminada, aí poderemos, enfim, voltar a discutir a adesão plena da Ucrânia, mas neste momento eu acho que só há condições para negociar condições de adesão, mas não para assegurar a plena adesão. Mas, portanto, temos que saber do problema dentro de casa.

É nesse contexto que foi aprovado o artigo 7.º do Tratado da União Europeia, inicialmente introduzido pelo Tratado de Amesterdão e depois alterado e com redação do Tratado de Nice.

Convém recordar historicamente porque é que surge o artigo 7.º.

Porventura alguns não se recordam: no final dos anos 1990, na Áustria, havia um partido de extrema-direita, UFPO, de um senhor que já faleceu, que era governador de uma zona da Áustria, de Caríntia, que era o Senhor Jörg Haider; e o Senhor Jörg Haider, que ganhava as eleições sucessivamente para esse estado na Áustria, o Estado da Caríntia, vem depois a conseguir fazer uma coligação governamental em 2000.

E é nesse contexto que a Europa fica preocupada, acorda para a necessidade de prever no texto do Tratado um artigo que permita assegurar que, em caso de incumprimento dos valores em que se funda a União Europeia, do tal artigo 2.º que referi anteriormente, a União Europeia possa tomar medidas, medidas que sejam preventivas, como se vê aqui no slide, em que haja eventualmente situações de risco, manifesto de violação grave, que permitam então a União Europeia tomar essas medidas preventivas; ou medidas sancionatórias em que se verifica já não um risco, mas a violação do previsto no artigo 2.º do TUE.

Acontece que a aplicação do artigo 7.º exige a unanimidade dos Estados-Membros, com exceção do Estado envolvido. E, portanto, temos e é preciso uma maioria de 26 Estados, o que torna difícil a aplicação deste mecanismo.

O artigo 7.º foi invocado no passado – já vou explicar um pouco melhor isso – como sabem, contra a Polónia, porque havia várias questões, nomeadamente relacionadas com a independência do Poder Judicial, e contra a Hungria. A Comissão Europeia ativou o artigo 7.º relativamente à Polónia

e à Hungria, mas acontece que este artigo é, como tinha referido, aparentemente ineficaz. Há falta de vontade política, há uma espécie de melhoria de bloqueio, porque é preciso um consenso de 26 dos 27 Estados, basta dois não estarem de acordo – o próprio envolvido e um outro Estado –, para que não se possa aplicar o artigo 7.º e até agora, digamos, antes das eleições na Polónia, em, que, entretanto, houve uma alteração política no Governo da Polónia, era preciso um consenso muito amplo entre os Estados-Membros, em parte do chamado Grupo de Visegrado, na altura a Polónia, a Hungria, hoje em dia até podemos acrescentar não apenas a Estónia, que já saiu, mas a Eslováquia – por estranho que possa parecer –, mas estava unido no sentido de não permitir a aplicação do artigo 7.º.

O artigo 7.º, por outro lado, não permite a exclusão de um país da União Europeia. A União Europeia não tem qualquer mecanismo que permita expulsar um país da União Europeia. O artigo 7.º permite sancionar um país, mas não expulsar. O que se tornava, e torna, difícil a aplicação do artigo 7.º.

Qual é a solução para tudo isto? Para a ineficácia do artigo 7.º?

Tendo presente que é preciso assegurar a defesa de direitos fundamentais dentro da União Europeia, assegurar o Estado de direito, assegurar o *Rule of Law*. É neste contexto que surgem dois atores, digamos, ou dois instrumentos, que procuram contornar as dificuldades no artigo 7.º.

Em primeiro lugar, o papel do Tribunal de Justiça da União Europeia. O Tribunal de Justiça surge aqui como um defensor do Estado de Direito.

E, depois, num segundo instrumento que eu vou falar mais adiante, no contexto da implementação de políticas públicas, que é o tema deste painel, que é um mecanismo de condicionalidade, um mecanismo que, no contexto dos instrumentos financeiros da União Europeia, permite que a União Europeia, ao dar esses apoios financeiros, exija que esse apoio seja condicionado à execução de determinadas políticas públicas.

Começemos pelo papel do Tribunal de Justiça.

O Tribunal de Justiça surge, de facto, como um defensor, um bastião, se quiserem, do Estado de Direito e da ideia de uma União baseada no Estado de Direito, em que as instituições estão sujeitas ao controlo de conformidade de seus atos com o Tratado, mas também os princípios gerais

de direito, onde se inclui os direitos fundamentais. O Tribunal de Justiça faz e há vários acórdãos muito marcantes de referência, enfim, aquela expressão em inglês de “*landmark case*”, não é? Como o acórdão da Associação Sindical dos Juizes Portugueses conhecido a propósito de cortes salariais que se verificaram na altura da Troika, em que o Tribunal vem afirmar justamente o seu papel na defesa do Estado de Direito e, um outro aspeto, o princípio da confiança mútua entre Estados-Membros, no que diz respeito também essa confiança mútua à defesa de valores fundamentais por parte dos Estados. O Tribunal de Justiça reconhece ele próprio essa competência, como diz no parágrafo 32 deste acórdão, porque à luz do artigo 19.º do Tratado da União Europeia, em que se refere às competências Tribunal de Justiça, o Tribunal de Justiça tem também a tarefa de assegurar a fiscalização jurisdicional do valor do Estado de Direito.

Acontece, porém, que o Tribunal de Justiça não pode ele próprio desencadear um mecanismo de fiscalização, quer dizer, o Tribunal de Justiça não tem essa função. É um tribunal e, portanto, compete ao Tribunal, no contexto de procedimentos de infração que são levados ao Tribunal atuar. Não pode atuar, digamos, proactivamente, como seria à luz, por exemplo, do artigo 7.º. O que não pode fazer porque é justamente um tribunal e tem uma função de fiscalização jurisdicional. Daí que se coloquem problemas quanto ao papel do Tribunal de Justiça na defesa ativa do respeito pelos direitos fundamentais por parte dos Estados membros. É certo que o Tribunal tem mecanismos que o permitem atuar, por exemplo, fixar medidas provisórias. Aconteceu, no passado, no caso da Polónia, que eu já referi, em que estava em causa a independência do poder judicial, em que o Tribunal determina a necessidade de serem tomadas medidas para eliminar situações discriminatórias ou situações que coloquem em causa o respeito pelos valores da União Europeia.

Novamente, no caso da Polónia, uma situação em que estava tinha sido reduzida a idade de aposentação dos juizes para que houvesse fossem nomeados novos juizes mais, digamos, simpáticos para o poder político na altura e o Tribunal teve ocasião de exercer o seu papel, procurando corrigir essas situações, mas na sequência de ações desencadeadas contra esses Estados.

Há outros processos que em que eu trago aqui a título exemplificativo, o célebre também historicamente processo *Les Verts, e outros* em que se colocaram questões, por exemplo, conta a independência das autoridades responsáveis pela de proteção de dados – nestes dois casos, a Comissão/Alemanha e a Comissão/Áustria –, ou, um outro caso, na Hungria, também onde se colocava em causa a independência do Poder Judicial e o novo lugar, a intervenção do Tribunal de Justiça.

E, portanto, temos estas situações em que se digladiavam, no fundo, a União Europeia, procurando assegurar a defesa dos fundamentais, onde não conseguia a União Europeia atuar por via do artigo 7.º, e onde o Tribunal de Justiça foi chamado a desencadear o seu papel, mas no contexto da atuação, em primeiro lugar, da própria Comissão Europeia, como foi aqui com este caso contra a Polónia. Só que no caso da Polónia, entretanto, como sabem, houve uma alteração do poder político na Polónia e a Polónia tomou medidas para procurar respeitar a independência do Poder Judicial.

Recentemente, no dia 29 de maio de 2024, a Comissão Europeia arquivou o procedimento previsto no artigo 7.º do TUE da União Europeia contra a Polónia. Procedimento, eu diria até – volto ao início – um pouco ineficaz face às especificidades que envolvem a aplicação do artigo 7.º.

Bom, então, qual é a continuação da história? A continuação da história é que a Comissão Europeia percebeu que, se não consegue aplicar o artigo 7.º, não consegue que Estados Membros respeitem os direitos fundamentais por via do artigo 7.º, procura ir àquilo que mais dói aos Estados-Membros, nomeadamente aos Estados-Membros, enfim de média dimensão. E que é que mais dói? Os fundos europeus, os dinheiros, ir ao bolso dos Estados-Membros, dizendo: se vocês não cumprem, não recebem dinheiro.

Este mecanismo é inspirado nos acordos de condicionalidade que tivemos durante os tempos da chamada Troika, como se recordam, esses apoios foram concedidos desde que fossem alcançadas metas previstas no memorando de entendimento. Por exemplo, no caso português, celebrado entre a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional. E, portanto esse memorando da Troika inspirou depois da criação do Mecanismo Europeu de Estabilidade; e o Mecanismo Europeu de Estabilidade tem, desde logo, prevista a condicionalidade, ou seja, os

apoios que podem vir a ser concedidos no futuro, caso venham a acontecer situações económicas difíceis nos Estados, um pouco à semelhança do que aconteceu na Troika, só podem ser concedidos ao abrigo da condicionalidade, ou seja, que haja decisões que sejam asseguradas para a defesa do Estado de Direito.

Por exemplo, na altura da Troika, uma das medidas em que se fazia depender dos desembolsos adicionais era a de melhoria do sistema judicial, funcionamento do sistema judicial, portanto, cá tem um exemplo.

A União Europeia faz associar a prossecução determinadas políticas públicas, por exemplo, de política da justiça, ao desempenho financeiro a conceder a esse Estado. Mais recentemente, no âmbito do chamado Next Generation EU, que deu origem a este programa de recuperação e resiliência, o famoso PRR, a União Europeia vem novamente invocar a possibilidade de adotar estas regras ao abrigo de um regime geral de condicionalidade. Sendo que este mecanismo é executado pela Comissão em regime de gestão direta, e já lá vou explicar melhor que esta gestão direta, indireta e gestão partilhada.

E, portanto, temos que, então, recentemente vem a ser aprovado este regulamento, o Regulamento 2020/2092, relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União. No fundo, dizendo: os dinheiros da União, quando forem aplicados, são aplicados desde que seja respeitado aquilo que a União Europeia entende que deve ser respeitado. E o que é que deve ser respeitado? Desde logo, o respeito pelo Estado de Direito. Como vêm aqui no considerando sétimo, encontra-se aqui transcrito o respeito pelo Estado de Direito, é uma condição prévia essencial para a conformidade com os princípios da boa gestão financeira, previstos no Tratado. E, portanto, este regulamento vem trazer para o regulamento a ideia da defesa do Estado de Direito, procurando, com isso, fazer sensibilizar os Estados para aquilo que mais dói, volto a dizer, os bolsos e o dinheiro dos Estados.

Este mecanismo, que está previsto no regulamento, visa complementar o nosso já conhecido artigo 7.º, que falei no início, cuja ineficácia estava à vista e, com isto, procura-se, de alguma forma, ser ultrapassada essa ineficácia, protegendo se assim o orçamento da União – continuo a ler aqui

os *slides* – contra violações dos princípios do Estado de direito que afetem a boa gestão financeira ou a proteção dos interesses financeiros do Estado.

O regulamento é muito curioso e eu aconselho a leitura, se já não se ainda não o conhecem, regulamento de 2020, que traz uma série de definições interessantes que vêm acolher a jurisprudência do Tribunal de Justiça.

Por exemplo, a noção de Estado de Direito, que inclui o valor da União consagrado no artigo 2.º do Tratado da União Europeia e que inclui aqui um conjunto de princípios, que não vou ler todos, mas que estão aqui no *slide* que estão porventura a ver o princípio da legalidade, da transparência, da segurança jurídica por aí fora, todos os princípios do artigo 2.º. Portanto, Estado de Direito é tudo o que está no artigo 2.º e que inclui estes estes princípios genéricos. E, depois, vem dizer o artigo 3.º as situações em que podem estar em causa violações do princípio do Estado de Direito, se se puser em causa a independência do poder judicial – voltamos à Polónia, como vimos anteriormente –; a situação de não se prevenirem, corrigirem as decisões arbitrárias ou ilegais de autoridades públicas – esta parte está muito pensada para a Hungria, para várias situações, enfim, violação dos direitos das minorias, por exemplo, da Hungria, que acontece frequentemente, da liberdade de imprensa, por exemplo, porque na Hungria, não sei se têm noção, mas os jornalistas não podem passar recibos verdes, portanto, os jornalistas só podem ter contratos de trabalho efetivos com os jornais e como os jornais são todos afetos ao poder político, no fundo, não pode haver jornalistas *freelancers*, é um exemplo de como a liberdade de imprensa é afetada na Hungria neste momento –; ou limitar a eficácia de mecanismos de recurso, como vê aqui, na alínea c, tudo isso está neste no regulamento de condicionalidade.

O regulamento de condicionalidade financeira, depois, refere-se à forma como essa condicionalidade é traduzida, seja por via de formas de gestão direta, indireta ou partilhada. E deixo só aqui uma moção, porque depois vão ver mais adiante estas estas ideias no regulamento, mas ficam a saber que quando falamos de gestão direta é a gestão que é feita em termos de aplicação dos fundos pelos serviços da Comissão; gestão indireta, confiando a tarefa de execução orçamental a outras entidades; e gestão partilhada é aquela que é feita conjuntamente também com os Estados-Membros, à luz do Regulamento Financeiro da União Europeia.

O regulamento de condicionalidade vem dizer que o Estado de Direito tem que ser respeitado, que, em situações em que seja violado esse Estado de Direito, então podem ser adotadas medidas para a proteção do orçamento da União. Que medidas? Bom, se tiver em causa a gestão direta ou indireta, a tal que é feita pela Comissão diretamente, pode haver suspensão dos pagamentos ou da execução dos compromissos adquiridos – não vou também estar a ler aqui os slides, todos por uma questão de tempo –, portanto, pode haver essa suspensão de pagamentos. Em gestão partilhada com Estados-Membros também podem ver, encontram aqui na alínea b), essa suspensão, ou redução, ou interrupção de prazos de pagamento, no fundo, essa opção é da Comissão Europeia. Pode decidir não entregar envelopes financeiros, entregar parcialmente, enfim, há uma panóplia enorme de mecanismos financeiros que a União Europeia pode tomar, à luz do princípio da proporcionalidade, que vem aqui no número 3, tendo em conta o impacto real ou potencial das violações do princípio Estado de Direito.

Há um procedimento que tem que ser desencadeado e, portanto, isto não se opera de forma automática. A Comissão primeiro notifica o Estado-Membro, para que o Estado-Membro se pronuncie e depois pode adotar medidas corretivas, passa a situação evidenciada, que não exige aqui a unanimidade dos Estados, com exceção do Estado afetado, esta decisão opera por maioria qualificada. E, portanto, como veem, há aqui uma forma de alguma maneira contornar as dificuldades de aplicação do artigo 7.º do Tratado da União Europeia, por via financeira e até de condicionar as políticas públicas prosseguidas por via desta exigência de condicionalidade (passe o pleonasma). Bom, foi por isso que a Comissão Europeia, por exemplo, desencadeou este mecanismo já contra a Hungria, em 18 de setembro de 2022, invocando um mecanismo de condicionalidade, para não transferir para a Hungria um pacote financeiro bastante significativo em virtude das violações do princípio Estado de Direito na Hungria. Essas medidas foram já propostas com base no tal artigo 6.º, n.º 5, do Regulamento, para dar resposta aos problemas que se colocavam na Hungria, tendo sido suspensas 65% das autorizações orçamentais, aqui num conjunto grande de programas operacionais direcionados à Hungria. É claro que, depois, aqui também entra a política e entre Estados membros e a Hungria também

depois – e vou usar esta expressão porventura um pouco forte – fez alguma chantagem com a Comissão Europeia e com a União Europeia, por causa da guerra na Ucrânia. E, portanto, para contornar esta esta condicionalidade, isso, bom, então não têm o nosso apoio da Hungria, relativamente à União que a União Europeia tem que revelar quanto à guerra na Ucrânia. Bom, ainda assim, depois, relativamente a este regulamento condicionalidade, a Hungria e a Polónia, portanto, propuseram recurso de angulação contra o Conselho e o Parlamento Europeu, por considerarem que este regulamento de condicionalidade não dispunha de base jurídica articulada, que violava um conjunto de preceitos do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o seu funcionamento, e que violava princípio da segurança jurídica. No entanto, o Tribunal de Justiça acabou por negar provimento ao recurso e, portanto, o regulamento é perfeitamente válido.

Mais tarde, entretanto, a Comissão Europeia vai emitir orientações sobre a aplicação do regulamento condicionalidade, explicando de uma forma mais detalhada as condições, a relação entre o regulamento e outros instrumentos, a proporcionalidade, o processo de avaliação e a proteção dos direitos dos destinatários finais ou beneficiários para que, no fundo, também, este regulamento não possa beneficiar o infrator, ou seja, não possamos ter situações em que há apoio financeiro que vai ser dado pela União Europeia e que, não sendo dado, está a desproteger minorias, está a desproteger eventuais potenciais beneficiários.

O que é certo é que este regulamento de convencionalidade é um importante instrumento e poderoso instrumento para guiar as políticas públicas nacionais e para guiar as políticas públicas ao serviço do Estado de Direito e no respeito pelo Estado de Direito.

Eu não quero ultrapassar o tempo que me deram. Procurei não ultrapassar muito os 20 minutos. Agradeço novamente toda a vossa atenção, o convite que me foi formulado. É um gosto de estar aqui, e fico à vossa inteira disposição. Muito obrigado.

Moderadora: Dr.^a Regina Quelhas Lima

Muito obrigada, Senhor Professor, pela sua muito interessante e detalhada exposição, sobretudo no que se refere o “Regulamento relativo à condicionalidade”, que apresenta contornos por vezes difíceis de “navegar”. Foi muito claro na sua apresentação, ajudando-nos a perceber como este Regulamento funciona e fornecendo um contributo para o tema do presente painel do *follow-up* ao nível das políticas públicas, seja no quadro da União Europeia, seja no quadro das políticas nacionais.

Dito isto, passaria a palavra à segunda oradora deste painel, a Dra. Sara Vassalo Amorim, jurista, licenciada pela Universidade do Minho, onde concluiu também o seu *Masters*. Fez, posteriormente, um *Masters* no *European Inter-University Center for Human Rights and Democratisation*. Concorreu a jurista linguista na União Europeia e, neste momento, é *Policy Officer* da Comissão Europeia, na DG JUST, que se ocupa especificamente destes assuntos do Estado de Direito. Creio que a sua apresentação será também um importante contributo para este debate, complementando a perspetiva nacional com uma perspetiva europeia. Senhora Doutora, quando quiser, por favor.

Oradora: Dr.^a Sara Vassalo Amorim, Direção-Geral da Justiça e dos Consumidores, Comissão Europeia

Resumo: Esta apresentação examina a abordagem da União Europeia para proteger e promover o Estado de direito como um valor fundamental consagrado no artigo 2.º do Tratado da União Europeia. Destaca o Relatório Anual sobre o Estado de direito como um instrumento preventivo fundamental introduzido em 2020, que se tornou determinante para impulsionar reformas nacionais. A oradora apresenta dados que mostram um forte apoio público à proteção do Estado de direito, embora note uma lacuna de informação. A apresentação detalha a metodologia do relatório, abrangendo sistemas de justiça, quadros de luta contra a corrupção, liberdade dos meios de comunicação social e equilíbrio de poderes institucionais. Enfatiza a crescente taxa de implementação das recomendações e discute desenvolvimentos recentes, incluindo a expansão a países candidatos e planos para reforçar as ligações entre o cumprimento do Estado de direito e o financiamento da UE. A oradora conclui sublinhando que a proteção do Estado de direito requer esforços colaborativos das instituições da UE, autoridades nacionais, academia e organizações da sociedade civil.

Palavras-chave: Estado de Direito; Relatório Anual sobre o Estado de direito, implementação; colaboração; Comissão Europeia.

Abstract: This presentation examines the European Union's approach to protecting and promoting the rule of law as a fundamental value enshrined in Article 2 of the Treaty on European Union. It highlights the Annual Rule of Law Report as a key preventive instrument introduced in 2020, which has become instrumental in driving national reforms. The speaker presents data showing strong public support for rule of law protection while noting an information gap. The presentation details the report's methodology, covering justice systems, anti-corruption frameworks, media freedom, and institutional checks and balances. It emphasizes the growing implementation rate of recommendations and discusses recent developments, including the expansion to candidate countries and plans to strengthen connections between rule of law compliance and EU funding. The speaker concludes by stressing that protecting the rule of law requires collaborative efforts from EU institutions, national authorities, academia, and civil society organizations.

Keywords: Rule of Law, Annual Rule of Law Report, implementation; Collaboration; European Commission.

Exma. Sra. Dra. Regina Quelhas Lima,

Exmo. Professor Doutor Nuno Cunha Rodrigues,

Exmas. e exmos. participantes,

É um enorme prazer poder participar nesta conferência em representação da Direcção-Geral da Justiça da Comissão Europeia.

Gostaria também de agradecer à Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e à Direcção-Geral da Política de Justiça pela organização desta Conferência, que surge oportunamente nesta fase em que se inicia um novo ciclo político na União Europeia. É, pois, o momento de refletir sobre o papel dos direitos fundamentais e do Estado de direito no contexto das orientações políticas e do programa da nova Comissão, e de como tal se refletirá nos Estados Membros e no dia-a-dia de milhões de cidadãos Europeus.

Tendo como ponto de partida as conclusões da Conferência sobre o Futuro da Europa, é evidente a importância que os cidadãos Europeus atribuem a estes temas. É clara também a expectativa de que as instituições Europeias, e em particular a Comissão, na sua qualidade de guardiã dos Tratados, estabeleçam como prioridade a proteção e a promoção dos direitos fundamentais e do Estado de direito.

Permitam-me que me foque hoje mais concretamente no Estado de direito.

Além de ser um dos valores fundamentais da União Europeia consagrados no Artigo 2.º do Tratado da União Europeia, o Estado de direito desempenha um papel especial, ao garantir a proteção dos restantes valores fundamentais. O Estado de direito é uma garantia essencial do bom funcionamento das nossas democracias, da proteção dos direitos individuais e, por conseguinte, da vitalidade e da prosperidade das nossas sociedades e economias. É, pois, a “garantia das garantias”. Como afirmou o próprio Tribunal de Justiça da União Europeia, “O valor do Estado de direito faz parte da identidade da União em si mesma”.

No entanto, não podemos ignorar as ameaças que põem à prova permanentemente a resiliência das sociedades e das instituições democráticas

européias. Perante grandes mudanças – sejam as crises provocadas pela COVID-19 ou pela guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia, ou a dupla transição ecológica e digital – os valores da União Europeia, e especialmente o Estado de direito, permanecem fundamentais para a confiança dos cidadãos.

Segundo dados de um recente Eurobarómetro, 89% dos cidadãos Europeus inquiridos consideram importante que os Estados Membros da União Europeia respeitem os seus valores fundamentais, em particular o Estado de direito. De acordo com o mesmo estudo, 74% dos cidadãos Europeus inquiridos consideram que a União Europeia desempenha um papel importante na proteção do Estado de direito. Todavia, apenas 53% dos cidadãos Europeus inquiridos se consideram bem informados sobre o Estado de direito. Esta percentagem é ainda mais baixa em Portugal, onde apenas 40% dos cidadãos inquiridos se consideram bem informados.

Estes dados confirmam as expectativas dos cidadãos plasmadas nas Conclusões da Conferência sobre o Futuro da Europa, que pedem não só às instituições Europeias que defendam sistematicamente o Estado de direito em todos os Estados Membros, mas também que o promovam ativamente, e envidem esforços para melhor comunicarem sobre estes temas, nomeadamente através do envolvimento da sociedade civil em debates alargados.

Ciente de que uma ameaça ao Estado de direito num dos Estados Membros tem o potencial de afetar o ordenamento legal e o funcionamento da União enquanto um todo, a Comissão Europeia estabeleceu como prioridade a criação de uma verdadeira política sobre o Estado de direito a nível Europeu. Assim, ao longo dos anos, a Comissão tem vindo a criar vários instrumentos que lhe permitem detetar e corrigir problemas que ameacem o Estado de direito.

Por outro lado, a Comissão Europeia tem vindo a reconhecer cada vez mais a importância de uma abordagem proativa para promover e defender com êxito o Estado de direito. Foi neste contexto que, em 2020, surgiu um novo instrumento preventivo – o Relatório Anual sobre o Estado de direito.

Desde 2020, o relatório sobre o Estado de direito debruça-se sobre quatro áreas chave para funcionamento do Estado de direito – o sistema

de justiça – incluindo a independência, qualidade e eficiência; o quadro de luta contra a corrupção; a liberdade e o pluralismo dos meios de comunicação; e ainda as questões institucionais relacionadas com o equilíbrio de poderes, em que se inclui também o quadro relativo à sociedade civil. O Relatório analisa anualmente de forma sistemática e objetiva, com base numa metodologia transparente, a evolução do Estado de direito em todos os Estados-Membros, em pé de igualdade, demonstrando que o mesmo é importante para os cidadãos e para as empresas de toda a União Europeia.

O Relatório é um instrumento que permite detetar e prevenir desafios emergentes, apoiar reformas benéficas para o Estado de direito, mas também fomentar o debate, contribuindo assim para uma cultura de respeito e promoção do Estado de direito. Foi com este espírito construtivo que, em 2022, a Comissão decidiu incluir no Relatório recomendações aos Estados Membros, destinadas a apoiá-los nos seus esforços para fazerem avançar as reformas, e identificar domínios em que poderão ser necessárias melhorias ou medidas de seguimento.

Em 24 de Julho deste ano, a Comissão adotou o Relatório de 2024 sobre o Estado de direito. Tal como nas quatro edições anteriores, o relatório foi preparado em estreita cooperação com os Estados-Membros, mas também com recurso a contribuições – tanto escritas como orais – de partes interessadas, garantindo, portanto, a possibilidade de participação da sociedade civil, em linha com as recomendações da Conferência sobre o Futuro da Europa. Para preparar o relatório sobre o Estado de direito de 2024, a Comissão Europeia organizou mais de 650 reuniões durante as visitas preparatórias realizadas a nível nacional. No total, a Comissão reuniu com cerca de 900 autoridades nacionais, ministérios, tribunais, organismos independentes, organizações da sociedade civil e outras partes interessadas – este número tem aumentado progressivamente a cada edição do relatório. A Comissão recebeu ainda mais de 250 contribuições escritas, que foram divulgadas no site da Comissão Europeia. Aproveito para agradecer àqueles de entre vós que nos seguem hoje e que fazem parte destes números, pelo contributo essencial para a qualidade das avaliações contidas neste Relatório.

Agora na sua quinta edição, o Relatório Anual tem vindo a consolidar-se como um instrumento essencial para a realização da política de

Estado de direito da Comissão, revelando-se ainda determinante na promoção de reformas a nível nacional. Após a introdução de recomendações em 2022, como referido, o Relatório tem acompanhado a resposta dada pelos Estados Membros a essas recomendações. E, embora os desafios que persistem não possam ser ignorados, e ainda que haja também situações de retrocesso e de agravamento das ameaças ao Estado de direito, os dados mostram uma clara determinação dos Estados Membros em refleti-las nas suas políticas públicas.

Assim, em 2023, observamos que cerca de 65% das recomendações do ano anterior tinham sido implementadas, no todo ou em parte; em 2024, este número aumentou para 68%, revelando assim uma tendência positiva. No caso concreto de Portugal, o Relatório reconhece que houve progressos em todas as áreas abrangidas pelas recomendações, embora a diferentes ritmos, sendo certo também que a Comissão reconhece que algumas das reformas necessárias para implementá-las poderão necessitar de um período mais longo de tempo para produzir efeitos. A Comissão continuará a monitorizar o progresso na implementação das recomendações nas próximas edições do Relatório.

Por outro lado, a Comissão permanece em contacto com os Estados Membros, tanto a nível político como técnico, com o intuito de apoiá-los no processo de implementação das recomendações, sendo que os Estados Membros podem também recorrer a instrumentos de apoio técnico e financeiro disponibilizados pela Comissão para proceder à sua implementação.

É positivo observar que vários Estados Membros também se alicerçaram nas apreciações contidas nos relatórios anuais para definirem as reformas a incluir nos seus Planos Nacionais de Recuperação e Resiliência, reconhecendo assim o papel essencial do Estado de direito para o bom funcionamento das suas economias. Este foi, por exemplo, o caso de Portugal, que incluiu a eficiência do sistema de justiça como uma das áreas prioritárias do seu Plano Nacional de Recuperação e Resiliência.

Outros tipos de financiamento da União Europeia também ajudam a reforçar não só a capacidade do sistema de justiça, mas também dos meios de comunicação social e da sociedade civil para defender o Estado de

direito, juntamente com o apoio técnico e os conhecimentos especializados para reformas específicas. Tal é possível nomeadamente através do Instrumento de Assistência Técnica, com ênfase na melhoria da eficiência e da qualidade da administração pública e da justiça e na resposta aos desafios em matéria de luta contra a corrupção e pluralismo dos meios de comunicação social.

É importante também recordar que os Estados-Membros continuam a ser livres de conceber soluções em consonância com o seu contexto nacional específico. Todavia, essas soluções devem basear-se num conjunto consolidado de normas e requisitos em matéria de Estado de direito. Por outro lado, convém ainda recordar que, conforme declarou o Tribunal de Justiça da União Europeia, o respeito pelos Estados Membros dos valores referidos no artigo 2.º do Tratado da União Europeia “constitui uma condição para o gozo de todos os direitos que decorrem da aplicação dos Tratados a esse Estado-Membro. Um Estado-Membro não pode, portanto, alterar a sua legislação de modo a implicar uma regressão da proteção do valor do Estado de direito”.

Ainda quanto ao Relatório sobre o Estado de direito, cinco anos depois da primeira edição, a Comissão encontra-se assim mais preparada detetar, prevenir e corrigir desenvolvimentos que possam constituir uma ameaça para o Estado de direito na União. Em razão da avaliação positiva desta abordagem preventiva baseada nas avaliações do Relatório Anual sobre o Estado de direito, e da influência que este tem na determinação de políticas públicas ao nível dos Estados Membros, a Comissão tem vindo a explorar o seu potencial. Assim, em 2024, pela primeira vez, o Relatório incluiu também capítulos nacionais relativos a quatro países que se encontram em processo de adesão à União Europeia – Albânia, Macedónia do Norte, Montenegro e Sérvia. Com este passo, pretende-se auxiliar estes países e apoiar os esforços de reforma destes países e assegurar a continuação do trabalho no domínio do Estado de direito, com vista a avançarem no processo de adesão à UE.

O potencial do Relatório sobre o Estado de direito é também reconhecido nas Orientações Políticas 2024-2029 da Presidente Ursula von der Leyen. Com efeito, as Orientações Políticas para a nova Comissão preveem que

o Relatório passe a debruçar-se também sobre questões relativas ao Estado de direito suscetíveis de afetar o mercado interno, nomeadamente questões que afetam empresas, em particular PMEs, com operações transfronteiriças. Outra novidade incluída nas Orientações Políticas prende-se com uma maior ligação entre as recomendações do Relatório sobre o Estado de direito e o acesso a fundos Europeus. Assim, potencia-se a utilização de fundos Europeus para reformas que promovam e reforcem o Estado de direito, ao mesmo tempo que regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União – que visa proteger a boa gestão financeira do orçamento da União e os interesses financeiros da UE contra violações do princípio do Estado de direito – continuará a ser aplicado. Esta prioridade responde diretamente às preocupações e recomendações incluídas nas conclusões da Conferência sobre o Futuro da Europa. As Orientações Políticas preveem ainda a possibilidade de o Relatório vir a abranger outros países candidatos, conforme a sua evolução no processo de adesão.

Permitam-me ainda salientar outro elemento essencial do Relatório: o facto de conter uma análise e recomendações concretas sobre a situação a nível nacional, faz com que o Relatório seja também um excelente ponto de partida para um diálogo alargado, envolvendo não só as autoridades, mas todas as partes interessadas a nível nacional, como a academia ou as organizações da sociedade civil. A Comissão tem também tomado a iniciativa de facilitar este diálogo. Em cooperação com as Representações da Comissão nos Estados Membros e com a Agência dos Direitos Fundamentais, a Comissão tem realizado Diálogos Nacionais sobre o Estado de direito, em que, com base nas conclusões e recomendações do Relatório, partes interessadas provenientes de diversos quadrantes da sociedade, têm a oportunidade de dialogar entre si e com a Comissão. Estes diálogos oferecem boas oportunidades para a Comissão e as autoridades nacionais recolherem as perspetivas da sociedade civil, reunirem as diversas partes interessadas e explorarem abordagens colaborativas para aplicar as recomendações. Até à data, foram organizados diálogos em oito Estados Membros – incluindo em Portugal, onde um diálogo nacional teve lugar em Novembro de 2023. A nossa intenção é poder organizar estes diálogos em todos os 27 Estados Membros.

Caros participantes,

O sucesso da Conferência sobre o Futuro da Europa provou o interesse dos cidadãos nas políticas da UE e revelou o Estado de direito como uma área prioritária. Todavia, a promoção e a proteção do Estado de direito não pertencem apenas às instituições Europeias e autoridades nacionais – exigem um trabalho de todos nós, enquanto cidadãos. A academia e as organizações da sociedade civil desempenham um papel importante na promoção e na proteção dos valores e direitos consagrados nos Tratados da União Europeia e na Carta dos Direitos Fundamentais, ajudando a promover o Estado de direito “no terreno”. Conferências como esta são também essenciais para promover o Estado de direito, e têm o potencial para determinar uma evolução positiva nos valores revelados no Eurobarómetro que referi previamente.

Mais uma vez, muito obrigada por esta iniciativa. Muito obrigada pela vossa atenção. Fico à vossa disponibilidade para quaisquer questões.

Sessão de Encerramento

SESSÃO DE ENCERRAMENTO

Prof.^a Doutora Teresa Nunes, Professora Auxiliar da FLUL

Eu quero, desde já, agradecer à Senhora Professora Maria José Rangel de Mesquita, à Senhora Professora Ana Soares Pinto e ao Senhor Professor Rui Lanceiro pela amabilidade de associarem a Faculdade de Letras à candidatura que fizeram, bem-sucedida. A Faculdade de Letras participa dentro das suas possibilidades, sempre com particular empenho. Estas iniciativas, seja aquela que já se realizou, seja a presente, e as subsequentes, são da maior relevância para os nossos estudantes. E, por esse motivo, pena é que nem todos possam aproveitar, ainda que a divulgação tenha sido feita, mas é, de facto, muito importante. Eu aprendi muito e, por esse motivo, eu sou muito agradecida, uma vez mais. E eu gostaria de enfatizar algumas considerações que aqui foram feitas de manhã, a propósito da ideia do Estado de Direito e da democracia, porque há milhões de mulheres em situação assaz difícil no Afeganistão, às quais são negados direitos que nos parecem elementares; mais do que isso, a ideia de que perdas de direitos ocorrem de maneira muito rápida. Eu, como sou de História Contemporânea, dedico-me ao longo tempo, e é possível apreciarmos tendências de expansão e retrocesso; por esse motivo, e uma vez mais, eu sou muito grata. Senhora Professora, muito obrigada.

Prof.^a Doutora Maria José Rangel de Mesquita, Professora Associada com agregação da FDUL

Muito obrigada, Senhora Professora Doutora Teresa Nunes. Seguem-se agora as últimas palavras, breves, de encerramento – e que naturalmente, têm de ser de agradecimento, quadruplo. Primeiro, obviamente, ao nosso parceiro deste evento, a Direção-Geral da Política de Justiça, na pessoa sua Senhora Diretora-Geral, Dr.^a Lúcia Jacob, que acolheu com grande entusiasmo e empenho, com toda a sua equipa – a quem agradeço também –, a organização deste evento. Em segundo lugar, naturalmente, à Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa que, em parceria com a mesma Universidade, nos acolhe para lançar mais um evento do Módulo Jean Monnet, que se integra na tradição da Faculdade – deixando aqui também palavra de agradecimento especial ao Dr. Guilherme Grillo, que, na qualidade de pessoa responsável por estes projetos de investigação e os seus eventos na Faculdade, nos acompanha, quer no primeiro evento na Faculdade de Letras, quer neste segundo evento, sempre também com empenho, dedicação e profissionalismo. A terceira palavra de agradecimento vai para os membros da equipa que me acompanharam numa decisão rápida de lançar mais uma Ação Jean Monnet na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa que, felizmente, obteve o sucesso almejado e espero seja um de muitos, que a Universidade de Lisboa e a Faculdade de Lisboa possam ainda promover – tendo em conta a sua tradição de Ações Jean Monnet, não só de Módulos, mas ainda de Centro de Excelência e de Cátedras, seja na área das Ciências Jurídico-Políticas, seja na Ciências Jurídicos-Económicas. Gostaria, pois, que o evento que ora se encerra não fosse apenas um dos quatro eventos do Módulo Jean Monnet em curso, mas também um de vários programas Jean Monnet que possam vir a surgir futuro aqui na Faculdade.

Gostaria de mencionar que há mais dois eventos a realizar integrados no programa do Módulo e, naturalmente, esperamos que muito dos docentes, membros das equipas dos centros de investigação e, sobretudo, alunos, que também estiveram aqui presentes – registando que estão aqui presentes

alunos nossos, incluindo de doutoramento, que também estudaram temas de Direito europeu durante o ano letivo –, possam continuar a acompanhar-nos nos eventos do Módulo, presencialmente ou à distância. Com efeito a lógica subjacente à promoção dos programas Jean Monnet é, no fundo, promover a excelência no ensino e na investigação do Direito da União Europeia, no quadro da academia – mas uma academia aberta ao exterior, à sociedade civil em geral e a outras áreas da sociedade em geral.

Resta-me deixar um quarto agradecimento, agora em geral, a todos os presentes, que dispuseram do seu tempo para participar hoje no evento, esperando que o mesmo e as conferências que foram proferidas possam ter sido de utilidade, em especial para os estudos e para o trabalho que desenvolvem.

Esperamos rever em breve não só os membros da equipa, mas os nossos parceiros em próximas oportunidades, para continuar o debate e a apreciação de temas de Direito da União Europeia que são sempre de grande atualidade e relevo do ponto de vista da cidadania. Obrigada a todos e até breve, aqui, na Faculdade de Direito ou em outro local onde os próximos eventos do Módulo tenham lugar.

Principais conclusões da Conferência

Principais conclusões da Conferência *

RUI TAVARES LANCEIRO (PROFESSOR AUXILIAR DA FDUL)

Na Sessão de Abertura da Conferência, o Professor Doutor Eduardo Vera-Cruz Pinto, Diretor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, no seu discurso de boas-vindas, começou por agradecer ao Módulo Jean Monnet a organização desta importante Conferência e, de seguida, partilhou as suas reflexões pessoais sobre a Europa, manifestando preocupação com os desafios atuais da Europa: a necessidade de dialogar consigo própria e com o mundo, o retrocesso democrático na Europa e o desafio de dialogar com Estados autocráticos sem se tornar ela própria autocrática, e salienta a importância do diálogo com aqueles que pensam de forma diferente, que é a essência da democracia. Concluiu sublinhando a importância de manter um diálogo crítico sobre a Europa, aceitando opiniões contrárias e pensamento crítico, que caracterizam os valores europeus.

A Diretora-Geral da Política de Justiça, Lúcia Jacob, começou por agradecer à organização da Conferência e à sua equipa da Direção-Geral da Política de Justiça (DGPJ) e prosseguiu a sua intervenção reconhecendo os valores partilhados entre a União Europeia (UE) e a Constituição portuguesa, nomeadamente a proteção dos direitos fundamentais, sublinhando que a democracia exige um esforço contínuo. Refletiu ainda sobre o conceito de política como uma atividade nobre que resolve problemas e gera melhorias, nomeadamente na política pública de justiça, sublinhando a relação simbiótica entre a investigação académica e a implementação de políticas públicas, beneficiando cada uma das partes da experiência da outra. A Diretora-Geral sublinhou que os direitos fundamentais e os valores democráticos não estão

* O texto das principais conclusões de cada painel da Conferência é da exclusiva responsabilidade do autor que as redigiu, na qualidade de membro da Coordenação do Módulo Jean Monnet.

permanentemente garantidos, mas requerem uma defesa diária, nomeadamente no que se refere aos direitos das mulheres a nível mundial e concluiu citando Jean Monnet: “Continuem, continuem, não há futuro para os povos da Europa senão através da União”, sublinhando que o trabalho conjunto permite a todos ir mais longe.

A Representante Permanente da Comissão Europeia em Portugal, Embaixadora Sofia Moreira de Sousa, destacou o artigo 2.º do Tratado da União Europeia, sublinhando os valores fundamentais da UE. A Embaixadora referiu que as pessoas pensam frequentemente na UE como uma união económica ou um poder regulador, mas esquecem por vezes os valores fundamentais que inspiraram a sua criação. Segundo a oradora, o Estado de direito é essencial para que todos os outros valores da UE sejam respeitados e aplicados, incluindo a liberdade, a democracia, a igualdade e a dignidade humana. A Embaixadora referiu-se também à Conferência sobre o Futuro da Europa (2021-2022), que reuniu os contributos dos cidadãos de toda a UE, resultando em 49 propostas com mais de 200 medidas. Três dos nove temas debatidos eram diretamente relevantes para esta conferência: valores e direitos, Estado de direito e democracia. Os cidadãos manifestaram o desejo de uma UE mais ambiciosa, decisiva e assertiva, centrada nos problemas das pessoas e não nos processos, com uma proteção ativa dos valores democráticos. A oradora descreveu a UE como uma casa para 500 milhões de pessoas com culturas e histórias diferentes que decidiram trabalhar em conjunto, exigindo regras e princípios partilhados para construir uma identidade europeia comum – “unida na diversidade”. Segundo a oradora, os próximos cinco anos definirão o lugar da Europa no mundo, com a nova Comissão Europeia presidida por von der Leyen a colocar a proteção da democracia e do Estado de direito como prioridades centrais, mencionando também os instrumentos da UE para promover o Estado de direito, incluindo a Carta dos Direitos Fundamentais e o relatório anual sobre o Estado de direito, que inclui agora capítulos sobre países candidatos como a Albânia, o Montenegro, a Macedónia do Norte e a Sérvia. O discurso terminou sublinhando que o reforço do Estado de direito continua a ser um dever quotidiano, uma vez que o futuro da Europa depende de uma democracia forte e da defesa de valores comuns.

O Painel I – “Os Direitos Fundamentais e o Estado de Direito como Valores Europeus nas Políticas Públicas Nacionais: relevância no contexto das políticas públicas e o papel do Estado na sua promoção” foi presidido pela Coordenadora-Adjunta para os Assuntos Europeus da DGPI Dr.ª Sara Nunes de Almeida.

O primeiro orador, o Professor Doutor Tiago Antunes (FDUL), Secretário de Estado dos Assuntos Europeus do XXIII Governo Constitucional, salientou que o respeito pelo Estado de direito e pelos direitos fundamentais não é apenas um requisito para os países candidatos, mas uma obrigação permanente para todos os Estados-Membros da UE e que existe preocupação com o “retrocesso do Estado de direito” em alguns Estados-Membros. O Professor centrou-se então no Relatório Anual da Comissão Europeia sobre o Estado de Direito, que foi introduzido em 2020 e está agora na sua quinta edição (2024), que avalia quatro áreas-chave: sistemas judiciais, mecanismos anticorrupção, pluralismo/liberdade dos meios de comunicação social e controlos e equilíbrios. O relatório, desde 2023, inclui recomendações específicas para cada Estado-Membro – cerca de dois terços destas recomendações foram total ou parcialmente implementadas – e, a partir de 2024, abrangerá também quatro países candidatos à UE. Dá vários exemplos de como este mecanismo influenciou a implementação das políticas portuguesas, nomeadamente a criação da Entidade de Transparência (criada legislativamente em 2019 mas só recentemente operacionalizada) ou a implementação de mecanismos anticorrupção, entre outros. De seguida, o Professor referiu os Diálogos do Conselho sobre o Estado de Direito, que são diálogos horizontais, que discutem o relatório global e examinam cada Estado-Membro individualmente, que facilitam a aprendizagem entre pares, o confronto de questões e a avaliação por outros estados. Apresentou também um mecanismo mais recente e mais forte que associa o financiamento da UE ao cumprimento do Estado de direito: o Regulamento relativo à condicionalidade do Estado de direito. Este regulamento já foi aplicado à Hungria, obrigando a reformas concretas no domínio da independência judicial e dos contratos públicos. O Professor apresentou em seguida o procedimento estabelecido no artigo 7.º do TUE, que pode levar à suspensão dos direitos de voto de um Estado-Membro. Apesar de ser o mecanismo

mais forte no papel, tem-se revelado difícil de aplicar devido aos requisitos de unanimidade. Os processos abertos contra a Polónia (agora encerrados) e a Hungria não resultaram em sanções. O Professor conclui que, por vezes, os mecanismos “mais brandos” se revelam mais eficazes na prática do que os mecanismos mais fortes e de difícil aplicação, na medida em que conduzem a melhorias quotidianas das normas do Estado de direito nos Estados-Membros.

O segundo orador, o ex-Diretor-Geral do PlanAPP Paulo Areosa Feio, analisou o alinhamento das políticas públicas com os direitos e valores fundamentais consagrados na Carta Europeia dos Direitos Fundamentais e na Constituição portuguesa. Começa por afirmar que, embora os mecanismos legais, como a revisão constitucional, constituam um importante controlo das políticas, são muitas vezes insuficientes para avaliar plenamente a forma como as políticas apoiam os direitos fundamentais, em particular os sociais e económicos. A apresentação argumenta então que métodos robustos de avaliação de políticas – especialmente avaliações de impacto realizadas antes da implementação – são cruciais para garantir que as políticas se alinham com os valores constitucionais de igualdade, dignidade e justiça. Sublinha a importância de avaliar as políticas em múltiplas dimensões (económica, social, ambiental) e destaca enquadramentos como a Coerência das Políticas para o Desenvolvimento Sustentável da OCDE. De acordo com o antigo Diretor-Geral do PlanAPP, a avaliação moderna deve ir além das abordagens puramente técnicas e incluir o diálogo com diversas partes interessadas e cidadãos. Isto serve dois objetivos: i) melhora a qualidade das avaliações ao incorporar diferentes perspetivas; ii) reforça a democracia ao legitimar as decisões políticas através da participação dos cidadãos. Para que estes processos de avaliação sejam eficazes, devem ser institucionalizados na lei ou na prática parlamentar, promovendo a transparência, a responsabilização e a confiança pública. Concluiu que uma avaliação adequada das políticas públicas, associada a uma participação significativa dos cidadãos, é essencial para promover os valores democráticos e garantir que as políticas servem efetivamente os direitos fundamentais e a justiça social.

Das duas apresentações podem ser retiradas várias conclusões importantes sobre a relação entre o Estado de direito, os direitos fundamentais e a avaliação das políticas públicas. A primeira conclusão diz respeito à existência de mecanismos complementares. A UE recorre tanto a abordagens de “*soft law*” (como o Relatório Anual sobre o Estado de Direito) como a mecanismos de “*hard law*” (como o Regulamento relativo à condicionalidade), sendo que os mecanismos mais suaves se revelam frequentemente mais eficazes na prática devido à existência de menos obstáculos à sua aplicação. A segunda conclusão diz respeito à necessidade de ir além dos meros controlos da legalidade ou da constitucionalidade – porque estes, por si só, são insuficientes. São necessários instrumentos de avaliação adicionais para garantir que as políticas promovem verdadeiramente os direitos fundamentais, em especial os sociais e económicos. Uma terceira conclusão é a necessidade de adotar políticas baseadas em provas: As avaliações de impacto *ex-ante* em várias dimensões ajudam a alinhar as políticas com os valores constitucionais e a evitar consequências indesejadas. Uma quarta conclusão reside na necessidade de reforçar a legitimidade democrática: A participação dos cidadãos melhora a qualidade da avaliação, reforçando simultaneamente a governação através de uma maior transparência e responsabilidade. Uma quinta conclusão é a necessidade de institucionalização: Tanto o controlo do Estado de direito como a avaliação das políticas requerem estruturas formais para serem eficazes, quer a nível da UE quer a nível nacional. Por último, uma sexta conclusão é a existência de lacunas na implementação. Ambos os oradores sublinharam os desafios que se colocam à passagem dos enquadramentos à implementação, salientando a necessidade de um controlo e aplicação contínuos. Em suma, a proteção dos direitos fundamentais exige a integração de salvaguardas jurídicas, supervisão institucional, avaliação técnica e participação dos cidadãos para garantir que as políticas servem verdadeiramente o bem comum.

O Painel II – ‘Promoção dos Direitos Fundamentais e do Estado de Direito nas Políticas Públicas: principais constrangimentos e identificação de boas práticas na implementação de políticas públicas’, foi presidido pelo Professor Doutor Rui Tavares Lanceiro (FDUL).

O primeiro orador, o Professor Doutor Pedro Correia (DGPJ), apresentou uma análise baseada em dados do sistema de justiça português, desafiando várias percepções comuns com estatísticas da DGPJ. Começou por salientar a eficiência do sistema de justiça penal. Os dados mostram que, dos cerca de 300 000 relatórios policiais anuais, apenas 55 000 vão a julgamento, o que sugere que cerca de 90% do trabalho nesta área não conduz a resultados úteis. O Professor Doutor Pedro Correia sugere que se abandone o princípio da legalidade estrita e se adote um princípio mais baseado na oportunidade. Em seguida, abordou a questão da duração dos processos, referindo que, enquanto os processos cíveis aumentaram a sua duração em mais de 200% desde 1991 (demorando atualmente mais de 4 anos em média), os processos laborais, tutelares e penais têm durações mais curtas do que em 1991. No que se refere à distribuição dos processos, segundo o Professor Doutor Pedro Correia, 60% dos processos pendentes nos tribunais portugueses são processos de cobrança de dívidas, o que leva a sugerir que esta situação não reflete ineficiência, mas sim alterações societárias, referindo que cerca de 100 empresas (sobretudo de telecomunicações) são responsáveis por cerca de 50% dos processos pendentes. No domínio da justiça administrativa, os dados apresentados indicam que a taxa de recurso nos tribunais administrativos e fiscais (21,8%) é três vezes superior à dos tribunais judiciais (7%). Uma possível explicação apresentada pelo orador seria a tendência do Ministério das Finanças para recorrer de decisões desfavoráveis para protelar os pagamentos. Relativamente à pendência nos tribunais judiciais, apesar da percepção pública, o Professor Pedro Correia considera que houve uma diminuição de 65% desde 2012, sendo agora inferior à registada em 1991. Finalmente, sobre a questão dos recursos humanos, a apresentação refere que o número de juízes aumentou 76,9% e o de magistrados do Ministério Público 81,8% entre 1991-2022, enquanto os funcionários judiciais apenas aumentaram 15% (e diminuíram 24% desde 2001). O Professor Doutor Pedro Correia concluiu a sua intervenção referindo que o desempenho do sistema de justiça tem um impacto direto nos direitos fundamentais garantidos na Carta da UE, incluindo o direito a um julgamento justo, a presunção de inocência e o direito a ser julgado num prazo razoável.

O segundo orador, o Professor Doutor Domingos Soares Farinho (FDUL), explorou a dimensão institucional do direito digital na UE, centrando-se na proteção de dados como um estudo de caso. O Professor defendeu que os quadros institucionais, as abordagens processuais e as intervenções jurídicas são fundamentais para garantir uma boa coexistência digital e a proteção dos direitos fundamentais em linha. Considerou que, em termos de enquadramento teórico, a UE distingue de forma única entre o direito à privacidade (artigo 7.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE) e o direito à proteção dos dados pessoais (artigo 8.º). Esta separação reflete diferentes tradições jurídicas e cria um espaço regulamentar específico para a proteção de dados que ultrapassa os conceitos tradicionais de privacidade. O Professor Domingos Soares Farinho destacou então o chamado “Efeito Bruxelas”, em que a UE utiliza a regulamentação para antecipar e controlar os riscos para os direitos fundamentais. Ao contrário dos direitos de privacidade tradicionais, que dependem de mecanismos judiciais, a proteção de dados recorre a quadros regulamentares abrangentes. Em termos de práticas institucionais na proteção de dados da UE, o Professor destacou *i)* a criação de organismos reguladores a nível da UE, como o Comité Europeu para a Proteção de Dados (que substituiu o Grupo de Trabalho do Artigo 29.º), assinalando uma mudança no sentido de uma supervisão centralizada das questões relacionadas com os direitos digitais; *ii)* a legislação recente, como o Regulamento dos Serviços Digitais (DSA) e o Regulamento da IA, que centraliza ainda mais a autoridade reguladora na Comissão Europeia para grandes plataformas e sistemas de IA. Ele concluiu que isso reflete o que os estudiosos chamam de “efeito mimético do GDPR” – usando a regulamentação centralizada da UE para proteção de direitos fundamentais, em vez de apenas regulamentação econômica. O Professor explorou depois o acórdão do Tribunal de Justiça da UE no processo *Meta vs. Bundesverband*, que permitiu às associações de consumidores defender os direitos de privacidade dos seus membros mesmo sem interesse direto. Esta abordagem foi incorporada na DSA (artigo 53.º) e no Regulamento da IA (artigo 85.º), criando vias práticas para os cidadãos protegerem os seus direitos sem litígios individuais. Por último, abordou as complexidades da partilha de dados pessoais entre entidades públicas

ao abrigo do artigo 6.º, n.º 4, do RGPD, salientando a necessidade de um equilíbrio cuidadoso entre a proteção de dados e os interesses públicos através de quadros legislativos e avaliações institucionais caso a caso. O Professor Doutor Domingos Soares Farinho concluiu que os direitos fundamentais no domínio digital exigem uma ponderação contínua dos interesses em conflito – uma tarefa realizada não só pelos legisladores e tribunais, mas também pelos organismos administrativos reguladores. A abordagem da UE coloca os direitos fundamentais no centro da regulamentação digital, conferindo-lhes um “efeito quase horizontal” e recorrendo a quadros institucionais públicos (incluindo entidades administrativas independentes e organizações do sector social) para melhorar o seu exercício prático.

As intervenções dos dois oradores do Painel II sublinharam duas conclusões fundamentais. A principal conclusão da apresentação do Professor Doutor Pedro Correia é que o desempenho do sistema de justiça português tem um impacto direto nos direitos fundamentais garantidos pela Carta da UE. A análise baseada em dados revela pontos fortes e áreas a melhorar, salientando a necessidade de processos mais eficientes e de uma melhor afetação de recursos para garantir uma justiça atempada e justa. A principal conclusão da apresentação do Professor Doutor Domingos Soares Farinho é que a abordagem da UE ao direito digital coloca os direitos fundamentais no centro da regulamentação digital. Esta abordagem implica um equilíbrio contínuo de interesses contraditórios através de quadros institucionais, abordagens processuais e intervenções jurídicas, garantindo uma boa coexistência digital e a proteção dos direitos fundamentais em linha.

No Painel III – “A Política Pública de Justiça e a Promoção dos Direitos Fundamentais e do Estado de Direito como Valores Europeus”, moderado pelo Chefe da Divisão de Cooperação Internacional da DGPJ, Pedro Almeida, o primeiro orador, o Vice-Presidente do Conselho Superior da Magistratura, Juiz Luís Azevedo Mendes, ofereceu uma panorâmica e uma visão prática do tema.

A segunda oradora do painel, a Professora Doutora Maria José Rangel de Mesquita (FDUL), abordou a forma como o direito da União e as suas fontes de direito derivado contribuem para a definição e melhoria das

políticas públicas, em particular da política de justiça, e o modo como esses contributos se encontram refletidos nos documentos de governação. A apresentação destaca o papel dos valores da UE, como o Estado de Direito e os direitos fundamentais, na orientação das políticas públicas e das reformas da justiça. Segundo a Professora, os valores da UE do Estado de direito e dos direitos fundamentais são cruciais na definição das políticas públicas, incluindo a política de justiça. Estes valores estão consagrados no Tratado de Lisboa e noutros documentos da UE, e orientam as ações das instituições da UE e dos Estados-Membros. Neste sentido, a legislação da UE, tanto através de *hard law* (regulamentos vinculativos) como de *soft law* (diretrizes não vinculativas), desempenha um papel significativo na melhoria do desempenho dos sistemas de justiça nacionais. A Professora sustenta que instrumentos como o Relatório Anual sobre o Estado de Direito e o Painel de Avaliação da Justiça fornecem recomendações e avaliações que ajudam os Estados-Membros a melhorar os seus sistemas de justiça. A apresentação destaca os desafios específicos do sistema de justiça português, tais como a necessidade de recursos humanos adequados, a melhoria da eficiência dos tribunais administrativos e fiscais e uma maior transparência no processo legislativo. As recomendações incluem o aumento dos recursos para o sistema judicial, a melhoria da eficiência dos processos judiciais e a garantia da independência e imparcialidade do poder judicial. As contribuições da legislação da UE estão alinhadas com as políticas nacionais, como se pode observar no Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) de Portugal e no Programa do governo. Estes documentos destacam as reformas do sistema judicial, a digitalização e a melhoria do ambiente empresarial. A Professora Doutora Maria José Rangel de Mesquita sugere então várias áreas para reflexão futura, incluindo a promoção de uma cultura de direitos fundamentais, o reforço da utilização da Carta dos Direitos Fundamentais da UE pelos tribunais e a antecipação das preocupações dos cidadãos, tal como expresso na Conferência sobre o Futuro da Europa. Destaca também questões emergentes, como a proteção dos direitos fundamentais no contexto da inteligência artificial, dos litígios de massa e dos litígios em matéria de clima. O artigo sublinha a importância do direito da UE na definição ativa e na melhoria das políticas públicas, nomeadamente no domínio da justiça. Salienta a

necessidade de uma melhoria e adaptação contínuas para garantir que os direitos fundamentais e o Estado de direito sejam respeitados na era digital e em resposta aos desafios emergentes.

Por último, o Painel IV – “Os direitos fundamentais e o Estado de direito como valores europeus à luz da Conferência sobre o Futuro da Europa e do processo de revisão do Tratado: recomendações e eventual seguimento a nível das políticas nacionais” foi moderado pela Dr.^a Regina Quelhas Lima, Diretora do Centro de Informação Europeia Jacques Delors, que salientou a importância de refletir sobre o pós-Conferência sobre o Futuro da Europa.

O primeiro orador, Professor Doutor Nuno Cunha Rodrigues (FDUL), abordou a aplicação do artigo 7.º do TUE, que prevê a suspensão de certos direitos dos Estados-Membros da UE em caso de violação grave e persistente dos valores da UE, incluindo o Estado de direito e os direitos fundamentais. Salientou os desafios e as complexidades da aplicação deste mecanismo e o papel do Tribunal de Justiça da UE (TJUE) na defesa destes valores. Segundo o Professor, a UE enfrenta vários desafios significativos, incluindo o Brexit, as questões de migração, a conclusão da União Económica e Monetária, a pandemia de COVID-19 e as tensões geopolíticas, como a guerra na Ucrânia. Estes desafios sublinham a necessidade de a UE defender os seus valores fundamentais, incluindo o Estado de direito e os direitos fundamentais. do TUE, que foi introduzido para fazer face a situações em que os valores da UE estão em risco ou foram violados. Este artigo permite a adoção de medidas preventivas e sanções, mas exige a unanimidade dos Estados-Membros (excluindo o Estado em questão), o que dificulta a sua aplicação. O artigo 7.º foi invocado contra a Polónia e a Hungria devido a preocupações com a independência do poder judicial e outras questões relacionadas com o Estado de direito. Passando ao papel do TJUE, o Professor afirmou que este desempenha um papel crucial na defesa do Estado de direito e dos direitos fundamentais na UE. O TJUE emitiu decisões históricas, como no caso da Associação Sindical dos Juizes Portugueses, que abordou os cortes salariais durante o período da Troika. O TJUE pode tomar medidas para corrigir violações, como garantir a independência do

poder judicial, mas não pode agir proativamente; depende de processos por infração iniciados pela Comissão Europeia. De acordo com o Professor, para resolver a ineficácia do artigo 7.º, a UE introduziu um mecanismo condicional que liga o apoio financeiro ao respeito pelo Estado de direito. Este mecanismo é inspirado nas condicionalidades impostas durante o período da Troika. O Regulamento 2020/2092 estabelece um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da UE, permitindo ao Conselho, sob iniciativa da Comissão, decidir suspender ou reduzir o financiamento aos Estados-Membros que violem o Estado de direito. O mecanismo condicional foi aplicado contra a Hungria, levando à suspensão de um apoio financeiro significativo. No entanto, considerações políticas e negociações podem influenciar a aplicação destas medidas. O mecanismo tem por objetivo garantir que os fundos da UE são utilizados em conformidade com o Estado de direito e que as violações são tratadas através de sanções financeiras. A apresentação destaca a importância do TJUE e do mecanismo condicional na defesa do Estado de direito e dos direitos fundamentais na UE. Salienta a necessidade de um controlo e aplicação contínuos para garantir que os Estados-Membros defendam estes valores, especialmente no contexto de desafios atuais e emergentes. Em conclusão, o Professor sublinha a importância do artigo 7.º e do mecanismo condicional na defesa do Estado de direito e dos direitos fundamentais na UE, bem como o papel do TJUE na defesa destes valores e os desafios da aplicação destes mecanismos face às complexidades políticas e práticas.

A segunda oradora do painel, a Dr.ª Sara Vassalo Amorim (Direção-Geral da Justiça e dos Consumidores, Comissão Europeia), centrou-se no Estado de direito como um valor fundamental da UE, consagrado no artigo 2.º do TUE. Sublinhou a importância e o apoio do público ao respeito pelos valores fundamentais, nomeadamente o Estado de direito (89% dos cidadãos europeus consideram-no importante e 74% acreditam que a UE desempenha um papel importante na proteção do Estado de direito). No entanto, apenas 53% dos europeus (e apenas 40% em Portugal) se consideram bem informados sobre o Estado de direito. A Dr.ª Sara Vassalo Amorim apresentou o Relatório Anual sobre o Estado de Direito, introduzido em 2020 como um instrumento preventivo para promover e defender o Estado de Direito, que examina

quatro áreas-chave: sistemas de justiça, quadros anticorrupção, liberdade e pluralismo dos meios de comunicação social e controlos e equilíbrios institucionais. O relatório de 2024 foi adotado em 24 de julho, envolvendo mais de 650 reuniões, 900 partes interessadas e 250 contribuições escritas. De acordo com o mesmo, em 2024, cerca de 68% das recomendações anteriores foram total ou parcialmente implementadas pelos Estados-Membros (contra 65% em 2023). Portugal registou progressos em todos os domínios recomendados, embora a ritmos diferentes. Muitos Estados-Membros, incluindo Portugal, incorporaram reformas do Estado de direito nos seus planos nacionais de recuperação e resiliência. O relatório inclui agora capítulos sobre quatro países candidatos à UE: Albânia, Macedónia do Norte, Montenegro e Sérvia. As orientações políticas para 2024-2029 da Presidente Ursula von der Leyen vão no sentido de alargar o relatório de modo a abranger as questões do Estado de direito que afetam o mercado interno e a Comissão tenciona reforçar a ligação entre as recomendações relativas ao Estado de direito e o acesso aos fundos europeus. Entretanto, até à data, foram organizados Diálogos Nacionais sobre o Estado de Direito em oito Estados-Membros, incluindo Portugal. A Dr.^a Sara Vassalo Amorim conclui que a promoção e proteção do Estado de direito exige o esforço de todos, e não apenas das instituições da UE e das autoridades nacionais, sublinhando o importante papel das universidades e das organizações da sociedade civil neste trabalho.

As contribuições dos dois oradores do Painel IV resultam em algumas conclusões fundamentais. A primeira é que o Estado de direito é fundamental para a identidade da UE, porque é um valor fundamental da União Europeia consagrado no artigo 2.º do TUE e funciona como a “garantia das garantias”, protegendo outros valores fundamentais e assegurando o funcionamento das democracias. A segunda conclusão fundamental é que existe um forte apoio público ao Estado de direito na UE, mas também um défice de informação sobre o mesmo, o que indica a necessidade de uma melhor comunicação. Uma terceira conclusão é que os mecanismos de aplicação evoluíram. A UE desenvolveu mecanismos alternativos ao artigo 7.º do TUE – que é difícil de aplicar devido ao requisito da unanimidade. Estes mecanismos alternativos incluem o relatório anual sobre o Estado de direito (abordagem

preventiva desde 2020) e o mecanismo de financiamento condicional que associa o acesso ao orçamento da UE ao cumprimento do Estado de direito (Regulamento 2020/2092). Uma quarta conclusão é a importância de progressos mensuráveis através do controlo. O relatório anual sobre o Estado de direito impulsionou reformas, com 68 % das recomendações implementadas total ou parcialmente em 2024. Uma quinta conclusão é a existência de mecanismos de responsabilidade a vários níveis. O Tribunal de Justiça desempenha um papel crucial na defesa do Estado de direito através dos seus acórdãos e os diálogos nacionais estão a promover um envolvimento mais amplo a nível dos Estados-Membros. A proteção do Estado de direito exige a participação das instituições da UE, das autoridades nacionais, das universidades e da sociedade civil. Por último, existem desafios atuais ao Estado de direito. As múltiplas crises (Brexit, migração, COVID-19, guerra na Ucrânia) testaram o empenhamento da UE nos seus valores fundamentais. O desafio de equilibrar as considerações políticas com a necessidade de uma aplicação efetiva continua a existir e há uma necessidade contínua de reforçar a ligação entre o cumprimento do Estado de direito e o acesso ao financiamento da UE.

A conferência terminou com as intervenções de encerramento da Professora Doutora Teresa Nunes (FLUL) e da Professora Doutora Maria José Rangel de Mesquita (FDUL).

Main Conclusions of the Conference

Main Conclusions of the Conference*

RUI TAVARES LANCEIRO (FDUL)

In the Opening Session of the Conference, Professor Eduardo Vera-Cruz Pinto, Director of the University of Lisbon School of Law, in his welcoming speech began by thanking the Jean Monnet Module for organizing this important Conference and then shared his personal reflections on Europe, expressing concerns about Europe's current challenges: the need to dialogue with itself and the world, the democratic backsliding in Europe and the challenge of engaging with autocratic states without becoming autocratic itself, and emphasizes the importance of dialogue with those who think differently, which is the essence of democracy. The speaker concluded by stressing the importance of maintaining critical dialogue about Europe, embracing contrary opinions and critical thinking, which characterize European values.

The Director-General for Justice Policy Lídia Jacob began by thanking the organization of the Conference and her team at the Directorate-General for Justice Policy (DG PJ) and continued her intervention by acknowledging the shared values between the European Union (EU) and the Portuguese Constitution, namely the protection of fundamental rights, emphasizing that democracy requires continuous effort. The speaker also reflected on the concept of politics as a noble activity that solves problems and generates improvements, specifically in the public policy of justice, emphasizing the symbiotic relationship between academic research and public policy implementation, with each benefiting from the other's expertise. The Director-General stressed that fundamental rights and democratic values are not permanently guaranteed but require daily defence, particularly noting

* The text of the main conclusions of each Panel of the Conference is of the sole responsibility of the author who drafted them, as a member of the Jean Monnet Module Coordination.

women's rights globally and concluded by quoting Jean Monnet: "Continue, continue, there is no future for the peoples of Europe except through Union," emphasizing that working together allows everyone to go further.

The Head of the EU Commission Representation in Portugal Ambassador Sofia Moreira de Sousa highlighted Article 2 of the Treaty on European Union, emphasizing the foundational values of the EU. The speaker noted that people often think of the EU as an economic union or regulatory power but sometimes forget the core values that inspired its creation. According to the speaker, the rule of law is essential for all other EU values to be respected and implemented, including freedom, democracy, equality, and human dignity. The speaker also referenced the Conference on the Future of Europe (2021-2022), which gathered citizen input across the EU, resulting in 49 proposals with over 200 measures. Three of the nine themes discussed were directly relevant to this Conference: values and rights, rule of law, and democracy. Citizens expressed desire for a more ambitious, decisive, and assertive EU focused on people's problems rather than processes, with active protection of democratic values. The speaker described the EU as a home for 500 million people with different cultures and histories who have decided to work together, requiring shared rules and principles to build a common European identity – "united in diversity". According to her, the next five years will define Europe's place in the world, with the new European Commission under President von der Leyen placing the protection of democracy and rule of law as central priorities, mentioning also the EU tools for promoting rule of law, including the Charter of Fundamental Rights and the annual Rule of Law Report, which now includes chapters on candidate countries like Albania, Montenegro, North Macedonia, and Serbia. The speech concluded by emphasizing that strengthening the rule of law remains a daily duty, as Europe's future depends on strong democracy and defence of shared values.

The Panel I – 'Fundamental Rights and the Rule of Law as European Values in National Public Policies: relevance in the context of public policies and the role of the state in promoting them' was chaired by the Deputy Coordinator for European Affairs at the DGPI Sara Nunes de Almeida.

The first speaker, Professor Tiago Antunes (FDUL), Former Secretary of State to European Affairs of the XXIII Constitutional Government, emphasized that respect for rule of law and fundamental rights is not only a requirement for candidate countries but an ongoing obligation for all EU member states and that there is concern about ‘rule of law backsliding’ in some Member States. The Professor then focused on the European Commission’s Annual Rule of Law Report, which was introduced in 2020, and is now in its fifth edition (2024), that evaluates four key areas: judicial systems, anti-corruption mechanisms, media pluralism/freedom, and checks and balances. The Report, since 2023, includes specific recommendations for each Member State – about two-thirds of these recommendations have been fully or partially implemented – and, starting in 2024, will also cover four EU candidate countries. The speaker gives several examples of how this mechanism influenced Portuguese policy implementation, namely the establishment of the Transparency Entity (created in law in 2019 but only recently operational) or the implementation of anti-corruption mechanisms, among others. The Professor then mentioned the Council Dialogues on Rule of Law, which are horizontal dialogues, discussing the overall report and examining each member state individually, which facilitate peer learning, confrontation of issues, and evaluation by other states. The speaker also presented a newer, stronger mechanism that links EU funding to rule of law compliance: the Rule of Law Conditionality Regulation. This Regulation has already applied to Hungary, forcing concrete reforms in judicial independence and public procurement. The Professor then presented the procedure established on Article 7 TEU, which can lead to suspension of voting rights of a Member State. Despite being the strongest mechanism on paper, it has proven difficult to implement due to unanimity requirements. The processes opened against Poland (now closed) and Hungary have not resulted in sanctions. The Professor concludes that sometimes ‘softer’ mechanisms prove more effective in practice than stronger ones that are difficult to implement, as they drive day-to-day improvements in rule of law standards across Member States.

The second speaker, Former Director-Geral of PlanAPP Paulo Areosa Feio examined how public policies align with fundamental rights and values

enshrined in the European Charter of Fundamental Rights and the Portuguese Constitution. The speaker begins by stating that while legal mechanisms like constitutional review provide an important check on policies, they are often insufficient for fully evaluating how policies support fundamental rights, particularly social and economic ones. The presentation then argues that robust policy evaluation methods – especially impact assessments conducted before implementation – are crucial for ensuring policies align with constitutional values of equality, dignity, and justice. It emphasizes the importance of evaluating policies across multiple dimensions (economic, social, environmental) and highlights frameworks like the OECD’s Policy Coherence for Sustainable Development. According to the Former Director-Geral of PlanAPP modern evaluation should move beyond purely technical approaches to include dialogue with diverse stakeholders and citizens. This serves two purposes: i) It improves the quality of evaluations by incorporating different perspectives; ii) It strengthens democracy by legitimizing policy decisions through citizen participation. For these evaluation processes to be effective, they must be institutionalized in law or parliamentary practice, promoting transparency, accountability, and public trust. The speaker concludes that proper evaluation of public policies, coupled with meaningful citizen participation, is essential for promoting democratic values and ensuring that policies truly serve fundamental rights and social justice.

Several important conclusions can be drawn from both presentations about the relationship between rule of law, fundamental rights, and public policy evaluation. The first conclusion regards the existence of complementary mechanisms. The EU employs both ‘soft’ approaches (like the Annual Rule of Law Report) and “hard” mechanisms (like the Conditionality Regulation), with softer mechanisms often proving more effective in practice due to fewer implementation barriers. The second conclusion regards the need to move beyond mere controls of legality or constitutionality – because they, alone, are insufficient. Additional evaluation tools are needed to ensure policies truly advance fundamental rights, particularly social and economic ones. A third conclusion is the need to adopt evidence-based policy: Ex-ante impact assessments across multiple dimensions help align policies with

constitutional values and prevent unintended consequences. A fourth conclusion lies in the need to reinforce democratic legitimacy: Citizen participation improves evaluation quality while strengthening governance through enhanced transparency and accountability. A fifth conclusion is the need for institutionalization: Both rule of law monitoring and policy evaluation require formal structures to be effective, whether at EU or national level. Finally, a sixth conclusion is the existence of implementation gaps. Both speakers highlighted challenges in moving from frameworks to implementation, emphasizing the need for ongoing monitoring and enforcement. In sum, protecting fundamental rights requires integrating legal safeguards, institutional oversight, technical evaluation, and citizen participation to ensure policies truly serve the common good.

The Panel II – ‘Promotion of Fundamental Rights and the Rule of Law in Public Policies: main constraints and identification of good practices in the implementation of public policies’, was chaired by Professor Rui Tavares Lanceiro (FDUL).

The first speaker, Professor Pedro Correia (DGPJ), provided a data-driven analysis of Portugal’s justice system, challenging several common perceptions with statistics from the DGPJ. The speaker started by highlighting the efficiency of the criminal justice system. Data shows that out of approximately 300,000 annual police reports, only 55,000 proceed to trial, suggesting that nearly 90% of work in this area does not lead to useful results. Professor Pedro Correia suggests moving away from strict legality principles toward more opportunity-based principles. The professor then approached the issue of the duration of proceedings, stating that while civil cases have increased in duration by over 200% since 1991 (now taking over 4 years on average), labour, guardianship, and criminal cases have shorter durations than in 1991. On the issue of the distribution of cases, according to Professor Pedro Correia, 60% of all pending cases in Portuguese courts are debt collection proceedings, which leads to the suggestion that this reflects not inefficiency but societal changes, noting that about 100 companies (mainly telecommunications) account for roughly 50% of all pending cases. In the area of administrative justice, the data presented that the appeal rate in

administrative and fiscal courts (21.8%) is three times higher than in judicial courts (7%). A possible explanation presented by the Speaker would be the inclination of the Finance Ministry to appeal unfavourable decisions to delay payments. Regarding the backlog in judicial courts, despite public perception, Professor Pedro Correia considers that there has been a decrease of 65% since 2012, being now lower than in 1991. Finally, on the issue of human resources, the presentation states that the number of judges increased by 76.9% and prosecutors by 81.8% between 1991-2022, while court staff only increased by 15% (and has declined by 24% since 2001). Professor Pedro Correia concluded by discussing how justice system performance directly impacts fundamental rights guaranteed in the EU Charter, including the right to a fair trial, presumption of innocence, and the right to be judged within a reasonable timeframe.

The second speaker, Professor Domingos Soares Farinho (FDUL), explored the institutional dimension of digital law in the EU, focusing on data protection as a case study. The Professor argued that institutional frameworks, procedural approaches, and legal interventions are critical for ensuring good digital coexistence and fundamental rights protection online. The speaker considered that, in terms of theoretical framework, the EU uniquely distinguishes between the right to privacy (Article 7 of the EU Charter of Fundamental Rights) and the right to personal data protection (Article 8). This separation reflects different legal traditions and creates a specific regulatory space for data protection that goes beyond traditional privacy concepts. Professor Domingos Soares Farinho then highlighted the so-called 'Brussels Effect,' where the EU uses regulation to anticipate and control risks to fundamental rights. Unlike traditional privacy rights that rely on judicial mechanisms, data protection employs comprehensive regulatory frameworks. In terms of institutional practices in EU data protection, the Professor highlighted *i*) the creation of EU-level regulatory bodies, such as the European Data Protection Board (replacing the Article 29 Working Group), signalling a shift toward centralized oversight for digital rights issues; *ii*) the recent legislation like the Digital Services Act (DSA) and AI Act that further centralize regulatory authority with the European Commission for large platforms and AI systems. The Professor

concluded that this reflects what scholars call the ‘mimetic effect of GDPR’ – using centralized EU regulation for fundamental rights protection rather than just economic regulation. The Professor then explored the Court of Justice of the EU ruling in case *Meta vs. Bundesverband* which enabled consumer associations to defend their members’ privacy rights even without direct interest. This approach has been incorporated into the DSA (Article 53) and AI Act (Article 85), creating practical avenues for citizens to protect their rights without individual litigation. The speaker finally addressed the complexities of personal data sharing between public entities under Article 6(4) GDPR, highlighting the need for careful balance between data protection and public interests through both legislative frameworks and case-by-case institutional assessments. Professor Domingos Soares Farinho concluded that fundamental rights in the digital realm require continuous balancing of conflicting interests – a task performed not just by legislators and courts but also by regulatory administrative bodies. The EU’s approach places fundamental rights at the centre of digital regulation, giving them ‘almost horizontal effect’ and employing public institutional frameworks (including independent administrative entities and social sector organizations) to enhance their practical exercise.

The interventions of the two speakers on Panel II underscored two fundamental conclusions. The main conclusion of Professor Pedro Correia’s presentation is that the performance of Portugal’s justice system directly impacts fundamental rights guaranteed by the EU Charter. The data-driven analysis reveals both strengths and areas for improvement, highlighting the need for more efficient processes and better resource allocation to ensure timely and fair justice. The main conclusion of Professor Domingos Soares Farinho’s presentation is that the EU’s approach to digital law places fundamental rights at the centre of digital regulation. This approach involves continuous balancing of conflicting interests through institutional frameworks, procedural approaches, and legal interventions, ensuring good digital coexistence and the protection of fundamental rights online.

In Panel III – ‘The Public Policy of Justice and the Promotion of Fundamental Rights and the Rule of Law as European Values’, moderated

by the Head of DGPI's International Co-operation Division Pedro Almeida, the first speaker the Vice-President of the Superior Council of the Judiciary Justice Luís Azevedo Mendes, focused on a birds-eye practical view of the subject.

The second speaker on the panel, Professor Maria José Rangel de Mesquita (FDUL), discussed how EU law and its secondary sources contribute to shaping and improving public policies, particularly justice policy, and how these contributions are reflected in governance documents. The presentation highlights the role of EU values, such as the rule of law and fundamental rights, in guiding public policies and justice reforms. According to the Professor, the EU values of the rule of law and fundamental rights are crucial in shaping public policies, including justice policy. These values are enshrined in the Treaty of Lisbon and other EU documents, and they guide the actions of EU institutions and member states. In this sense, EU law, through both hard law (binding regulations) and soft law (non-binding guidelines), plays a significant role in improving the performance of national justice systems. The Professor sustains that instruments like the Annual Rule of Law Report and the Justice Scoreboard provide recommendations and assessments that help member states improve their justice systems. The presentation highlights specific challenges in Portugal's justice system, such as the need for adequate human resources, improved efficiency in administrative and fiscal courts, and better transparency in the legislative process. Recommendations include increasing resources for the judicial system, improving the efficiency of legal proceedings, and ensuring the independence and impartiality of the judiciary. The contributions of EU law are aligned with national policies, as seen in Portugal's Recovery and Resilience Plan (PRR) and the government's program. These documents emphasize reforms in the judicial system, digitalization, and improving the business environment. The Professor Maria José Rangel de Mesquita then suggests several areas for future reflection, including promoting a culture of fundamental rights, enhancing the use of the EU Charter of Fundamental Rights, and anticipating citizens' concerns as expressed in the Conference on the Future of Europe. The speaker also highlights emerging issues like the protection of fundamental rights in the context of

artificial intelligence, mass litigation, and climate litigation. The article underscores the importance of EU law in actively shaping and improving public policies, particularly in the area of justice. It emphasizes the need for continuous improvement and adaptation to ensure that fundamental rights and the rule of law are upheld in the digital age and in response to emerging challenges.

Finally, the Panel IV – ‘Fundamental rights and the rule of law as European values in the light of the Conference on the Future of Europe and the Treaty revision process: recommendations and possible follow-up at national policy level’ was moderated by Dr.^a Regina Quelhas Lima, Director of the European Information Centre Jacques Delors, who highlighted the importance of reflecting on the post-Conference on the Future of Europe.

The first speaker, Professor Doctor Nuno Cunha Rodrigues (FDUL), discussed the application of Article 7 of the TEU, which addresses the suspension of certain rights of EU member states in cases of serious and persistent breaches of EU values, including the rule of law and fundamental rights. The speaker highlighted the challenges and complexities of enforcing this mechanism and the role of the Court of Justice of the EU (CJEU) in upholding these values. According to the Professor, the EU faces several significant challenges, including Brexit, migration issues, the completion of the Economic and Monetary Union, the COVID-19 pandemic, and geopolitical tensions such as the war in Ukraine. These challenges underscore the need for the EU to defend its core values, including the rule of law and fundamental rights. The Professor then focused on Article 7 TEU which was introduced to address situations where EU values are at risk or have been violated. It allows for preventive measures and sanctions but requires unanimity among member states (excluding the state in question), making it difficult to enforce. The article has been invoked against Poland and Hungary due to concerns over the independence of the judiciary and other rule-of-law issues. Moving to the role of the CJEU, the Professor stated that it plays a crucial role in defending the rule of law and fundamental rights within the EU. It has issued landmark rulings, such as the case involving the Portuguese Judges Association, which addressed salary cuts

during the Troika period. The CJEU can take measures to correct violations, such as ensuring the independence of the judiciary, but it cannot act proactively; it relies on infringement procedures initiated by the European Commission. According to the Professor, to address the inefficacy of Article 7, the EU has introduced a conditional mechanism linking financial support to the respect for the rule of law. This mechanism is inspired by the conditionalities imposed during the Troika period. The Regulation 2020/2092 establishes a general regime of conditionality for the protection of the EU budget, allowing the Commission to suspend or reduce funding to Member States that violate the rule of law. The conditional mechanism has been applied against Hungary, leading to the suspension of significant financial support. However, political considerations and negotiations can influence the enforcement of these measures. The mechanism aims to ensure that EU funds are used in compliance with the rule of law and that violations are addressed through financial penalties. The presentation highlights the importance of the CJEU and the conditional mechanism in defending the rule of law and fundamental rights within the EU. It emphasizes the need for continuous monitoring and enforcement to ensure that member states uphold these values, particularly in the context of ongoing and emerging challenges. In conclusion, the Professor underscores the significance of Article 7 and the conditional mechanism in defending the rule of law and fundamental rights within the EU, as well as the role of the CJEU in upholding these values and the challenges of enforcing these mechanisms in the face of political and practical complexities.

The second speaker on the panel, Dr. Sara Vassalo Amorim (Directorate-General for Justice and Consumers, European Commission), focused on the rule of law as a fundamental value of the EU, enshrined in Article 2 of the TEU. The speaker highlighted importance and public support for the respect for fundamental values, particularly the rule of law (89% of European citizens consider it important, and 74% believe the EU plays an important role in protecting the rule of law). However, only 53% of Europeans (and just 40% in Portugal) consider themselves well-informed about the rule of law. Dr. Sara Vassalo Amorim presented the Annual Rule of Law Report, introduced in 2020 as a preventive instrument to promote and defend the

rule of law, which examines four key areas: justice systems, anti-corruption frameworks, media freedom and pluralism, and institutional checks and balances. The 2024 report was adopted on July 24, involving over 650 meetings, 900 stakeholders, and 250 written contributions. According to the speaker, in 2024, approximately 68% of previous recommendations were fully or partially implemented by Member States (up from 65% in 2023). Portugal has shown progress in all recommended areas, though at varying speeds. Many Member States, including Portugal, have incorporated rule of law reforms into their National Recovery and Resilience Plans. The report now includes chapters on four EU candidate countries: Albania, North Macedonia, Montenegro, and Serbia. The 2024-2029 Political Guidelines from President von der Leyen will expand the report to cover rule of law issues affecting the internal market and the Commission plans to strengthen the connection between rule of law recommendations and access to European funds. In the meantime, National Dialogues on the Rule of Law have been organized in eight Member States so far, including Portugal. Dr. Sara Vassalo Amorim concludes that promoting and protecting the rule of law requires effort from everyone, not just EU institutions and national authorities, emphasizing the important role of academia and civil society organizations in this work.

The contributions of the two speakers in Panel IV result in some key conclusions. The first is that the rule of law is foundational to EU identity, because it is a cornerstone value of the European Union enshrined in Article 2 of the TEU and functions as the ‘guarantee of guarantees,’ protecting other fundamental values and ensuring the functioning of democracies. The second key conclusion is that there is strong public support for rule of law in the EU but also an information gap about it, indicating a need for better communication. A third conclusion is that enforcement mechanisms have evolved. The EU has developed alternative mechanisms to Article 7 TEU – which is difficult to enforce due to the unanimity requirement. These alternative mechanisms include the Annual Rule of Law Report (preventive approach since 2020) and the conditional funding mechanism linking EU budget access to rule of law compliance (Regulation 2020/2092). A fourth conclusion is the importance of measurable progress through

monitoring. The Annual Rule of Law Report has driven reforms, with 68% of recommendations implemented fully or partially in 2024. A fifth conclusion is the existence of multi-level mechanisms of responsibility. The Court of Justice plays a crucial role in defending the rule of law through its judgments and National Dialogues are fostering broader engagement at the Member State level. The protection of rule of law requires involvement from EU institutions, national authorities, academia, and civil society. Finally, there are contemporary challenges to the rule of law. Multiple crises (Brexit, migration, COVID-19, Ukraine war) have tested the EU's commitment to its core values. The challenge of balancing political considerations with the need for effective enforcement remains and there is an ongoing need to strengthen the connection between rule of law compliance and access to EU funding.

The conference ended with closing statements by Professor Teresa Nunes (FLUL) and Professor Maria José Rangel de Mesquita (FDUL).

ANEXO

Cartaz da Conferência

25 setembro 2024

Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Auditório | Piso 0

Conferência

A promoção dos
DIREITOS FUNDAMENTAIS
e do **ESTADO DE DIREITO**
enquanto **VALORES EUROPEUS**
nas **POLÍTICAS PÚBLICAS**

Conferência organizada no âmbito do Módulo Jean Monnet "Fundamental Rights and Rule of Law as European Values in a Global World After the Conference on the Future of Europe" (2022-2025), em colaboração com a Direção-Geral da Política de Justiça



| | | | |
|--------------|---|--------------|---|
| 9H15 | Receção dos participantes | | |
| 9H30 | Sessão de abertura | | |
| | Prof. Doutor Eduardo Vera-Cruz Pinto , Diretor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa | | |
| | Dr.ª Lídia Jacob , Diretora-Geral da Política de Justiça | | |
| | Embaixadora Dr.ª Sofia Moreira de Sousa , Representante Permanente da Comissão Europeia em Portugal | | |
| 9H45 | PAINEL I – Direitos Fundamentais e Estado de Direito enquanto Valores Europeus nas Políticas Públicas Nacionais: relevo no contexto das políticas públicas e papel do Estado na sua promoção | | |
| | Moderadora – Dr.ª Sara Nunes de Almeida , Coordenadora Adjunta para os Assuntos Europeus da DGPJ | | |
| | Oradores Prof. Doutor Tiago Antunes , Professor Auxiliar da FDUL (intervenção remota) | | |
| | Dr. Paulo Areosa Feio - Ex-Diretor-Geral PlanAPP | | |
| 10H45 | Debate | | |
| 11H15 | Intervalo | | |
| 11H30 | PAINEL II – Promoção dos Direitos Fundamentais e do Estado de Direito nas Políticas Públicas: principais constrangimentos e identificação de boas práticas na execução das políticas públicas | | |
| | Moderadora - Prof.ª Doutora Maria da Glória Garcia , Professora Catedrática Jubilada da Escola de Lisboa da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa | | |
| | Oradores Prof. Doutor Pedro Correia , Consultor da Direção-Geral da Política de Justiça | | |
| | Prof. Doutor Domingos Soares Farinho , Professor Auxiliar da FDUL | | |
| 12H30 | Debate | | |
| 13H00 | Pausa para almoço | | |
| | | 14H30 | PAINEL III – A política pública da Justiça e a promoção dos Direitos Fundamentais e do Estado de Direito enquanto valores europeus |
| | | | Moderador – Dr. Pedro Almeida , Chefe de Divisão de Cooperação Internacional da DGPJ |
| | | | Oradores Dr. Luís Azevedo Mendes , Juiz Conselheiro e Vice-Presidente do Conselho Superior da Magistratura |
| | | | Prof.ª Doutora Maria José Rangel de Mesquita , Professora Associada da FDUL |
| | | 15H30 | Debate |
| | | 16H00 | Intervalo |
| | | 16H15 | PAINEL IV – Direitos Fundamentais e Estado de Direito enquanto valores europeus à luz da Conferência sobre o Futuro da Europa e do processo de revisão dos Tratados: recomendações e possível follow-up ao nível das políticas nacionais |
| | | | Moderador - Dr.ª Regina Quelhas Lima , Diretora do Centro de Informação Europeia Jacques Delors |
| | | | Oradores Prof. Doutor Nuno Cunha Rodrigues , Professor Associado da FDUL e Presidente do Conselho de Administração da Autoridade da Concorrência (intervenção remota) |
| | | | Dr.ª Sara Vassalo Amorim , Direção-Geral da Justiça e dos Consumidores (Comissão Europeia) (intervenção remota) |
| | | 17H15 | Debate |
| | | 17H45 | Encerramento |
| | | | Prof.ª Doutora Teresa Nunes , Professora Auxiliar da FLUL |
| | | | Prof.ª Doutora Maria José Rangel de Mesquita , Professora Associada da FDUL |

Inscrições [aqui](#) até dia 23 de setembro.

Coordenação científica: Prof. Doutores Maria José Rangel de Mesquita, Ana Isabel Soares Pinto
e Rui Lanceiro (FDUL) e Direção-Geral da Política de Justiça

Índice

| | |
|--|-----------|
| Programa da Conferência | 7 |
| Editorial | 13 |
| SESSÃO DE ABERTURA | 17 |
| Prof. Doutor Eduardo Vera-Cruz Pinto, Diretor da FDUL | 19 |
| Dr. ^a Lúcia Jacob, Diretora-Geral da Política de Justiça | 20 |
| Embaixadora Dr. ^a Sofia Moreira de Sousa, Representante Permanente da Comissão Europeia em Portugal | 26 |
| PAINEL I | |
| Direitos Fundamentais e Estado de Direito enquanto Valores Europeus nas Políticas Públicas Nacionais: relevo no contexto das políticas públicas e papel do Estado na sua promoção | 27 |
| Moderadora: Dr. ^a Sara Nunes de Almeida, Coordenadora-Adjunta para os Assuntos Europeus da DGPI | 29 |
| Orador: Prof. Doutor Tiago Antunes, Professor Auxiliar da FDUL, Investigador do Lisbon Public Law Research Centre | 31 |
| Moderadora: Dr. ^a Sara Nunes de Almeida | 44 |

Orador: Dr. Paulo Areosa Feio,
Ex-Diretor-Geral PlanAPP 45

PAINEL II

**Promoção dos Direitos Fundamentais e Estado de Direito
nas Políticas Públicas: principais constrangimentos
e identificação de boas práticas na execução das políticas
públicas 63**

Moderador: Prof. Doutor Rui Tavares Lanceiro,
Professor Auxiliar da FDUL, Investigador do Lisbon Public Law
Research Centre 65

Orador: Prof. Doutor Pedro Correia,
Professor Consultor da DGPI 67

Moderador: Prof. Doutor Rui Tavares Lanceiro 81

Orador: Prof. Doutor Domingo Soares Farinho,
Professor Auxiliar da FDUL, Investigador do Lisbon Public Law
Research Centre 82

PAINEL III

**A política pública da Justiça e a promoção dos Direitos
Fundamentais e do Estado de Direito enquanto valores
europeus 93**

Moderador: Dr. Pedro Almeida,
Chefe de Divisão de Cooperação Internacional da DGPI
..... 95

Orador: Dr. Luís Azevedo Mendes,
Juiz Conselheiro e Vice-Presidente do Conselho Superior da
Magistratura 97

Moderador: Dr. Pedro Almeida 98

Oradora: Prof.^a Doutora Maria José Rangel de Mesquita,
Professora Associada com agregação da FDUL, Investigadora
do Lisbon Public Law Research Centre 99

Moderador: Dr. Pedro Almeida 118

PAINEL IV

**Direitos Fundamentais e Estado de Direito enquanto valores
europeus à luz da Conferência sobre o Futuro da Europa
e do processo de revisão dos Tratados: recomendações
e possível *follow-up* ao nível das políticas nacionais 119**

Moderadora: Dr.^a Regina Quelhas Lima,
Diretora do Centro de Informação Europeia Jacques Delors 121

Orador: Prof. Doutor Nuno Cunha Rodrigues,
Professor Associado da FDUL e Presidente do Conselho
de Administração da Autoridade da Concorrência 122

Moderadora: Dr.^a Regina Quelhas Lima 133

Oradora: Dr.^a Sara Vassalo Amorim,
Direção-Geral da Justiça e dos Consumidores, Comissão Europeia 134

SESSÃO DE ENCERRAMENTO 143

Prof.^a Doutora Teresa Nunes,
Professora Auxiliar da FLUL 145

Prof.^a Maria José Rangel de Mesquita,
Professora Associada com agregação da FDUL 146

Principais conclusões da Conferência 149

Main Conclusions of the Conference 165

ANEXO

Cartaz da Conferência 179

O presente e-book reúne os textos das comunicações apresentadas na Conferência “A promoção dos direitos fundamentais e do Estado de direito enquanto valores europeus nas políticas públicas”, realizada no dia 25 de setembro de 2024, na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

A Conferência, organizada no âmbito do Módulo Jean Monnet “Fundamental Rights and Rule of Law as European Values in a Global World after the Conference on the Future of Europe” (2022-2025) resulta de uma colaboração, no âmbito do Módulo, com a Direção-Geral da Política de Justiça, corporizando o segundo evento realizado no âmbito do Módulo.

A Conferência visou contribuir para uma melhor compreensão dos Valores Europeus, em especial o Estado de direito e os direitos fundamentais e seu relevo no contexto das políticas públicas e o papel do Estado na sua promoção (Painel I), abordando-se em seguida, sucessivamente, os principais constrangimentos e identificação de boas práticas na execução dessas políticas (Painel II), a promoção daqueles valores na política pública da Justiça (Painel III) e a sua promoção ao nível nacional à luz das recomendações da Conferência sobre o Futuro da Europa e do processo de revisão dos Tratados (Painel IV). Assim, a Conferência visou promover a consciencialização e o debate sobre tais temáticas, ao nível dos estudantes, da academia, da administração pública e, em geral, de todos os cidadãos que se interessam pela integração europeia.

Espera-se que o presente e-book possa proporcionar um contributo útil para o conhecimento e a compreensão da União Europeia e do seu fundamento axiológico, na ótica da promoção dos seus valores, em especial o Estado de direito e os direitos fundamentais, no específico âmbito das políticas públicas nacionais.



FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE LISBOA

DGPJ DIREÇÃO-GERAL
DA POLÍTICA DE JUSTIÇA



REPÚBLICA
PORTUGUESA
JUSTIÇA



Financiado pela
União Europeia

U LISBOA

UNIVERSIDADE
DE LISBOA



FACULDADE
DE LETRAS

CH

CENTRO de
HISTÓRIA
UNIVERSIDADE
DE LISBOA

CJP
INSTITUTO DE CIÊNCIAS
JURÍDICO-POLÍTICAS



Lisbon
Public Law
Research Centre

ISBN 978-989-9252-50-9



9 789899 252509



Faculdade de Direito de Lisboa
Alameda da Universidade, Lisboa



livraria.aafdl.pt
ebooks.aafdl.pt



217959379



AAFDL
EDITORIA