

Universidade de Lisboa

Faculdade de Direito



**Ação por incumprimento como instrumento de resposta às ameaças ao
Estado de Direito na Hungria a partir de 2010**

Relatório apresentado como condição
para a conclusão da Disciplina Direito da
União Europeia sob regência da
Professora Doutora Maria José Rangel
de Mesquita.

Aluna: Geórgia Kerle dos Santos Lima,
nº. 69331.

**Lisboa
Agosto 2024**

Sumário

<i>Considerações Iniciais</i>	3
<i>1. Hungria e Instrumentos de prevenção e promoção do Estado de Direito da União Europeia</i>	7
a) Ciclo anual de análise do Estado de Direito que inclui um relatório sobre o Estado de Direito em todos os Estados-Membros da UE	7
b) Painel de Avaliação da Justiça na União Europeia	8
c) Semestre Europeu	10
<i>2. Hungria e Instrumentos de resposta à ameaça do Estado de Direito</i>	11
a) Procedimento por infração/violação dos valores da União (artigo 7º TUE)	11
b) Procedimento de avaliação, recomendação e acompanhamento da recomendação pela Comissão	14
c) Regime de condicionalidade para a proteção do orçamento da UE	15
d) Processos de questões prejudiciais	16
<i>3. Ação por incumprimento como Instrumento de resposta à ameaça ou violação ao Estado de Direito: Hungria e ação por incumprimento a partir de 2010</i>	18
a) Ação por incumprimento e tutela do Estado de Direito na Hungria	18
b) Análise da Administração húngara e processos por incumprimento relevantes	22
c) Efeitos das decisões por incumprimento do TJUE para a Hungria	23
d) Pontos fracos e fortes da ação por incumprimento como tutela do Estado de Direito na Hungria	25
<i>4. Perspectivas de evolução: que caminho seguir para ação por incumprimento como instrumento de resposta à ameaça do Estado de Direito</i>	26
<i>Conclusão</i>	28
<i>Referências Bibliográficas</i>	30

Resumo

Os instrumentos de garantia do Estado de Direito existentes atualmente revelam-se insuficientes e ineficazes na defesa deste valor, pelo que é essencial recorrer às suas adaptações, em especial à ação por incumprimento. O objeto de análise do presente estudo é a utilização adaptada da ação por incumprimento como melhor ferramenta existente para a garantia do Estado de Direito em um Estado-membro da União Europeia, nomeadamente na Hungria. Este Estado-membro foi escolhido pelo seu histórico, em especial, após 2010, quando Viktor Orbán retornou ao poder executivo. A proteção ao Estado de Direito deve deslocar-se do poder político para o poder judiciário. Daí a urgência de destacar a importância do TJUE para esta tutela. Em seguida, não basta uma decisão do TJUE, mas ser utilizado um recurso que viabilize o seu cumprimento.

Abstract

The currently existing instruments guaranteeing the rule of law prove to be insufficient and ineffective in defending this value, which is why it is essential to resort to their adaptations, in particular action for infringement. The object of analysis of this study is the adapted use of action for infringement as the best existing tool for guaranteeing the rule of law in a Member State of the European Union, namely Hungary. This Member State was chosen for its history, especially after 2010, when Viktor Orbán returned to executive power. Protection of the rule of law must move from political power to judiciary power. Hence the urgency of highlighting the importance of the CJEU for this protection. Next, a CJEU decision is not enough, but a resource must be used to enable compliance.

Considerações Iniciais

Apesar da sua relevância, nenhum dos tratados da União Europeia faz uma definição acerca do Estado de Direito. O Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) reconhece, por sua vez, a importância do princípio da legalidade, essencial para a definição de Estado de Direito¹, bem como a fiscalização através do poder judiciário independente e imparcial, como foi exposto nas conclusões do Advogado-Geral Yves Bot

¹ Tribunal de Justiça salientou que os princípios do Estado de Direito, tal como desenvolvidos na jurisprudência do Tribunal de Justiça com base nos Tratados da UE, têm a sua origem em valores comuns que também são reconhecidos e aplicados pelos Estados-Membros nos seus próprios sistemas jurídicos. Ver: TJUE. *Hungria versus Parlamento*, C-156/21, EU:C:2022:97, 16 Fevereiro 2022. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62021CJ0156> . Acesso em: 27 de julho de 2024.

em 29 de janeiro de 2019². Carolina Carvalho Batista afirma, neste sentido, que a pedra angular do respeito pelo Estado de Direito é a tutela jurisdicional efetiva³.

O Estado de Direito, enquanto valor comum aos Estados-Membros de acordo com o artigo 2º do TUE, corrobora a **identidade europeia enquanto** comunidade política e jurídica⁴. No acórdão *Les Verts/Parlamento*, de 1983, o TJUE fez a primeira referência ao Estado de Direito ao declarar que a “*Community based on the rule of law*”⁵.

A partir deste valor surgem alguns dos princípios do sistema jurídico europeu, como o princípio da legalidade, da segurança jurídica e da igualdade, pilares de um processo de adesão⁶.

Para que um Estado de Direito seja respeitado é necessário garantir, conforme o **Regulamento 2020/2092**, os **seguintes princípios**: da legalidade, incluindo um processo transparente, responsável, democrático e pluralista para a adoção de legislação; da segurança jurídica; da proibição da arbitrariedade dos poderes executivos; da tutela jurisdicional efetiva, incluindo o acesso à justiça aplicada por tribunais independentes e imparciais; e da separação de poderes.⁷ Há, desta forma, **quatro pilares que sustentam o Estado de Direito** segundo a Comissão Europeia, sendo estes: o sistema judicial, o

² TJUE. *Pedido de parecer apresentado pelo Reino da Bélgica, Parecer 1/17*. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=210244&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=5471214>. Acesso em 27 de julho de 2024.

³ BATISTA, Carolina Carvalho e Oliveira. *Entre a espada e a parede: a atual crise do estado de direito na união europeia e a ação por incumprimento sistemático como instrumento de garantia*. Lisboa: Eurocid, 2022, p. 10. Comissão Europeia – Upholding the rule of law. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law_en#:~:text=The%20rule%20of%20law%20is,the%20Treaty%20on%20European%20Union.&text=The%20core%20of%20the%20rule,efficiency%20of%20national%20justice%20systems__. Acesso em: 27 de julho de 2024.

⁴ Por exemplo, pode ser destacado o Recurso de anulação por proteção do orçamento da União em caso de violação dos princípios do Estado de Direito nos Estados-Membros, segundo o Acórdão de 16 de fevereiro de 2022. TJUE. *Hungria versus Parlamento*, C-156/21, EU:C:2022:97, 16 Fevereiro 2022. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62021CJ0156>. Acesso em: 27 de julho de 2024.

⁵ Versão original em inglês utilizada porque na tradução em português aparece como "comunidade de direito" não sendo clara quanto ao objetivo. TJUE. *Acórdão de 23 de abril de 1986, Les Verts/Parlamento*, C-294/83, ECLI:EU:C:1986:166, n.º 23. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=DFB9F668E3D8EB4BC117994B09FDB250?text=&docid=92818&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=23317763>. Acesso em: 27 de julho de 2024.

⁶ BATISTA, Carolina Carvalho e Oliveira. *Op. cit.*, 2022, p. 2. Com o Tratado de Lisboa, passou a não apenas respeitar os valores presentes no artigo 2º do TFUE, como também promovê-los.

⁷ Destaca-se o **UE**. *Considerando 3 do Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de dezembro de 2020 relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União*. Disponível em: <https://portugal2030.pt/legislacao-arquivo/regulamento-ue-euratom-no-2020-2092/>.

combate à corrupção, o pluralismo da comunicação social e outros sistemas de equilíbrio de poderes a nível institucional⁸.

Observa-se que os instrumentos de garantia do Estado de Direito existentes atualmente revelam-se **insuficientes e ineficazes** na defesa deste valor, pelo que é essencial recorrer às **suas adaptações, nomeadamente a ação por incumprimento**, prevista nos artigos 258.º e seguintes do TFUE. A ação por incumprimento tem sido utilizada no âmbito do Estado de Direito, embora de forma secundária, contudo revelando-se um **instrumento importante para a garantia deste valor**. Nas palavras de Carolina de Carvalho, "no nosso entendimento, **o centro de gravidade da avaliação** do Estado de Direito deve ser deslocado **do poder político para o poder judicial para dar resposta** à crise que vivemos atualmente"⁹. Reafirma-se que a pedra angular do respeito pelo Estado de Direito é a *tutela jurisdicional efetiva*¹⁰.

Neste sentido, cumpre destacar o papel da ação por incumprimento para proteção da tutela efetiva. Infelizmente, já não é necessário apenas o respeito ao valor "Estado de Direito" para um Estado-Membro permanecer na União Europeia. Os instrumentos de garantia já não são suficientes, o que motiva buscarmos novas formas de resolver esta questão primordial. O presente trabalho visa desenvolver a análise de uma adaptação do artigo 258º e seguintes, ou seja, da ação por incumprimento. Reforça-se que não só a Comissão, mas também os próprios Estados-membros, podem recorrer ao Tribunal de Justiça da União Europeia se um Estado-Membro não cumprir as obrigações abrangidas pelos Tratados.

Este raciocínio tem a sua viabilidade pelas seguintes razões: inicialmente, a proteção ao Estado de Direito **deve deslocar-se do poder político para o poder judiciário**. Daí a urgência de destacar a importância do TJUE para esta tutela. Em seguida, não basta uma decisão do TJUE, mas ser **utilizado um recurso que viabilize o seu cumprimento** pelo Estado-Membro, como será aprofundado a seguir.

No espaço da União, é crescente o número de Estados-Membros que violam, pelo menos, **um dos quatro pilares fundamentais** do Estado de Direito, que concretizam

⁸ Adota-se este posicionamento da Comissão Europeia neste trabalho. COMISSÃO EUROPEIA. *Comunicação da comissão ao parlamento europeu, ao conselho, ao comité económico e social europeu e ao comité das regiões. Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito: Situação na União Europeia*. Disponível em: https://eur_lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2020:0580:FIN:PT:PDF. Acesso em: 27 de julho de 2024.

⁹ BATISTA, Carolina Carvalho e Oliveira. *Op. cit.*, p. 49.

¹⁰ COMISSÃO EUROPEIA. *Upholding the rule of law*. Disponível em, https://ec.europa.eu/info/policies/justice-andfundamentalrights/upholdingrule_law_en#:~:text=The20rule%20of%20law%20is,the%20Treaty%20o n%20Euro. Acesso em: 27 de julho de 2024.

este valor fundador da União e que correspondem: à proteção dos sistemas judiciais; ao quadro da luta contra a corrupção; ao pluralismo e à liberdade dos meios de comunicação social; e ao equilíbrio de poderes¹¹.

Para nossa análise foi distinguida a situação do Estado de Direito na Hungria. Como já foi ressaltado, para analisar o Estado de Direito é importante destacarmos os princípios da legalidade e da tutela jurisdicional efetiva¹².

Após o retorno de Viktor Orbán ao poder como primeiro-ministro, houve a submissão da nova Constituição ao exame da Comissão de Veneza, que teceu as seguintes considerações: o projeto da Constituição suscitava uma série de preocupações, como a falta de transparência; a necessidade de revogar as limitações das competências do Tribunal Constitucional; a desvantagem de incorporar a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia na Constituição pela possibilidade de ter problemas de interpretação e de sobreposição de competências entre os tribunais comuns nacionais, o Tribunal Constitucional e o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias; a especial atenção à conformidade da proteção interna dos direitos humanos com a CEDH e outros tratados internacionais vinculativos em matéria de direitos humanos; a competência para o controlo *ex ante* deve ser mantida e especificamente fixada, bem como todas as outras prerrogativas do Tribunal Constitucional, pela nova Constituição; a remoção, pela futura Constituição, da *actio popularis*, para evitar o perigo de sobrecarregar o Tribunal Constitucional e a utilização abusiva dos recursos que lhe são interpostos, não representaria uma violação das normas constitucionais europeias; recomenda-se que se mantenha o sistema de pedidos preliminares dos tribunais comuns¹³. Destas considerações, alguns aspetos persistem até a atualidade.

Assim, são vários os instrumentos de que a UE dispõe para a defesa do Estado de Direito, podendo ser divididos em duas categorias. Na primeira, temos as ferramentas de prevenção e promoção do Estado de Direito, que visam evitar o desrespeito ao Estado de Direito e, na segunda, existem os conhecidos instrumentos de resposta às violações do Estado de Direito que procuram responder às violações concretas do Estado de Direito pelos Estados-Membros da UE. Ambos serão trabalhados em capítulos distintos.

¹¹ BATISTA, Carolina Carvalho e Oliveira. *Op. cit.*, p. 50.

¹² Em 2011, a Comissão de Veneza, um órgão do Conselho da Europa, emitiu um parecer sobre três questões jurídicas relacionadas à elaboração da nova Constituição da Hungria: direitos fundamentais da União Europeia, a revisão *ex ante* e o papel da ação popularis. O pedido foi feito pelo Vice-Primeiro-Ministro e Ministro da Administração Pública e Justiça da Hungria, Tibor Navracsics.

¹³ EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION). *Opinion n. 614/2011. On three legal questions arising in the process of drafting the new constitution of Hungary*. Venice, 25-26 March 2011.

A análise prossegue com a *ação por incumprimento na Hungria*. Inicia-se com a verificação da *ação por incumprimento e tutela do Estado de Direito na Hungria*. A seguir, aprofundamos com a *análise da administração húngara e processos por incumprimento relevantes*. Após a análise dos processos por incumprimento relevantes, é pertinente examinar os *efeitos das decisões por incumprimento proferidas pelo TJUE para a Hungria*. Por último, concluir quais *pontos da ação por incumprimento demonstraram-se fracos para a tutela do Estado de Direito na Hungria*.

Por fim, é importante verificarmos o *caminho a seguir para a ação por incumprimento como instrumento de resposta à ameaça ao Estado de Direito*. Concluiremos o raciocínio com o estudo das alternativas que viabilizariam a efetividade da proteção do Estado de Direito conforme a ação por incumprimento.

1. Hungria e Instrumentos de prevenção e promoção do Estado de Direito da União Europeia

a) Ciclo anual de análise do Estado de Direito que inclui um relatório sobre o Estado de Direito em todos os Estados-Membros da UE

Este sistema contribui para a *deteção antecipada de problemas emergentes* ligados ao Estado de Direito, evitando, assim, o agravamento dessas situações. Em 30 de setembro de 2020, foi publicado o primeiro relatório, que visa ajudar todos os Estados-Membros a examinar a forma como podem enfrentar os desafios e aprender com as experiências de outros, bem como mostrar como o Estado de Direito pode ser reforçado.

O relatório sobre o Estado de Direito analisa a evolução deste em cada Estado-Membro com base em *quatro pilares*: justiça, combate à corrupção, liberdade e pluralismo dos meios de comunicação social, e questões institucionais mais vastas relacionadas com o equilíbrio de poderes.

Segundo o que foi apresentado em relatório sobre a Hungria em 2020, a *independência do poder judiciário foi o aspeto mais preocupante*. Um dos casos mais emblemáticos foi a possibilidade de haver punição disciplinar de juizes se houver reenvio, como aconteceu com o *processo C-564/19*¹⁴. Além disso, outro alvo de preocupação foram os *meios de comunicação pró-governamentais*, que criticaram determinadas decisões judiciais, interferindo na independência deste poder. Ainda se tratando dos meios

¹⁴ “This decision also opened possibility for a disciplinary sanction following such motion. This step also contributes to the isolation of judges and their indirect criticism towards Kúria’s binding interpretation.” (ČUROŠ, Peter. Attack or reform: Systemic interventions in the judiciary in Hungary, Poland, and Slovakia. *Oñati socio-legal series. Volume 13*, n. 2, 2023, 626–658, p. 634).

de comunicação, foi evidenciado o comprometimento da independência e da eficácia do Conselho dos Meios de Comunicação. A terceira fragilidade é a falta de transparência e corrupção. Embora a independência do Ministério Público esteja consagrada na lei, alguns elementos do quadro jurídico levaram o GRECO (Grupo de Estados Contra a Corrupção) a emitir recomendações no sentido de alterar as regras de nomeação do procurador-geral, de forma a salvaguardar o cargo da influência política. Estes três aspetos (falta de independência do poder judiciário, controlo do Estado sobre meios de comunicação, falta de transparência e corrupção) foram o centro de preocupações pela União Europeia em relação à Hungria. Nos relatórios seguintes, dos anos 2021, 2022 e 2023, tais problemas persistiram, apesar de haver uma pequena melhoria.

O Ciclo anual em análise, como instrumento de prevenção e promoção do Estado de Direito, permite às instituições europeias obterem clareza sobre as melhorias em cada fragilidade que os Estados-membros apresentam. A independência do poder judicial na Hungria é sem dúvida um aspeto a ter em consideração para a proteção do seu Estado de Direito.

b) Painel de Avaliação da Justiça na União Europeia

Lançado em 2013, é um relatório anual que divulga a comparação entre sistemas judiciais dos Estados-membros, apresentando os seguintes indicadores: eficiência, qualidade e independência.

Para a proteção do Estado de Direito, como já vimos, é necessária a observação do princípio da legalidade e tutela jurisdicional efetiva. Com o Painel de Avaliação da Justiça, a União Europeia objetiva um acompanhamento do Poder Judiciário de cada Estado-membro para que sejam definidas políticas mais eficazes em matéria de justiça, por ser um instrumento *não vinculativo*. São utilizados os seguintes parâmetros: a duração dos processos (exprime o tempo em dias para resolução de um caso em tribunal), a resolução dos processos (número de processos resolvidos e o número de processos iniciados) e número de processos pendentes¹⁵.

Para isto, um sistema judicial eficiente e independente contribui para a confiança e a estabilidade. A experiência dos Estados-Membros submetidos a programas de ajustamento económico mostra que as deficiências no funcionamento de um sistema

¹⁵ COMISSÃO EUROPEIA. *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Banco Central Europeu, ao Comité económico e social e ao Comité das Regiões. Painel da Justiça da União Europeia. Um instrumento para promover uma justiça efetiva e o crescimento económico*. Bruxelas, 2013, p. 4

judicial aumentam o crescimento negativo e prejudicam a confiança nas instituições judiciais¹⁶.

No relatório de 2021, a Hungria foi um dos Estados-Membros que receberam recomendações específicas. A discrepância nos resultados ao longo dos oito anos analisados (2014 a 2021) pode ser explicada por fatores contextuais ou deficiências sistêmicas (falta de flexibilidade e capacidade de resposta ou inconsistências no processo de reforma)¹⁷. A Hungria estava entre os Estados-Membros sem um sistema legal de taxas¹⁸.

Em 2022, sob o contexto do Semestre Europeu, o Conselho, com base na proposta da Comissão, dirigiu recomendações específicas a sete Estados-Membros, relativas a 2019, e a oito Estados-Membros, relativas a 2020, de modo que em ambos a Hungria foi incluída na lista¹⁹. Em relação a como o público geral percebe a independência dos juízes e da corte, a estatística “muito bom” é inferior a 10%, menos de 50% é “bom”, 70% a 80% afirmam ser “mau” ou “muito mau”. Dados de pesquisa realizada sobre as causas para a falta de independência do poder judiciário nos Estados-Membros, demonstram que na Hungria a problemática decorre das interferências governamentais e políticas²⁰.

Presidentes, vice-presidentes e juízes que permitem a coleta de dados de inteligência ou lidam com casos relacionados a informações precisam passar por uma verificação de segurança realizada pela Agência de Segurança Nacional. A verificação de segurança é realizada antes de as autoridades mencionadas assumirem as responsabilidades do cargo e, em seguida, a cada cinco anos (Seção 71/C, parágrafo (7), da Lei CXXV de 1995 sobre Segurança Nacional e Seções 42/A a 42/C da Lei CLXII de 2011 sobre o Status e a Remuneração de Juízes)²¹.

O Painel de Avaliação de 2023 desenvolve critérios de acesso à justiça para as pessoas em risco de discriminação, pessoas idosas e para a digitalização da justiça, que

¹⁶ *Idem*, p. 1

¹⁷ EUROPEAN COMMISSION. *The 2021 EU justice Scoreboard. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*. Luxembourg, 2021, p. 19.

¹⁸ *Idem*, p. 24.

¹⁹ EUROPEAN COMMISSION. *The 2022 EU justice Scoreboard. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*. Luxembourg, 2022, p. 3.

²⁰ *Idem*, p. 40.

²¹ EUROPEAN COMMISSION. *The 2022 EU justice Scoreboard. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*. Luxembourg, 2022, p. 44.

desempenhou um papel crucial para manter os tribunais a funcionar durante a pandemia de COVID-19.

Neste ano, a Hungria apresentou os seguintes resultados: a) a competência para verificar declarações de bens de altos executivos políticos foi transferida para a Autoridade de Integridade em 2022; o procedimento previsto no Regulamento de Condicionalidade e no Plano de Recuperação e Resiliência da Hungria inclui reformas para alargar os poderes da Autoridade de Integridade, verificando as declarações de bens públicos de todos os funcionários e as declarações de ativos não públicos e solicitando aos organismos competentes que efetuem a verificação, há também outras duas autoridades que desempenham um papel em termos de prevenção da corrupção, sendo estes o Serviço Nacional de Proteção e o Gabinete de Proteção da Constituição²²; b) todos os tribunais passaram a exercer, de uma forma descentralizada, o controlo constitucional, bem como a instância máxima que exerce o controlo de constitucionalidade, que é o Tribunal Constitucional da Hungria, Alkotmánybíróság²³.

Perante os três últimos anos em análise, observa-se que é persistente na Hungria a deficiência sistémica do governo ou a interferência de políticos no sistema judicial. Entretanto, foi verificado que este problema não existe apenas na Hungria, parecendo ser um desafio para todo o sistema europeu.

c) Semestre Europeu

O Semestre Europeu, instituído em 2011, é um instrumento de soft-law, que encontra a sua base jurídica nos artigos 121.º e 148.º do TFUE e nas alterações introduzidas ao Pacto de Estabilidade e Crescimento pelo ~~six-pac~~²⁴.

É um ciclo anual de coordenação das políticas económicas e orçamentais na UE, em que é prestada orientação aos países da UE sobre questões macroeconómicas e estruturais, incluindo os sistemas judiciais e o combate à corrupção. O ciclo possui as seguintes etapas: A primeira é a Fase Preparatória, que ocorre nos meses de novembro e dezembro, e tem como objetivo a análise da situação e seguimento do ano anterior. A segunda é a fase de Orientações Estratégicas a nível da UE, que ocorre nos meses de janeiro, fevereiro e março, e decorre com a discussão no Conselho da EU, Conselho Europeu e Parlamento. A terceira é a fase de Objetivos, Políticas e Planos por país, que

²² EUROPEAN COMMISSION. *The 2023 EU justice Scoreboard. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*. Luxembourg, 2023. p.48.

²³ *Idem*, p. 52.

²⁴ BATISTA, Carolina Carvalho e Oliveira. *Op. cit.*, p. 14.

ocorre nos meses de abril, maio, junho e julho. A quarta é a fase de Execução, que ocorre nos meses de agosto, setembro, outubro, novembro e dezembro.

Os Estados-Membros, desta forma, recebem um aconselhamento a nível da União Europeia e, em seguida, apresentam os seus planos de ação. Tais planos são avaliados e os Estados-Membros recebem recomendações específicas por país, que orientam a elaboração do orçamento respectivo para o ano seguinte.

Juntamente com as recomendações específicas do Conselho da União Europeia relativas ao Programa Nacional de Reformas da Hungria para 2023, há o parecer sobre Programas de Estabilidade ou de Convergência da Hungria para 2023. Atualmente, a presidência do Conselho da União Europeia encontra-se com a Hungria, desde julho de 2024.

Na Hungria, por exemplo, merecem destaque as seguintes recomendações do Conselho da União Europeia no Semestre Europeu de 2023: política orçamental prudente e limitando o aumento das despesas primárias líquidas a um máximo de 4,4%; assegurar a absorção efetiva das subvenções ao abrigo do Mecanismo e de outros fundos da União; limitar o poder arbitrário na execução dos orçamentos anuais; cumprir urgentemente os marcos e metas exigidos relacionados com o reforço da independência judicial e com a salvaguarda da proteção dos interesses financeiros da União, a fim de permitir uma execução rápida e constante do seu plano de recuperação e resiliência; proceder à rápida execução dos programas da política de coesão, em estreita complementariedade e sinergia com o plano de recuperação e resiliência; reduzir a utilização de medidas de emergência ao estritamente necessário, em conformidade com os princípios do mercado único e do Estado de Direito²⁵.

Observando, em conclusão da análise do Semestre Europeu de 2023, que há determinados desafios que a Hungria ainda possui, como a fragilidade na independência judicial. Este instrumento de prevenção e promoção tem o seu papel de dar consciência a União Europeia de como está a situação dos Estados-Membros, sendo que medidas de natureza política tem o objetivo de evitar o agravamento de situações.

2. Hungria e Instrumentos de resposta à ameaça do Estado de Direito

a) Procedimento por infração/violação dos valores da União (artigo 7º TUE)

²⁵ CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. *Recomendação do Conselho relativa ao Programa Nacional de Reformas da Hungria para 2023 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Hungria para 2023*. Bruxelas, 2023, pp. 31-33.

O artigo 7º corresponde a uma ferramenta de controlo dos Estados-Membros por outros. Pode ser sob dois mecanismos: **preventivo ou sancionatório**.

O mecanismo **preventivo ocorre** quando há um risco manifesto de violação grave dos valores previstos no artigo 2º do TUE. Para iniciar este procedimento, é necessária a existência de uma proposta fundamentada de um terço dos Estados-Membros, do Parlamento Europeu ou da Comissão Europeia. Tendo este quórum, há deliberação por maioria qualificada de quatro quintos dos membros do Conselho e aprovação do Parlamento Europeu, sendo que o Conselho deve verificar se há violação do Estado de Direito em fase final de instauração do procedimento.

O mecanismo **sancionatório existe** em caso de violação grave e persistente dos valores do artigo 2º do TUE por um Estado-membro. O procedimento é iniciado com um terço dos Estados-Membros ou com a Comissão Europeia, sendo que cabe ao Parlamento Europeu a aprovação. O Conselho Europeu delibera por unanimidade sobre a existência de uma violação grave e persistente dos valores previstos no artigo 2.º, sendo, ainda, necessário que a violação já se tenha verificado. Em face da violação persistente, a suspensão dos direitos dos Estados-Membros, com origem nos Tratados, é decidida pelo Conselho em deliberação por maioria qualificada, nos termos do n.º 3 do artigo 7.º do TUE e inclui a suspensão do direito de voto no Conselho. Poderão também haver outras sanções.

A apreciação do **TJUE é diferente** do habitual, sendo direcionada a questões formais da aplicação dos mecanismos preventivos e de sanção.

Houve um caso de aplicação do artigo 7º, nº 1º, do TUE de que a Hungria foi parte²⁶. Em causa estavam, conforme o nº 1 da Resolução do Parlamento Europeu, de 15 de setembro de 2022, sobre o projeto de decisão do Conselho relativa à verificação, nos termos do artigo 7.º, n.º 1, do Tratado da União Europeia, da existência de um **risco manifesto de violação grave, pela Hungria, dos valores em que a União se funda, variados fundamentos**, tais como: o funcionamento do sistema constitucional e eleitoral; a independência do poder judicial e de outras instituições e aos direitos dos magistrados; a corrupção e conflitos de interesses; a privacidade e proteção de dados; a liberdade de expressão, incluindo pluralismo dos média; a liberdade académica; a liberdade de

²⁶ “O que inicialmente poderia causar certa curiosidade, ao se considerar que o acionamento do Artigo 7º **contra o Estado da Hungria** somente ocorreu após o do Estado da Polónia, tem a sua razão de ser na sofisticada rede de atuação política e legislativa perpetrada por Orbán, instituidora de medidas autoritárias por meio de instrumentos legislativos que, na superfície, possuem aparência democrática, porquanto, ao menos em sua forma, são aprovados com o apoio de uma maioria parlamentar”. (SARMENTO, Eduardo Ribeiro Alves de Moraes. *A eficácia do artigo 7º como um instrumento de enforcement do rule of law na União Europeia*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2021, p.175).

religião; a liberdade de associação; o direito à igualdade de tratamento, incluindo os direitos das pessoas LGBTQI+; os direitos das pessoas pertencentes a minorias, incluindo os ciganos e os judeus, e proteção contra as declarações de ódio contra estas minorias; os direitos fundamentais dos migrantes, requerentes de asilo e refugiados; os direitos económicos e sociais²⁷.

A 12 de setembro de 2018, o Parlamento Europeu aprovou uma Resolução sobre uma proposta solicitando ao Conselho da União Europeia que declarasse, em conformidade com o artigo 7.º, n.º 1, do TUE, a existência de um risco manifesto de violação grave pela Hungria dos valores comuns em que a União se baseia. Esta declaração desencadeou o processo previsto no artigo 7.º do TUE, suscetível a conduzir à suspensão de certos direitos resultantes da qualidade de membro da União do Estado-Membro em causa.

Entendendo que, no cálculo dos votos expressos, o Parlamento devia ter tomado em consideração as abstenções, a Hungria interpôs, ao abrigo do artigo 263º do TFUE, um recurso de anulação dessa resolução (processo C-650/18). O Tribunal de Justiça, reunido em Grande Secção, negou provimento a este recurso, sendo que as abstenções dos deputados não devem ser contabilizadas para determinar se é alcançada a maioria de dois terços dos votos expressos, prevista no artigo 354.º do TFUE. Assim, a exclusão das abstenções da contagem dos votos expressos, segundo o artigo 354.º, quarto parágrafo, do TFUE, não é contrária ao princípio da democracia nem ao princípio da igualdade de tratamento, tendo em conta, nomeadamente, que os deputados que se abstiveram na votação agiram com conhecimento de causa, dado que tinham sido previamente informados da não tomada em consideração das abstenções no cálculo dos votos expressos²⁸.

Desta forma, a Hungria foi sancionada com o mecanismo de condicionalidade dos fundos europeus, que sujeita o acesso ao financiamento do orçamento da União ao respeito pelos Estados-Membros dos princípios do Estado de Direito. Este é o melhor instrumento de sanção, sendo que atinge a parte financeira, ou seja, o financiamento do orçamento. Entretanto, este recurso tem os seus inconvenientes, que podemos salientar: esta norma tem-se revelado ineficaz para travar o avanço do incumprimento; a

²⁷ PARLAMENTO EUROPEU. Resolução do Parlamento Europeu sobre o projeto de decisão do Conselho relativa à verificação, nos termos do artigo 7.º, n.º 1, do Tratado da União Europeia, da existência de um risco manifesto de violação grave, pela Hungria, dos valores da União. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0324_PT.html

²⁸ TJUE. Acórdão de 3 de junho de 2021, C-650-18. Disponível em: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-06/cp210093pt.pdf>. Acórdão na íntegra: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=244303&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=11794778>. Acesso em: 27 de julho de 2024.

oportunidade da aplicação do artigo 7.º do TUE ou a verificação efetiva dos requisitos de violação do Estado de Direito, não podem ser revistos judicialmente; é o último a ser utilizado, o que dificulta a penalização de quem infringe²⁹; e relembra-se que o poder político da União Europeia é o que é acionado, tendo consequentemente as suas limitações. onde está a base jurídica indicada??

b) Procedimento de avaliação, recomendação e acompanhamento da recomendação pela Comissão

O Novo Quadro do Estado de Direito da União Europeia, como assim foi denominado em Comunicação da Comissão publicada em 11 de março de 2014, tem o objetivo de permitir que a Comissão encontre uma solução junto do Estado-Membro com intuito de prevenir uma *ameaça sistémica ao Estado de Direito* que possa vir a tornar-se num “risco manifesto de violação grave” do artigo 7º do TUE.

Por outro lado, as medidas tomadas pela Comissão para lançar procedimentos de infração têm demonstrado ser um instrumento importante para dirimir certas preocupações em matéria de Estado de Direito e, o caso exemplo que pode ser demonstrado na Hungria é o processo C-286/12, cujas partes são a Comissão e a Hungria. Neste processo tratava-se sobre a necessidade de igualdade de tratamento no que se refere à reforma obrigatória dos juízes e magistrados do Ministério Público³⁰.

O novo quadro visa um intermédio entre a aplicação do processo por incumprimento, segundo artigo 258º e seguintes do TFUE, e o artigo 7º do TUE. Essencialmente, o novo quadro visa encontrar uma solução através de um diálogo com o Estado-Membro, assegurando uma avaliação objetiva e aprofundada da situação em causa; respeitando o princípio da igualdade de tratamento dos Estados-Membros; indicando as medidas rápidas e concretas a tomar para responder à ameaça sistémica e

²⁹ “is a measure of last resort, not to be ruled out of course, but I dare to hope that we would never allow a situation to escalate to the point that we would have to use it. I believe that the example of Austria, from the time when Jörg Haider’s party took office, weakened the Union’s ability to respond in situations like this. It was a political response that was totally counterproductive and since then the Member States have been reluctant to express their disagreement with other Member States on this basis.” (PECH, Laurent; PLATON, Sébastien. Systemic Threats to the rule of law in Poland. Between Action and Procrastination. *Fondation Robert Schuman European*, issue n° 451, 13 Nov. 2017, p. 8).

³⁰ A principal finalidade do quadro consiste em responder às ameaças ao Estado de Direito que assumam uma natureza sistémica. Deve existir uma ameaça à estrutura política, institucional e/ou jurídica de um Estado-Membro, tal como a sua estrutura constitucional, a separação dos poderes, a independência ou a imparcialidade do sistema judicial, ou ao seu sistema de controlo judicial, incluindo o Tribunal Constitucional se este existir - por exemplo, em consequência da adoção de novas medidas ou de práticas generalizadas por parte das autoridades públicas e da falta de meios de recurso a nível nacional. O quadro será ativado sempre que as «salvaguardas do Estado de Direito» em vigor a nível nacional não se afigurem suscetíveis de responder eficazmente a essas ameaças. (COMISSÃO EUROPEIA. *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de Direito*. Estrasburgo, 2014, p. 7-8).

evitando o recurso aos mecanismos previstos pelo artigo 7.º do TUE. O processo comporta, desta forma, três etapas: uma avaliação da Comissão, uma recomendação da Comissão e o acompanhamento desta recomendação³¹.

Apesar de não ter encontrado a aplicação do novo quadro em nenhum resultado quanto à Hungria, é importante ser observada a sua relevância como mecanismo de resposta à violação do Estado de Direito como intermédio entre o artigo 7º do TUE e o artigo 258º do TFUE. Adicionalmente, demonstra a possibilidade de existência de lacuna em caso de ameaças sistémicas. E, nestes casos, leva-nos a questionar a importância de se utilizar os recursos judiciais do TJUE, não se limitando à Comissão Europeia. 

c) Regime de condicionalidade para a proteção do orçamento da UE

O respeito do valor Estado de Direito é essencial para a boa gestão e utilização eficaz do financiamento do orçamento da União Europeia. A partir de 2021, o orçamento da União Europeia obteve um nível de proteção no caso de violações dos princípios do Estado de Direito afetarem ou poderem afetar os interesses financeiros. Esta proteção chama-se *regime geral de condicionalidade para proteção do orçamento da União Europeia* ou *Regulamento de Condicionalidade*. Só é possível, por sua vez, se a Comissão verificar que as violações dos princípios do Estado de Direito afetem a boa gestão financeira do orçamento da União Europeia ou interesses financeiros da União Europeia. Se assim for, a Comissão propõe ao Conselho a adoção de medidas adequadas.

Na Comunicação da Comissão sobre a aplicação do Regulamento 2020/2092, faz, no seu anexo I³², uma clarificação das violações dos princípios do Estado de Direito previsto no artigo 3º do referido Regulamento³³: pôr em risco a independência do poder judicial; não se prevenirem, corrigirem ou sancionarem decisões arbitrárias ou ilegais; limitar-se a disponibilidade e eficácia dos mecanismos recurso, através de regras processuais restritivas e da não execução de decisões judiciais.

³¹ COMISSÃO EUROPEIA. *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de Direito*. Estrasburgo, 2014, p. 8.

³² COMISSÃO EUROPEIA. *Comunicação da Comissão, Orientações sobre a aplicação do Regulamento (EU, Euratom) 2020/2092 relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União*. Bruxelas, 2022. p. 30

³³ OFFICIAL JOURNAL OF THE EUROPEAN UNION. *Regulations, Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council on a general conditionality regime for the protection of the Union budget*. Brussels, 2020.

Destaca-se que o Regulamento em análise faz uma **definição do Estado de Direito** e especifica quais são os princípios do Estado de Direito no artigo 2º, a, não excluindo os demais princípios previstos no artigo 2º do TUE:

It includes the *principles of legality* implying a transparent, accountable, democratic and pluralistic law-making process; *legal certainty*; *prohibition of arbitrariness of the executive powers*; *effective judicial protection*, including access to justice, by independent and impartial courts, also as regards fundamental rights; *separation of powers*; and *non-discrimination and equality* before the law. The rule of law shall be understood having regard to the other Union values and principles enshrined in Article 2 TEU (grifo nosso).

A **Hungria no Recurso de Anulação do processo C-156/21** dispõe sobre o Regulamento 2020/2092, sendo que o seu pedido principal foi a anulação do referido documento, e a título subsidiário, a anulação do artigo 4.º, n.º 1 e n.º 2, alínea h), do artigo 5.º, n.º 2 e n.º 3, penúltimo e último períodos, e do artigo 6.º, n.º 3 e n.º 8, deste regulamento. Os fundamentos mais relevantes traduziam-se na **falta de competência da União para a adoção do Regulamento**, não sendo válido suscitar o art. 322.º, n.º 1, al. a), do TFUE como base jurídica. Adicionalmente, segundo a Hungria e a Polónia, foram **violados os princípios reguladores da repartição de competências** (arts. 4.º, n.º 1, e 5.º, n.º 2, do TUE), e da segurança jurídica, em virtude do desrespeito pela igualdade de tratamento entre os Estados-Membros e pela respetiva identidade nacional prevista no art. 4.º, n.º 2, do TUE.

O Tribunal de Justiça da União Europeia negou provimento ao recurso de anulação interposto pela Hungria e pela Polónia. Clarificou aspetos importantes, como o **princípio da confiança mútua** entre os Estados-Membros. Além disso, o tribunal afirmou que **não deriva do devido respeito pela identidade nacional dos Estados-Membros** (artigo 4.º, n.º 2, TUE) uma **margem de discricionariedade** que permita uma **variação significativa do respeito pelos valores da União**³⁴.

Desta forma, o regime de condicionalidade tem se revelado ao longo dos anos um **instrumento eficaz na proteção** do Estado de Direito.

d) Processos de questões prejudiciais

Corresponde a uma das formas de processo junto do Tribunal de Justiça da União Europeia, previsto no artigo 267º do TFUE. Com os processos de questões prejudiciais,

³⁴ DUARTE, Rita Sineiro Andrade Aroso. *O papel do TJUE na salvaguarda do Estado de Direito no âmbito da união europeia- O verdadeiro guardião dos valores da União?* Dissertação no âmbito do Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas, com Menção em Direito Internacional Público e Europeu. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2022, p. 72.

assegura-se a uniformidade da aplicação e da interpretação do Direito da União Europeia. No acórdão da Associação Sindical dos Juizes Portugueses, por exemplo, que o TJUE declarou que a *fiscalização jurisdicional efetiva* destinada a garantir o cumprimento do direito da União é inseparável de um *Estado de Direito*³⁵.

Neste sentido, verificam-se a violação ao princípio do Estado de Direito nas mais variadas áreas na Hungria, especialmente afetando a eficácia e eficiência do sistema judicial, como a liberdade dos meios de comunicação nacionais e a garantia de direitos fundamentais de minorias. O processo C-220/18, é um exemplo de reenvio prejudicial da qual a Hungria foi parte, em que a principal preocupação é sobre o risco de condições deficientes, sistémicas ou generalizadas, havendo um risco real de recair sobre a pessoa que cumpre um mandado de detenção europeu um tratamento desumano ou degradante.

Outro caso em questão é o processo C-564/19, que também é um reenvio prejudicial. O órgão jurisdicional de reenvio colocou diversas questões relacionadas com as garantias de indivíduos acusados da prática de crimes na UE e com a compatibilidade dos princípios do Estado de Direito com as condições em que são desenvolvidos os processos criminais nos tribunais húngaros.

Na Hungria não há nenhum registo oficial de tradutores e intérpretes e a regulamentação húngara não especifica quem pode ser designado no processo penal como tradutor ou intérprete ad hoc. A questão é a compatibilidade da regulamentação e a prática húngaras com as Diretivas 2012/13 e 2010/64 pois, em caso de incompatibilidade, o juiz nacional não poderia prosseguir o processo penal à revelia. O juiz de reenvio indica ainda que o presidente do *Fővárosi Törvényszék* (Tribunal de Budapeste-Capital, Hungria), que é o órgão jurisdicional de recurso do órgão jurisdicional de reenvio, foi nomeado dessa forma com caráter temporário pelo presidente do Gabinete Judicial Nacional (GJN). Para sublinhar a pertinência desta informação, o juiz de reenvio especificou a influência que o presidente do GJN pode exercer sobre o trabalho e a promoção na carreira dos juizes, incluindo no que respeita à distribuição dos processos, ao poder disciplinar e ao ambiente de trabalho³⁶.

Diante do exposto, conclui-se que através do reenvio por questões prejudiciais é possível o judiciário chamar a atenção às falhas a independência do poder judiciário e a

³⁵ TJUE. *Acórdão de 27 de fevereiro de 2018*. Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, n.º 31, disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=2C1FDAB7FB0F5E93E1555E53C2FCF0F3?text=&docid=199682&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=15584277>. Acesso em: 27 de julho de 2024.

³⁶ TJUE. *Acórdão do Tribunal, Processo C-564/19*, Parágrafo 35. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62019CA0564>. Acesso em: 28 jul. 2024.

tutela jurisdicional efetiva. Entretanto, o TJUE pode não dar resposta satisfatória a essa chamada de atenção, não interferindo na tomada de decisão do juiz. Sabe-se que o papel das questões prejudiciais é uniformizar a aplicação das normas europeias entre os Estados-Membros, a exemplo das diretivas, como também denunciar o desrespeito pelos direitos fundamentais. Assim, no processo de questões prejudiciais o juiz não trata dos fatos, não sendo o melhor instrumento em defesa, especialmente da tutela jurisdicional efetiva. Não explica bem

3. Ação por incumprimento como Instrumento de resposta à ameaça ou violação ao Estado de Direito: Hungria e ação por incumprimento a partir de 2010

a) Ação por incumprimento e tutela do Estado de Direito na Hungria

O Tribunal de Justiça da União Europeia não atua de forma inédita em matéria de Estado de Direito. O acórdão da Associação Sindical dos Juizes Portugueses afirmou que a organização judiciária não é uma matéria da exclusiva competência dos Estados-Membros e que esta matéria tem implicações na independência judicial, um dos elementos fundamentais do Estado de Direito³⁷.

A ação por incumprimento é o meio contencioso que permite controlar a conformidade dos Estados-Membros com o Direito Comunitário³⁸. É uma via para tratar um valor comum da União. Há quatro tipos de incumprimento mais comuns: a não notificação das medidas adotadas para transpor uma Diretiva; a não conformidade da legislação nacional face ao disposto em determinada Diretiva; o incumprimento dos Tratados, Regulamentos ou Decisões pela legislação dos Estado-Membros; e a má aplicação do Direito da UE pelas autoridades nacionais.

Há duas fases na ação por incumprimento, a pré-contenciosa e a contenciosa. Após a fase pré-contenciosa, a Comissão pode não recorrer ao TJUE, se o incumprimento foi resolvido pelo Estado-Membro, mas se o Estado não respeitou ou não agiu em conformidade com o parecer fundamentado, a Comissão pode recorrer ao TJUE, nos termos do segundo parágrafo do artigo 258.º do TFUE. Desta forma, a Comissão tem liberdade na escolha do próximo passo, após a emissão do parecer fundamentado de incumprimento, que pode ser concretizado tanto por ação, como por omissão, sendo certo que os instrumentos que podem vir a ser violados não são apenas o Direito Primário ou

³⁷TJUE. *Acórdão de 27 de fevereiro de 2018, Associação Sindical, n.º 32*. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=199682&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=11927259>. Acesso em: 27 de julho de 2024.

³⁸ QUADROS, Fausto de; MARTINS, Ana Maria Guerra. *Contencioso da União Europeia*. Coimbra: Almedina, 2.ª ed., 2007, p. 227.

Derivado da UE e os tratados internacionais de que a UE faça parte, como também podem corresponder a princípios e jurisprudência do TJUE.

Importante destacar a possibilidade de um Estado-Membro iniciar o procedimento por incumprimento contra outro, como prevê o artigo 259º do TFUE.

O artigo 19.º do TUE concretiza o valor do Estado de Direito afirmado no artigo 2.º do TUE, confiando a tarefa de assegurar a fiscalização jurisdicional na ordem jurídica da União ao Tribunal de Justiça da União Europeia, como foi declarado em Sumário do Acórdão 64/16³⁹.

O objetivo da ação por incumprimento é a declaração de incumprimento e ressarcimento por um Estado-Membro ter conduta ilícita, como Carolina Carvalho Batista cita: " ... o artigo 258.º e seguintes do TFUE constitui uma via «legal» direta perante o Tribunal de Justiça para assegurar a aplicação do direito da União pelos Estados-Membros, tendo por objetivo a obtenção de uma declaração de incumprimento e podendo também conduzir à imposição de sanções financeiras no procedimento previsto no artigo 260º TFUE, com vista a encorajar que o Estado-Membro ponha termo à conduta ilícita”⁴⁰

A forma como um incumprimento pode ajudar a ter melhor capacidade de resposta protegendo o Estado de Direito é através da ação por incumprimento sistemático. Na sua definição podemos utilizar a concepção do TJUE e a da Comissão Europeia.

Segundo o TJUE, a primeira vez que foi admitido funcionar a ação por incumprimento sistémico foi no acórdão Comissão/Irlanda (Irish Waste)⁴¹. O Advogado Geral Geelhoed estabeleceu critérios para a sua existência, sendo estes: dimensão da escala (quantidade de casos de violação do direito comunitário), dimensão do tempo (não cumprimento tornou-se persistente) e a dimensão da importância (medidas adotadas pelo Estado-Membro sejam graves ao ponto de afetar um dos pilares essenciais do Estado de Direito, em especial, a independência do poder judicial).

³⁹ TJUE. Sumário de 27 de fevereiro de 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, n.º 1. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9F1CAAE10E2DFA2EF91027A4415A312B?text=&docid=204307&pageIndex=0&doclang=pt&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=2521254>. Acesso em: 27 de julho de 2024.

⁴⁰ BATISTA, Carolina Carvalho e Oliveira. *Op. cit.*, p. 69. Carolina Batista cita: TJUE. *Conclusões do Advogado-Geral Evgeni Tanchev de 11 de abril de 2019, Comissão/Polónia (Independência do Supremo Tribunal)*, C-619/18. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=212921&mode=lst&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=PT&cid=2298476>. Acesso em: 27 de julho de 2024.

⁴¹ TJUE. *Conclusões do Advogado-Geral L. A. Geelhoed de 23 de setembro de 2004, Comissão/Irlanda, C-494/01*, n.º 43. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=49527&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=23479004>. Acesso em: 27 de julho de 2024

A Comissão Europeia, por sua vez, defende a existência de um incumprimento sistemático sempre que partes do setor público de um Estado-Membro são colocados em causa. Decorrente desta definição, foi desenvolvido o conceito de ameaça sistémica⁴².

Cumprir observar que a ação por incumprimento ~~sistemático~~ é instrumento de garantia do Estado de Direito. Ocorre quando há possibilidade de a Comissão propor uma única ação com base num conjunto de violações gerais e persistentes do Estado de Direito. Este método é conhecido na ordem jurídica internacional, a exemplo do artigo 61º do Regulamento do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, que prevê a possibilidade de um acórdão-piloto, quando os fatos da queixa revelam um problema estrutural ou sistémico, evitando queixas análogas futuras⁴³.

A base jurídica de uma violação do Estado de Direito é o artigo 2.º do TUE, que pode, também, ser utilizado como base jurídica das ações por incumprimento sistemático interpostas de acordo com os artigos 258.º e seguintes do TFUE, especialmente conjugado com o segundo parágrafo do n.º 1 do artigo 19.º do TUE. Para além dos dispositivos legais, há a base jurídica principiológica de uma alegada violação do Estado de Direito na Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia e no Direito Derivado da União, ou seja, o princípio da cooperação leal. Se existem violações estruturais do Estado de Direito, existirão, certamente, restrições infundadas a direitos fundamentais, a exemplo do que foi verificado na Hungria, após a eleição do partido Fidesz, com maioria absoluta, quando o Estado começou a interferir na liberdade de imprensa⁴⁴.

O TJUE e o Parlamento Europeu incentivaram ação por incumprimento sistemático em razão de violações gerais e persistentes, como pode ser corroborado no Projeto de Acordo Interinstitucional – Pacto da União Europeia para a democracia, o Estado de Direito e os direitos fundamentais que declara que a Comissão pode decidir interpor uma ação por "incumprimento sistemático" com base no artigo 2.º do TUE e no artigo 258.º do TFUE, agregando vários casos de incumprimento⁴⁵.

⁴² COMISSÃO EUROPEIA. *Orientações sobre a aplicação do Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092 relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União, 2022*. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0318\(02\)&from=PT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0318(02)&from=PT). Acesso em: 27 de julho de 2024.

⁴³ BATISTA, Carolina Carvalho e Oliveira. *Op. cit.*, p. 75.

⁴⁴ BATISTA, Carolina Carvalho e Oliveira. *Op. cit.*, p. 90.

⁴⁵ PARLAMENTO EUROPEU. *Annex - Detailed recommendations for a draft Interinstitutional Agreement on arrangements concerning monitoring and follow up procedures on the situation of Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights in the Member States and EU institutions*. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0409_EN.html#title2. Acesso em: 27 jul. 2024.

A ação por incumprimento sistemático⁴⁶ é uma solução para a celeridade, pois assim consegue-se impedir o incumprimento ao Estado de Direito, especialmente por regimes duvidosos na sua democracia. A celeridade processual é possível através da tramitação acelerada⁴⁷, nos termos dos artigos 133º a 136º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, ou providências cautelares, nos termos dos artigos 278º e 279º do TFUE⁴⁸.

Foram iniciadas, pelo menos, três ações por incumprimento por violações do Direito da UE, relacionadas com o Estado de Direito contra Hungria, segundo ~~Carolina Batista~~⁴⁹. Posso acrescentar a esses três o Acórdão do Tribunal de Justiça, em junho de 2024, no processo C-123/22, em que a Hungria foi condenada ao pagamento de uma quantia fixa de 200 milhões de euros e uma sanção pecuniária compulsória de 1 milhão de euros por dia de atraso por não ter dado execução a um acórdão do Tribunal de Justiça.

Por fim, há uma diferença fundamental entre o instrumento de garantia do Estado de Direito estabelecido no artigo 7.º do TUE e a ação por incumprimento, prevista nos artigos 258.º e seguintes do TFUE. O primeiro tem como objetivo as violações graves dos valores referidos no artigo 2.º do TUE, ao passo que a segunda incide sob as violações de obrigações específicas que incumbem aos Estados-Membros por força dos Tratados. Aliás, o procedimento do artigo 7.º do TUE não impede que sejam interpostas ações por incumprimento, sendo que perante a insuficiência demonstrada pelo artigo 7.º do TUE, a ação por incumprimento assume o papel do futuro da luta pela garantia do Estado de Direito.

⁴⁶ "Em média, uma ação por incumprimento demora quarenta meses, quase três anos e meio, a concluir; todavia, se queremos uma resposta efetiva às violações do Estado de Direito pelos Estados-Membros da UE, o processo tem de ser mais célere." (BATISTA, Carolina Carvalho e Oliveira. *Op. cit.*, p. 79).

⁴⁷ Observa-se o caso do processo da reforma dos juízes húngaros, em que terminou mais rapidamente do que outras ações interpostas em período semelhante. (SCHMIDT, Matthias; BOGDANOWICZ, Piotr. The infringement procedure in the rule of law crisis: how to make effective use of article 258 TFEU. *Common Market Law Review* 55, 2018, pp. 1061–1100, p. 1079).

⁴⁸ Além de proteção as providências cautelares permitem que um dano irreversível não se materialize. Matthias Schmidt and Piotr Bogdanowicz citam o caso dos juízes polacos, que se houvesse as providências cautelares, não teria acontecido a reforma dos Tribunais. (SCHMIDT, Matthias; BOGDANOWICZ, Piotr. *Op. cit.*, p. 1079).

⁴⁹ BATISTA, Carolina Carvalho e Oliveira. *Op. cit.*, p. 56. São os exemplos destacados por Carolina Batista: 1) TJUE. Acórdão de 18 de junho de 2020, Comissão/Hungria, *Transparência associativa*, C-78/18. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=227569&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5459475>; 2) TJUE. Acórdão de 6 de outubro de 2020, Comissão/Hungria, *Enseignement supérieur*, C-66/18. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=232082&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5459241>; 3) TJUE. Acórdão de 17 de dezembro de 2020, Comissão/Hungria, *Accueil des demandeurs de protection internationale*, C-808/18. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=235703&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5459014>.

b) Análise da Administração húngara e processos por incumprimento relevantes

Passaremos a analisar os processos por incumprimento pela Hungria que tenham a vinculação com não observância aos princípios do Estado de Direito. Recordar-se que se adota o posicionamento da Comissão ao afirmar que os pilares do Estado de Direito são o respeito pelo sistema judicial, combate à corrupção, o pluralismo da comunicação social e um equilíbrio entre os poderes, assim como o respeito pelos princípios orientadores do Estado de Direito, que são o da legalidade, da segurança jurídica, da tutela jurisdicional efetiva, da separação de poderes.

O primeiro é o processo C-286-12, que versa sobre a cessação da atividade profissional dos juízes, dos procuradores e dos notários que atingiram os 62 anos de idade, violando a igualdade em matéria de emprego e de trabalho.

A Comissão alegou o não cumprimento de obrigações da Diretiva 2000/78, especialmente o princípio da igualdade, não podendo a idade ser justificada por objetivos supostamente legítimos sem levar em consideração a sensatez. Apesar do Estado-Membro ser livre para fixar a idade de reforma, há afetação da duração da relação de trabalho e da atividade profissional.

O Tribunal declarou a legislação húngara sem necessidade e adequação, pois privou os indivíduos do “direito ao trabalho” para o qual não estavam preparados desde o início da carreira profissional. Além disso, o tribunal realçou a forma abrupta visto que não houve medidas transitórias. Por fim, a nova lei não cumpriu o princípio da proporcionalidade, devendo respeitar os interesses daqueles que são afetados pelas medidas empreendidas pelo Estado.

Processos por incumprimento com fundamento no artigo 258º e seguintes do TFUE e segundo os princípios e pilares para a defesa do Estado de Direito, conforme o que este presente trabalho defende, apenas este caso polémico e sem resultados de correção na prática foi constatado.

Há ainda processos em que a Hungria é parte e ainda não há acórdão, apenas petições iniciais, havendo matéria correspondente aos princípios ou pilares do Estado de Direito. Contudo, não nos podemos debruçar sobre os mesmos no momento⁵⁰.

⁵⁰ Exemplo é o C-92/23, Comissão/Hungria, decisões da autoridade húngara reguladora dos media, bem como a regulamentação em que se baseiam tais decisões, pelas quais se impediu a Klubrádió, uma estação de rádio comercial que opera na Hungria, de emitir a sua programação na frequência terrestre analógica FM e de alcançar deste modo amplos setores da população húngara, afetando o pluralismo da comunicação social.

Mesmo que não seja diretamente relacionado com o Estado de Direito, o parecer da Advogada- Geral no processo C-718/17, Eleanor Sharpston, deixa claro que quando um Estado-membro não cumpre uma norma da União da Europeia está em falta com o Estado de Direito, pois "O Estado de Direito é composto por vários elementos importantes, tais como o respeito por um equilíbrio de poderes adequado entre os diferentes órgãos de soberania e a garantia da independência do poder judicial através da proteção da inamovibilidade. A um nível mais profundo, o respeito do Estado de Direito implica o cumprimento das respetivas obrigações jurídicas. Não respeitar essas obrigações por, em determinadas circunstâncias, elas serem indesejáveis ou impopulares constitui um perigoso primeiro passo no sentido de uma rutura da sociedade ordeira, estruturada e respeitadora do Estado de Direito de cujo conforto e segurança beneficiamos enquanto cidadãos. O mau exemplo é especialmente pernicioso quando provém de um Estado-Membro"⁵¹.

c) Efeitos das decisões por incumprimento do TJUE para a Hungria

No caso em análise, é importante perceber que a redução de idade atingiu especificamente juízes, procuradores e notários, não sendo uma medida que tenha respeitado o princípio da igualdade para toda e qualquer atividade profissional. Questiona-se, por outro lado, o motivo de não haver alguma disposição transitória para a mudança repentina por razão de idade.

Foram cerca de 274 juízes a reformarem-se antecipadamente. Esses juízes incluíam seis dos vinte presidentes de tribunais a nível do condado, quatro dos cinco presidentes de recurso e vinte dos setenta e quatro juízes do Supremo Tribunal. Essas medidas foram tomadas a respeito da inconstitucionalidade do regulamento pelo Tribunal Constitucional húngaro, do parecer da Comissão de Veneza do Conselho da Europa que instava os legisladores húngaros a adotarem disposições que reintegrassem os juízes destituídos dos cargos anteriores sem os obrigar a um processo de renomeação; do processo instituído no TJUE em análise. Mas, mesmo assim, o Governo húngaro não se comprometeu seriamente na reintegração dos afetados, comprometendo a independência do poder judicial e enfraquecendo equilíbrios no sistema judicial com a reforma constitucional⁵².

⁵¹TJUE. *Conclusões da Advogada-Geral Eleanor Sharpston, C-718/17, Comissão/Hungria, proteção internacional*. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=219667&mode=lst&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=PT&cid=2171831> . Acesso em: 27 de julho de 2024.

⁵² HALMAI, Gábor. The Early Retirement Age of the Hungarian Judges. In: ANBUKKARASAN, A. Stage: Proof Chapter, n. 24, 2017, pp. 471-488.

Apesar de não ser especialmente relacionado com o Estado de Direito, trouxe à tona um recurso à disposição da Comissão e que tem, como já discutimos anteriormente, uma viabilidade de ser cumprida: através da sanção financeira.

Muito recentemente, houve o Acórdão do Tribunal de Justiça, em junho de 2024, no processo C-123/22, em que a Hungria foi condenada ao pagamento de uma quantia fixa de 200 milhões de euros e a uma sanção pecuniária compulsória de 1 milhão de euros por dia de atraso por não ter dado execução a um acórdão do Tribunal de Justiça. A ação por incumprimento foi dirigida para a deficiente proteção internacional, o que consiste em contornar deliberadamente a aplicação de uma política comum da União no seu conjunto, constituindo uma violação inédita e excecionalmente grave do direito da União⁵³.

O TJUE, em nota de um comunicado de imprensa, esclarece que a Comissão ou um Estado-Membro pode intentar uma ação por incumprimento contra um Estado-Membro que não tenha cumprido as obrigações que lhe incumbem por força do Direito da União. Se o Tribunal de Justiça declarar o incumprimento, o Estado-Membro em causa tem de dar cumprimento ao acórdão o mais rapidamente possível. Se a Comissão considerar que o Estado-Membro não respeitou o acórdão, pode intentar uma nova ação em cujo âmbito pode requerer que sejam aplicadas sanções pecuniárias. No entanto, no caso de as medidas de transposição de uma diretiva não terem sido comunicadas à Comissão, o Tribunal de Justiça, mediante proposta da Comissão, pode aplicar sanções na fase do primeiro acórdão.

No caso em análise, foi declarado que houve ameaça para a unidade do Direito da União, que afeta de forma extraordinariamente grave tanto interesses privados, nomeadamente os dos requerentes de asilo, como o interesse público. O incumprimento da Hungria, que tem como efeito transferir para os outros Estados-Membros a responsabilidade, inclusive no plano financeiro, de assegurar, em conformidade com o Direito da União, o acolhimento dos requerentes de proteção internacional, o tratamento dos pedidos destes e o regresso dos nacionais de países terceiros em situação irregular, afeta gravemente o princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-Membros. Adicionalmente, não foi observado o princípio da cooperação leal, evitando deliberadamente aplicar a política comum da

⁵³ TJUE. Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia. C-123/22. Comunicado de Imprensa n.º 99/24. Luxemburgo, 13 de junho de 2024. Disponível em: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2024-06/cp240099pt.pdf>. Acesso em: 27 de julho de 2024.

União em matéria de proteção internacional no seu conjunto. Este incumprimento constitui *uma violação inédita e excecionalmente grave do Direito da União*⁵⁴.

d) Pontos fracos e fortes da ação por incumprimento como tutela do Estado de Direito na Hungria

Diante de todo o exposto, observa-se que a ação por incumprimento ~~sistemática~~ é uma possível solução para compor o leque de possibilidades de ação da Comissão e dos Estados-Membros diante de um incumprimento que atinja o Estado de Direito. Entretanto, é um recurso com suas fragilidades.

O primeiro desafio é a complexidade do processo, a exemplo da quantidade de casos adicionados aos autos que, mesmo sendo semelhantes, têm a especificidade de cada caso, o que poderia comprometer o andamento mais célere que se propõe. Consequência disto é o comprometimento da efetividade dos problemas causados pelo incumprimento.

Por outro lado, exatamente pela complexidade neste tipo de processo, haveria mais casos semelhantes julgados, contribuindo para a uniformização do Direito da União Europeia.

Vimos num tópico anterior dedicado aos efeitos das ações por incumprimento contra a Hungria que a possibilidade de ingressar com ação por incumprimento sistemática poderia por um lado acelerar os processos, mas no cumprimento do acórdão continuaria com a limitação da sua obediência. Como vimos, especificamente no caso da Hungria, o incumprimento da decisão do TJUE não é novidade. Com a ação por incumprimento sistemático não seria diferente, podendo ter efeitos mais desafiantes, já que abrange mais que um processo. Além disso, a persistência do incumprimento pode criar incerteza jurídica, prejudicando a confiança no sistema jurídico da União Europeia.

A solução para tal efeito, é a utilização do processo por incumprimento ~~qualificado~~, também designado por ação por incumprimento em segundo grau, que encontra-se previsto no artigo 260.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e consiste num meio contencioso que visa garantir o cumprimento de um dever específico previsto no artigo 260.º, n.º 1, parte final do TFUE: a execução do acórdão declarativo do incumprimento estadual.

⁵⁴ TJUE. Acórdão do Tribunal de Justiça, 13 de junho de 2024, C-123/22. Comissão x Hungria. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=287062&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=11753770> . Acesso em: 27 de julho de 2024.

Vimos que com o processo C-123/22, a Comissão pode intentar uma nova ação em cujo âmbito pode requerer que sejam aplicadas *sanções pecuniárias*. A sanção pecuniária ainda é o recurso mais eficaz para que uma decisão seja cumprida. A sanção pecuniária tem impacto nas finanças públicas, o que incentiva o cumprimento das obrigações, e pode causar pressão política.

Outro argumento possível seria a utilização da ação por incumprimento sistemática colocar em causa o princípio do equilíbrio institucional que decorre dos artigos 7.º do TUE e n.º 2 do artigo 13.º do TUE⁵⁵. Contudo, a ação por incumprimento sistemático não é uma ação que objetiva a desvirtuação da aplicação do artigo 7.º do TUE, tendo efeito, pelo contrário, de complementar e oferecer uma alternativa ao atual paradigma da garantia do Estado de Direito⁵⁶.

Apesar das fragilidades existentes na ação por incumprimento sistemática, continua a ser a melhor ferramenta para manter a integridade e a eficácia do Direito da União Europeia.

4. Perspectivas de evolução: que caminho seguir para ação por incumprimento como instrumento de resposta à ameaça do Estado de Direito

Diante do exposto, a ação por incumprimento é crucial para a proteção do Estado de Direito na União Europeia, pois seu mecanismo processual assegura que os Estados-Membros sejam responsabilizados por qualquer violação do direito da União Europeia, inclusive do Estado de Direito.

Como é sabido, o processo em fase contenciosa pode levar um tempo considerável. Para isso, a fase pré-contenciosa é uma oportunidade de exercer pressão política sobre o Estado-Membro, acelerando a execução e evitando causar um maior prejuízo aos lesionados. em uq edifere NQED orienao pela Comissão??

Caso o processo prossiga a fase judicial, a Comissão pode solicitar ao TJUE medidas provisórias, como a suspensão imediata de uma lei ou prática nacional contestada, para prevenir danos graves e irreparáveis. Pode também recorrer a tramitação acelerada, que permite ao Tribunal de Justiça tomar uma decisão rapidamente em casos de extrema urgência, reduzindo os prazos e atribuindo elevada prioridade a estes

⁵⁵ TJUE. *Acórdão de 16 de fevereiro de 2022, Hungria/Parlamento e Conselho, C156/21*. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=254061&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3381583>, n.º 181.

⁵⁶ BATISTA, Carolina Carvalho e Oliveira. *Op. cit.*, p. 92.

processos⁵⁷. Entretanto, o tempo de tramitação acelerada dos processos pode ser, em média, de 23,8 meses, sendo que a tramitação normal pode chegar a 26,7 meses no Tribunal de Justiça⁵⁸, o que ainda é longo.

Para tanto, Petra Bárd e Anna Śledzińska-Simon defendem que processos por incumprimento que afetem o Estado de Direito devem ser resolvidos sob cinco considerações. Em primeiro lugar, a Comissão Europeia deve identificar o problema do Estado de Direito explicitamente. Em segundo lugar, a Comissão ou outro Estado-Membro devem agir atempadamente. Em terceiro lugar, o TJUE deve priorizar e acelerar automaticamente processos por infração com um elemento de Estado de Direito para evitar que sejam causados mais danos aqueles que estão no poder. Em quarto lugar, devem ser utilizadas medidas provisórias para pôr termo às violações do Estado de Direito que podem culminar em violações graves, de danos e irreversíveis. Em quinto lugar, as instituições da UE devem estabelecer uma revisão periódica do Estado de Direito para determinar se existe uma ameaça sistémica. Isso porque a experiência ensina que a decisão por si só não resolverá a o problema do retrocesso do Estado de Direito no Estado-Membro em causa, mas precisa de um acompanhamento⁵⁹. Ademais, defendem a o incentivo para implementação do mecanismo do Estado de Direito na Comissão Europeia, evitando a sobrecarga no TJUE⁶⁰.

Acredita-se que soluções advindas apenas por meio de mecanismos puramente políticos para salvaguardar o Estado de Direito, a exemplo do artigo 7º do TUE, não é o suficiente, pois a política tem princípios envolvidos com a negociação, sendo minimamente perigoso incluir o Estado de Direito.

Segundo Scheppele, Koshenov e Grabowskwa-Moroz, além da saída política não ser a melhor, alterar um Tratado ou acionar o artigo 7º do TUE necessitaria de uma maioria absoluta, o que é uma saída inviável. Deve haver uma solução com os recursos disponíveis e, para tanto, defendem um processo de infração sistémica⁶¹, em que o que

⁵⁷ TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU. *Relatório Especial. Análise do desempenho da gestão de processos no Tribunal de Justiça da União Europeia acompanhado das respostas do Tribunal de Justiça da União Europeia*. Disponível em: <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/court-of-justice-14-2017/pt/#para09>. Acesso em: 25 de julho de 2024.

⁵⁸ *Idem*.

⁵⁹ BÁRD, Petra; ŚLEDZIŃSKA-SIMON, Anna. *The puissance of infringement procedures in tackling rule of law backsliding*. Disponível em: <https://verfassungsblog.de/the-puissance-of-infringement-procedures-in-tackling-rule-of-law-backsliding/>. Acesso em: 27 de julho de 2024.

⁶⁰ Segundo Petra Bárd e Anna Śledzińska-Simon, "The rule of law mechanism could indicate when to start rule of law infringement procedures or whether it is necessary to request interim measures. Furthermore, it would allow the EU to act promptly and suspend the application of EU laws based on mutual recognition, and thus relieve courts of this burden. It could also indicate when mutual trust can be re-established instead of leaving to the judiciary case-by-case decisions on this matter." *Idem*.

⁶¹ Posicionamento também defendido por Carolina Carvalho e Oliveira Batista. SCHEPPELE, Kim Lane; KOCHENOV, Dimitry Vladimirovich; GRABOWSKA-MOROZ, Bárbara. *EU Values Are Law, after All*:

torna a violação do direito da União digna de um processo de infração sistémica não é apenas o número de violações individuais, mas o seu padrão geral, persistência e sistematicidade que, em conjunto, comprometem os valores do artigo 2.º do TUE.

Se o Estado-Membro não cumprir uma sentença por infração sistémica, Scheppele, Koshenov e Grabowskwa-Moroz propõem sanções económicas para restaurar os valores europeus no Estado-Membro, suspendendo os fundos da UE como multa nos termos do artigo 260.º do TFUE.

Assim, a solução proposta por Scheppele, Koshenov e Grabowskwa-Moroz é a mais acertada diante do que temos a disposição segundo o Direito Europeu, pois os artigos 258º e 259º do TFUE permitem que através do respeito da tutela jurisdicional efetiva e tribunais independentes, garante-se a proteção do Estado de Direito.

Além disso, fiscalizar as decisões do TJUE é de importância única, a fim de dar a devida aplicabilidade às decisões deste tribunal. E, caso não haja cumprimento pelo Estado-Membro, a sanção económica prevista no artigo 260º do TFUE parece ser uma medida eficaz para pressionar política e economicamente o Estado-Membro incumpridor.

Apesar de ser uma via que não seja isenta de fragilidades, é a melhor a ser aplicada. Afinal, não há soluções perfeitas, mas sim as mais eficazes para o objetivo a ser alcançado.

Não fala da extensao do RC transversal ...nem CFUE e ED,.

Conclusão

O sistema judicial da União Europeia desempenha um papel crucial na manutenção do Estado de Direito, sendo princípios mestres e norteadores o da tutela jurisdicional efetiva e o da independência e imparcialidade dos juízes. Juntamente com o respeito ao princípio da separação dos poderes, permite um equilíbrio entre os poderes que constituem um Estado-Membro e a União Europeia.

Em virtude desta premissa de obedecer o equilíbrio entre poderes, a garantia e proteção do Estado de Direito a nível da União Europeia são melhores executados por meio do TJUE, não devendo entregar a decisão ao poder simplesmente político.

A ação por incumprimento sistemática é uma possível solução para possibilidades de ação da Comissão e dos Estados-Membros diante de um incumprimento que atinja o Estado de Direito, mesmo que existam fragilidades.

Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union. *Yearbook of European Law, Volume 39*, 2020, pp. 3–121.

Um dos desafios é a complexidade do processo e a limitação de obediência para o cumprimento de um possível acórdão. No caso da Hungria, o incumprimento da decisão do TJUE não é uma novidade, havendo casos em que o país permaneceu inerte. A persistência do incumprimento pode criar incerteza jurídica, prejudicando a confiança no sistema jurídico da União Europeia.

Uma forma de sanar a não obediência a decisão do TJUE é a utilização do processo por incumprimento qualificado, também designado por ação por incumprimento em segundo grau. Vimos que com o processo C-123/22, a Comissão pode intentar uma nova ação em cujo âmbito pode requerer que sejam aplicadas *sanções pecuniárias*. A sanção pecuniária ainda é o recurso mais eficaz para que uma decisão seja cumprida, porque tem impacto nas finanças públicas, o que incentiva o cumprimento das obrigações, e pode causar pressão política.

A ação por incumprimento sistemático não é uma ação que objetiva a desvirtuação da aplicação do artigo 7.º do TUE, tendo efeito, pelo contrário, de complementar e oferecer uma alternativa ao atual paradigma da garantia do Estado de Direito

Segundo Scheppele, Koshenov e Grabowskwa-Moroz, além da saída política não ser a melhor, alterar um Tratado ou acionar o artigo 7º do TUE necessitaria de uma maioria absoluta, o que é uma saída inviável. Deve haver uma solução com os recursos disponíveis e, para tanto, defendem um processo de infração sistémica, em que o que torna a violação do direito da União digna de um processo de infração sistémica não é apenas o número de violações individuais, mas o seu padrão geral, persistência e sistematicidade que, em conjunto, comprometem os valores do artigo 2.º do TUE.

Se o Estado-Membro não cumprir uma sentença por infração sistémica, Scheppele, Koshenov e Grabowskwa-Moroz propõem sanções económicas para restaurar os valores europeus no Estado-Membro, suspendendo os fundos da UE como multa nos termos do artigo 260.º do TFUE.

Desta forma, apesar das limitações ainda existentes, acredita-se na ação por incumprimento sistémica. Caso o Estado-Membro não cumpra uma sentença por infração sistémica, passa a observar as sanções económicas para restaurar os valores europeus no Estado-Membro, suspendendo os fundos da UE como multa nos termos do artigo 260.º do TFUE.

Referências Bibliográficas

a) Fontes bibliográficas

BATISTA, Carolina Carvalho e Oliveira. *Entre a espada e a parede: a atual crise do estado de direito na união europeia e a ação por incumprimento sistemático como instrumento de garantia*. Lisboa: Eurocid, 2022.

COMISSÃO EUROPEIA. *Comunicação da Comissão, Orientações sobre a aplicação do Regulamento (EU, Euratom) 2020/2092 relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União*. Bruxelas, 2022.

COMISSÃO EUROPEIA. *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Banco Central Europeu, ao Comité económico e social e ao Comité das Regiões. Painel da Justiça da União Europeia. Um instrumento para promover uma justiça efetiva e o crescimento económico*. Bruxelas, 2013.

COMISSÃO EUROPEIA. *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de Direito*. Estrasburgo, 2014.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. *Recomendação do Conselho relativa ao Programa Nacional de Reformas da Hungria para 2023 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Hungria para 2023*. Bruxelas, 2023.

ČUROŠ, Peter. Attack or reform: Systemic interventions in the judiciary in Hungary, Poland, and Slovakia. *Oñati socio-legal series. Volume 13*, n. 2 (2023), 626–658.

DUARTE, Mariana Carmo. Hungria: o Estado de Direito em Crise? *Revista portuguesa de Ciência Política*, n.º 9, 2018, pp. 13-30.

DUARTE, Rita Sineiro Andrade Aroso. *O papel do TJUE na salvaguarda do estado de direito no âmbito da união europeia- O verdadeiro guardião dos valores da União?* Dissertação no âmbito do Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas, com Menção em Direito Internacional Público e Europeu. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2022.

EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION). *Opinion no. 614/2011. On three legal questions arising in the process of drafting the new constitution of Hungary*. Venice, 25-26 March 2011.

HALMAI, Gábor. The Early Retirement Age of the Hungarian Judges. In: ANBUKKARASAN, A. *Stage: Proof Chapter*, n. 24, 2017, pp. 471-488.

JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA. *Resolução Legislativa Do Parlamento Europeu. Sobre o pedido apresentado pela República da Hungria no sentido de se tornar membro da União Europeia*, 2003.

MARTINS, Ana Maria Guerra. *Manual de Direito da União Europeia*. Coimbra: Almedina, 2014.

MAURICE, Eric. Rule of law: the uncertain gamble on conditionality. *Foundation Schuman. European issues*, n.º 660, 14th March 2003.

MOTA, Afonso José Monteiro de Oliveira Rodrigues. *O Estado de Direito da União Europeia: o caso da Hungria - dilemas e limitações*. Lisboa: ISCTE, 2020.

OFFICIAL JOURNAL OF THE EUROPEAN UNION. *Regulations, Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council on a general conditionality regime for the protection of the Union budget*. Brussels, 2020.

PECH, Laurent; PLATON, Sébastien. Systemic Threats to the rule of law in Poland. Between Action and Procrastination. *Fondation Robert Schuman European*, issue n° 451, 13 Nov. 2017.

QUADROS, Fausto de; MARTINS, Ana Maria Guerra. *Contencioso da União Europeia*. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 2007.

SARMENTO, Eduardo Ribeiro Alves de Moraes. *A eficácia do artigo 7º como um instrumento de enforcement do rule of law na UNIÃO EUROPEIA*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2021.

SCHEPPELE, Kim Lane; KOCHENOV, Dimitry Vladimirovich; GRABOWSKA-MOROZ, Bárbara. EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union. *Yearbook of European Law, Volume 39*, 2020, pp. 3–121.

SCHMIDT, Matthias; BOGDANOWICZ, Piotr. The infringement procedure in the rule of law crisis: how to make effective use of article 258 TFEU. *Common Market Law Review* 55, 2018, pp. 1061–1100.

SKÓRA, Maria. How to Improve the EU's Rule of Law Toolbox. Policy Paper. Friedrich-Ebert-Stiftung, Brussels, 2023.

b) Fontes digitais

BÁRD, Petra; ŚLEDZIŃSKA-SIMON, Anna. *The puissance of infringement procedures in tackling rule of law backsliding*. Disponível em: <https://verfassungsblog.de/the-puissance-of-infringement-procedures-in-tackling-rule-of-law-backsliding/>.

COMISSÃO EUROPEIA.—*Comunicação da comissão ao parlamento europeu, ao conselho, ao comité económico e social europeu e ao comité das regiões. Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito: Situação na União Europeia*. Disponível em: https://eur_lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2020:0580:FIN:PT:PDF.

COMISSÃO EUROPEIA. Orientações sobre a aplicação do Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092 relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União, 2022. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0318\(02\)&from=PT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0318(02)&from=PT).

EUROPEAN COMMISSION. *The 2021 EU justice Scoreboard. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*. Luxembourg, 2021. Disponível em:

https://commission.europa.eu/document/download/c6121790-3c0a-4b98-b49a-adc7cc9cd7c6_en?filename=eu_justice_scoreboard_2021.pdf&prefLang=pt_

EUROPEAN COMMISSION. *The 2022 EU justice Scoreboard. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions.* Luxembourg, 2022. Disponível em: https://commission.europa.eu/document/download/123138e5-f651-44e4-963e-65b721c4f5e7_en?filename=eu_justice_scoreboard_2022.pdf&prefLang=pt_

EUROPEAN COMMISSION. *The 2023 EU justice Scoreboard. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions.* Luxembourg, 2023. Disponível em: https://commission.europa.eu/document/download/db44e228-db4e-43f5-99ce-17ca3f2f2933_en?filename=Justice%20Scoreboard%202023_0.pdf&prefLang=pt_

MESQUITA, Maria José Rangel de. O sistema jurisdicional após o Tratado de Lisboa. Instituto de Ciências Jurídico-Políticas. Centro de Investigação de Direito Público. Disponível em <https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/824-1353.pdf>.

OFFICIAL JOURNAL OF THE EUROPEAN UNION. *Regulations, Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council on a general conditionality regime for the protection of the Union budget.* Brussels, 2020. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2092>.

PARLAMENTO EUROPEU. *Annex - Detailed recommendations for a draft Interinstitutional Agreement on arrangements concerning monitoring and follow up procedures on the situation of Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights in the Member States and EU institutions.* Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0409_EN.html#title2.

PARLAMENTO EUROPEU. *Resolução do Parlamento Europeu sobre o projeto de decisão do Conselho relativa à verificação, nos termos do artigo 7.º, n.º 1, do Tratado da União Europeia, da existência de um risco manifesto de violação grave, pela Hungria, dos valores da União.* Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0324_PT.html.

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU. *Relatório Especial. Análise do desempenho da gestão de processos no Tribunal de Justiça da União Europeia acompanhado das respostas do Tribunal de Justiça da União Europeia.* Disponível em: <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/court-of-justice-14-2017/pt/#para09>.

c) Jurisprudência

TJUE. *Acórdão de 27 de fevereiro de 2018.* Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, n.º 31, disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=2C1FDAB7FB0F5E93E1555E53C2FCF0F3?text=&docid=199682&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=15584277>.

TJUE. *Acórdão de 3 de junho de 2021, C-650-18*. Disponível em: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-06/cp210093pt.pdf>.

TJUE. *Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia. C-123/22. Comunicado de Imprensa n.º 99/24. Luxemburgo, 13 de junho de 2024*. Disponível em: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2024-06/cp240099pt.pdf>.

TJUE. *Acórdão do Tribunal de Justiça, 13 de junho de 2024, C-123/22. Comissão x Hungria*. Disponível em: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=287062&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=11753770_

TJUE. *Acórdão do tribunal de justiça. C-286/12, Comissão/Hungria, Regime nacional que impõe a cessação da atividade profissional dos juizes, dos procuradores e dos notários que tenham atingido 62 anos de idade*. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=E579B8ADD8240D1DE5AB69DB100DE1F2?text=&docid=129324&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2053494>.

TJUE. *Conclusões da Advogada-Geral Eleanor Sharpston, C-718/17, Comissão/Hungria, proteção internacional*. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=219667&mode=lst&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=PT&cid=2171831>.

TJUE. *Conclusões do Advogado-Geral Evgeni Tanchev de 11 de abril de 2019, Comissão/Polónia (Independência do Supremo Tribunal), C-619/18*. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=212921&mode=lst&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=PT&cid=2298476>.

TJUE. *Conclusões do Advogado-Geral L. A. Geelhoed de 23 de setembro de 2004, Comissão/Irlanda, C-494/01, n.º 43*. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=49527&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=23479004>.

TJUE. *Hungria versus Parlamento, C-156/21, EU:C:2022:97, 16 Fevereiro 2022*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62021CJ0156>.

TJUE. *Sumário de 27 de fevereiro de 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, n.º 1*. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9F1CAAEE10E2DFA2EF91027A4415A312B?text=&docid=204307&pageIndex=0&doclang=pt&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=2521254>.