



FACULDADE DE DIREITO
Universidade de Lisboa

**A efetividade do Regulamento (UE, EURATOM) 2020/2092
do Parlamento Europeu e do Conselho como resposta às
questões do Estado de direito na Hungria**

Rafaela Fossati da Silva

Relatório de mestrado
Disciplina de Direito Institucional da União
Europeia

Especialidade em Ciências Jurídico-Internacionais

Professora Doutora Ana Soares Pinto

Lisboa

2024



FACULDADE DE DIREITO
Universidade de Lisboa

**A efetividade do Regulamento (UE, EURATOM) 2020/2092
do Parlamento Europeu e do Conselho como resposta às
questões do Estado de direito na Hungria**

Rafaela Fossati da Silva

Relatório de mestrado apresentado à
disciplina de Direito Institucional da
União Europeia do Mestrado em Direito
e Ciência Jurídica da Faculdade de
Direito da Universidade de Lisboa

Professora Doutora Ana Soares Pinto

Lisboa

2024

Índice

1. Introdução	4
2. O Estado de direito na União Europeia.....	6
2.1.1. Enquadramento teórico	6
2.1.2. Mecanismos políticos de prevenção e proteção do Estado de direito	9
3. O 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.....	14
4. A efetividade do Regulamento de Condicionalidade relativamente à Hungria 26	
5. Conclusão	33
6. Referências bibliográficas:.....	36

1. Introdução

A ordem jurídica da União Europeia (UE), em virtude dos Tratados, é estruturada em conformidade com o Estado de direito, que é um de seus valores fundamentais, consagrado no artigo 2.º do Tratado da União Europeia (TUE)¹. Já no preâmbulo do TUE, no entanto, é expresso o compromisso da União com o respeito ao referido princípio. Também na ação externa, a UE tem, dentre os seus objetivos, o de promover o Estado de direito em todo o mundo, conforme expresso no artigo 21.º, n.º 1, TUE. Além disso, o artigo 49.º do mesmo diploma traz o respeito e a promoção do Estado de direito, juntamente com os demais valores estabelecidos no artigo 2.º do TUE, como condições para que os países possam aderir à União Europeia.²

Em uma análise retrospectiva, verifica-se que, em 1986, a jurisprudência do Tribunal de Justiça, no acórdão do caso “Os Verdes”, descreveu a então Comunidade Econômica Europeia como uma “comunidade de direito”. Posteriormente, na década de 1990, o Estado de direito foi consagrado no preâmbulo do Tratado de Maastricht. Finalmente, com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em 2009, foi implementado o artigo 2.º do TUE, que permanece vigente até hoje.³

Através das suas constituições e dos seus sistemas judiciais, o direito interno dos Estados-Membros deve proteger os cidadãos e garantir a preservação do Estado de direito. No entanto, recentes ameaças a esse princípio em alguns países, como a falta de independência do poder judicial, o enfraquecimento dos tribunais constitucionais e da luta contra a corrupção, bem como violações à liberdade de imprensa e de ensino, demonstram que o Estado de direito precisa supervisionado e defendido pela UE.⁴ Precisamente por ser um de seus pilares fundamentais, existem mecanismos que a União Europeia pode se valer para defender violações e reforçar o respeito ao Estado de direito.

¹ Conforme dispõe o artigo 2.º do Tratado da União Europeia, “(a) União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Estes valores são comuns aos Estados-Membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres”.

² Cf. MARIA LUÍSA DUARTE. “União Europeia e Estado de direito – notas sobre um debate desigual”, in MARIA LUÍSA DUARTE / ANA RITA GIL / TIAGO FIDALGO DE FREITAS (coord.), *Direitos Humanos e Estado de Direito – Protecção no quadro europeu e internacional*, AAFDL, 2022, (227-265), pp. 228-229.

³ Cf. MARIA LUÍSA DUARTE. “União Europeia e Estado de direito – notas sobre um debate desigual”, *cit.*, pp. 235-237.

⁴ Cf. EUROCID. “Estado de Direito – Um valor com impacto direto na proteção de outros valores da UE”, Centro de Informação Europeia Jacques Delors, disponível em <https://eurocid.mne.gov.pt/artigos/estado-de-direito>.

Sem deixar de ter em conta a importância dos diferentes mecanismos de prevenção e proteção do Estado de direito, ante a dimensão que deve ser observada no presente estudo, optou-se por analisar especificamente o 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. O Regulamento vincula a concessão de fundos da UE aos Estados-Membros ao cumprimento dos princípios do Estado de direito, transformando o orçamento da União em um instrumento vital para a proteção da própria estrutura da União Europeia.

Nesse sentido, o objeto da investigação é a análise do Regulamento de Condicionalidade e sua utilização na proteção do Estado de direito. Através da Decisão de Execução (UE) 2022/2506 do Conselho, de 15 de dezembro de 2022, foi determinada a aplicação do mecanismo à Hungria, após a Comissão Europeia identificar violações no país que poderiam prejudicar a boa gestão financeira e os interesses financeiros da União. O objetivo do trabalho, portanto, é aferir a efetividade do Regulamento de Condicionalidade na proteção do Estado de direito, com base na sua aplicação relativamente ao Estado húngaro.

Assim, primeiramente será analisado o conceito de Estado de direito na União Europeia, bem como os mecanismos políticos disponíveis para a proteção desse princípio. Em seguida, será estudado o Regulamento de Condicionalidade e sua aplicação na prática. Por fim, será realizada uma análise da efetividade do Regulamento como resposta aos problemas do Estado de direito enfrentados na Hungria, com o objetivo de identificar se o mecanismo de fato cumpre com o que se propõe.⁵

⁵ A pesquisa do presente trabalho é atualizada até o dia 26 de agosto de 2024.

2. O Estado de direito na União Europeia

Para adentrar ao tema objeto do presente trabalho, é importante que seja feito o enquadramento teórico do Estado de direito na União Europeia. Assim, partiremos da Comunicação da Comissão Europeia (COM(2014) 158 final) que trouxe critérios e elementos importantes para definir o princípio. Após, introduziremos os mecanismos políticos de prevenção e proteção do Estado de direito que estão ao dispor da União para salvaguardar este valor fundamental.

2.1. Enquadramento teórico

A Comissão Europeia, na Comunicação intitulada “Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito”, COM(2014) 158 final, estabelece que o “Estado de direito é a pedra angular de qualquer democracia constitucional moderna.” É “um dos princípios de base que decorre das tradições constitucionais comuns de todos os Estados-Membros da UE”, sendo, assim, “um dos valores fundamentais em que assenta a União”. Além de estar previsto no artigo 2.º do TUE, no preâmbulo do TUE e no preâmbulo da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, o artigo 49.º do TUE estabelece que, para que um Estado possa fazer parte da União, é obrigatório que observe e respeite este princípio.⁶

A Comissão ressalta a relevância do princípio em causa no direito da União Europeia, na medida em que serve para garantir que todas as autoridades públicas operem de acordo com os limites estabelecidos pela lei, de forma a respeitar os valores democráticos e os direitos fundamentais, e sejam supervisionadas por tribunais imparciais e independentes.⁷

Do princípio do Estado de direito, por conseguinte, emanam normas e princípios, os quais podem variar em cada Estado-Membro, de acordo com seus sistemas constitucionais. Entretanto, a União Europeia, para definir o conceito de Estado de direito, enquanto valor previsto no artigo 2.º do TUE, utiliza-se da jurisprudência, tanto do Tribunal de Justiça da União Europeia como do Tribunal Europeu dos Direitos do

⁶ Cf. COMISSÃO EUROPEIA. “Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito”, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, COM(2014) 158 final, 11 de março de 2014, p.3, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0158>.

⁷ Cf. COMISSÃO EUROPEIA. “Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito”, *cit.*, p.4.

Homem, e dos materiais produzidos pelo Conselho da Europa com o auxílio da Comissão de Veneza⁸, os quais apresentam um rol amplo e aberto desses princípios.⁹

Antes de analisar o rol propriamente dito, é importante destacar que a Comissão sublinha que o princípio do Estado de direito abrange não apenas a observância de requisitos formais e processuais, mas também de requisitos substantivos. Em síntese, “não pode haver democracia, nem respeito pelos direitos fundamentais sem o respeito pelo Estado de direito e vice-versa”.¹⁰ A União tem interesse na proteção e na defesa do Estado de direito, pois só assim é possível garantir o cumprimento dos demais valores do artigo 2.º do TUE e de todos os outros direitos e obrigações oriundos dos Tratados e do direito internacional. O interesse da União também se sustenta no fato de que quando um Estado-Membro descumpra com o princípio em causa, os demais Estados acabam por ser afetados.¹¹

No anexo I da Comunicação em estudo, intitulado “O Estado de direito enquanto princípio de base da União”, a Comissão elenca os princípios, decorrentes da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, que considera integrantes do Estado de direito: o princípio da legalidade, o princípio da segurança jurídica, a proibição da arbitrariedade dos poderes executivos, o controle judicial independente e eficaz e a igualdade perante a lei.¹²

A legalidade, enquanto princípio fundamental da União Europeia, “pressupõe um processo transparente, responsável, democrático e pluralista para legislar”. Já a segurança jurídica determina que “as regras sejam claras e previsíveis e não possam ser alteradas com efeitos retroativos”. A proibição da arbitrariedade dos poderes executivos, por sua vez, exige a existência de fundamento legal e justificação em lei para toda e qualquer

⁸ A Comissão de Veneza é o órgão consultivo de matérias constitucionais do Conselho da Europa e seu nome oficial é Comissão Europeia para a Democracia Através do Direito. COMISSÃO EUROPEIA. “Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito”, *cit.*, p.4.

⁹ Cf. COMISSÃO EUROPEIA. “Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito”, *cit.*, p.4.

¹⁰ Cf. COMISSÃO EUROPEIA. “Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito”, *cit.*, p.5. Esclarece a Comissão que os “direitos fundamentais só são eficazes se puderem ser invocados perante os tribunais. A proteção da democracia é assegurada se o sistema judicial, nomeadamente os tribunais constitucionais, puderem desempenhar o seu papel fundamental de garantir a liberdade de expressão, a liberdade de reunião, bem como o cumprimento das normas que regem o processo político e eleitoral”. COMISSÃO EUROPEIA, “Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito”, *cit.*, p.5.

¹¹ Cf. COMISSÃO EUROPEIA. “Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito”, *cit.*, p.5.

¹² Cf. COMISSÃO EUROPEIA. “Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito”, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, COM(2014) 158 final, 11 de março de 2014, anexo I, pp.1-2.

interferência do poder público na vida privada dos indivíduos, devendo sempre haver a proteção das pessoas contra intervenções arbitrárias ou desproporcionais.¹³

O controle judicial independente e eficaz, por conseguinte, demanda a fiscalização das instituições da União Europeia, que devem atuar dentro dos limites estabelecidos pelos Tratados e pelos princípios gerais de direito, respeitando os direitos fundamentais. Este controle deve garantir que os indivíduos tenham acesso a uma tutela jurisdicional efetiva, ressaltando-se a importância da separação de poderes para que o princípio do Estado de direito seja salvaguardado. Já a igualdade perante a lei é um princípio geral do direito da União Europeia, o qual está expresso na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, nomeadamente em seus artigos 20.º e 21.º.¹⁴

A Comissão Europeia também deixa claro que as mesmas características do Estado de direito, como princípio da União Europeia, encontram plena expressão e são normalmente partilhadas no âmbito do Conselho da Europa, destacando-se a legalidade, a segurança jurídica, a proibição da arbitrariedade, o acesso à justiça perante tribunais independentes e imparciais, o respeito dos direitos humanos, a não discriminação e a igualdade perante a lei.¹⁵

Quanto ao Estado de direito a nível nacional, o anexo I da Comunicação destaca que ele “corresponde a um denominador comum das tradições constitucionais europeias modernas”, em que pese nem sempre exista um conceito claro e uniforme nas constituições escritas, ou mesmo uma definição exata pelos tribunais nacionais.¹⁶

Na doutrina, o conceito do Estado de direito é discutido e, embora exista a concordância no que se refere aos princípios gerais, o conceito é considerado mais abrangente do que o apresentado na Comunicação COM(2014) 158 final, de 11 de março de 2014. Os princípios trazidos pela Comunicação são considerados como o patamar mínimo dentro do quadro do Direito da União Europeia.¹⁷

¹³ Cf. COMISSÃO EUROPEIA. “Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito”, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, COM(2014) 158 final, 11 de março de 2014, anexo I, p.1.

¹⁴ Cf. COMISSÃO EUROPEIA. “Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito”, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, COM(2014) 158 final, 11 de março de 2014, anexo I, p.2.

¹⁵ Cf. COMISSÃO EUROPEIA. “Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito”, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, COM(2014) 158 final, 11 de março de 2014, anexo I, p.3.

¹⁶ Cf. COMISSÃO EUROPEIA. “Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito”, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, COM(2014) 158 final, 11 de março de 2014, anexo I, p.3.

¹⁷ Cf. MARIA LUÍSA DUARTE. “União Europeia e Estado de direito – notas sobre um debate desigual”, *cit.*, p.233.

Em outras palavras, a definição do Estado de direito deve incluir a proteção contra arbitrariedades e a garantia de um sistema judicial independente, e uma série de outras garantias que assegurem a justiça e os direitos fundamentais nos Estados-Membros. Um exemplo é regulação da mídia, que é trazida pela doutrina como fundamental para a manutenção do Estado de direito e da democracia contemporânea na União Europeia. Isto é, garantir a pluralidade e a independência dos meios de comunicação é essencial para a transparência e para o controle das ações dos poderes públicos, garantindo-se assim também o Estado de direito.¹⁸ Nesse sentido, com base na doutrina, pode-se dizer que o conceito do Estado de direito deve ser entendido de forma mais ampla, de modo a incluir os desafios contemporâneos, e não se limitar apenas aos critérios mínimos estabelecidos na Comunicação mencionada anteriormente.

2.2. Mecanismos políticos de prevenção e proteção do Estado de direito

Passamos, agora, à análise dos mecanismos políticos que a União Europeia dispõe em matéria de Estado de direito.

A doutrina é consensual no sentido de considerar que o Estado de direito se encontra em crise na União Europeia.¹⁹ Também as instituições da UE reconhecem a degradação da situação do Estado de direito.²⁰ PATRÍCIA FRAGOSO MARTINS sustenta que

¹⁸ Cf. JÓNATAS E. M. MACHADO. “Media Regulation, Democracy and the Rule of Law in the European Union”, in ANABELA MIRANDA RODRIGUES / JÓNATAS MACHADO / PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE (coord.), *O Estado de Direito na União Europeia – The Rule of Law in the European Union*, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2022, (77-93), p. 93.

¹⁹ Neste sentido, PATRÍCIA FRAGOSO MARTINS. “The Rule of Law Crisis in Europe: What’s Next?”, in FELIPE MARQUES / PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE (eds.), *Rule of Law in Europe*, Springer, 2024, p.85; MARIA LUÍSA DUARTE. “União Europeia e Estado de direito – notas sobre um debate desigual”, *cit.*, p.238; ALESSANDRA SILVEIRA. “Horizontal Integration and Union Based on the Rule of Law”, in ANABELA MIRANDA RODRIGUES / JÓNATAS MACHADO / PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE (coord.), *O Estado de Direito na União Europeia – The Rule of Law in the European Union*, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2022, p.3; CARLOS CLOSA / DIMITRY KOCHENOV. “Introduction: How to save the EU’s Rule of Law and Should One Bother?”, in CARLOS CLOSA / DIMITRY KOCHENOV (eds.), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge University Press, 2016, p.2; PAUL BLOKKER. *The democracy and rule of law crises in the European Union*, Reconnect: Reconciling Europe with its Citizens through Democracy and Rule of Law, 2021, p.24; MARIANA CARMO DUARTE. “Hungria: O Estado de direito em crise?”, *Revista Portuguesa de Ciência Política*, nº 9, 2018, p.25; LAURENT PECH / ANNA WÓJCIK / PATRYK WACHOWIEC. *The case for activating the rule of law conditionality regulation in respect of Poland*, The Greens/EFA in the European Parliament, 2023, p.12.

²⁰ A Comissão Europeia, na própria Comunicação já analisada, COM(2014) 158 final, reconhece a existência de ameaça sistêmica ao Estado de direito nos Estados-Membros. COMISSÃO EUROPEIA. “Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito”, *cit.*, p.5. Também o Parlamento Europeu reconhece, como, por exemplo, nas duas Resoluções a seguir: PARLAMENTO EUROPEU. “A crise do Estado de Direito na Polónia e a primazia do Direito da UE”, Resolução do Parlamento Europeu, 2021/2935(RSP), 21 de outubro de 2021, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52021IP0439> e PARLAMENTO EUROPEU. “A situação na Hungria”, Resolução do Parlamento Europeu sobre uma proposta solicitando ao Conselho que, nos termos do artigo

a crise do Estado de direito atualmente em curso é a mais profunda e complexa já enfrentada pela União Europeia desde a fundação das Comunidades Europeias. Tal fato é preocupante, haja vista que “é a primazia do Estado de direito que constitui verdadeiramente a espinha dorsal do projeto europeu” (tradução nossa).²¹

Os exemplos clássicos são os da Polónia e da Hungria, mas, para além destes, conforme ressalta MARIA LUÍSA DUARTE, também em outros Estados-Membros a deterioração do Estado de direito é verificada, “sob o pretexto da luta contra o terrorismo, o tratamento de migrantes e minorias e, mais directamente, a vontade de interferir no funcionamento das estruturas garantidoras da democracia (v.g. imprensa; liberdade de ensino) e de aplicação independente do Direito (tribunais)”.²²

Na Comunicação intitulada “Prosseguir o reforço do Estado de direito na União”, COM(2019) 163 final, a Comissão Europeia alerta que a proteção deficiente do Estado de direito nos Estados-Membros pode comprometer os pilares da União, como “a solidariedade, a coesão e a confiança necessárias ao reconhecimento mútuo das decisões nacionais, assim como o funcionamento global do mercado interno”. Além disso, pode causar impactos económicos, uma vez que não é possível garantir a estabilidade das finanças públicas sem haver sistemas judiciais eficientes e normas rígidas contra a corrupção.²³

Precisamente em razão da crise mencionada e dos impactos ocasionados, tornam-se ainda mais importantes os instrumentos dos quais a União Europeia pode se valer em matéria de defesa do Estado de direito. Assim, como instrumentos políticos de prevenção e promoção, podemos citar o Mecanismo do Estado de direito, o Painele de Justiça da UE, o Semestre Europeu e o Apoio da UE às reformas estruturais, por exemplo. Por outro lado, como instrumentos políticos de resposta às questões do Estado de direito, podemos citar, por exemplo, o artigo 7.º do TUE, o Quadro do Estado de direito e o Regime de Condicionalidade para a proteção do Orçamento da UE.

7.º, n.º 1, do Tratado da União Europeia, verifique a existência de um risco manifesto de violação grave pela Hungria dos valores em que a União se funda, 2017/2131(INL), 12 de setembro de 2018, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52018IP0340>.

²¹ Cf. PATRÍCIA FRAGOSO MARTINS. "The Rule of Law Crisis in Europe: What's Next?", *cit.*, pp.85 e 100.

²² Cf. MARIA LUÍSA DUARTE. “União Europeia e Estado de direito – notas sobre um debate desigual”, *cit.*, p.238.

²³ Cf. COMISSÃO EUROPEIA. “Prosseguir o reforço do Estado de direito na União”, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho, COM(2019) 163 final, 03 de abril de 2019, p.2, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0163>.

O Mecanismo do Estado de direito é um instrumento de prevenção que inclui um Ciclo anual, cuja base é o Relatório sobre o Estado de direito, o qual visa promover o fortalecimento do Estado de direito em todos os Estados-Membros por meio do diálogo e da troca de informações, a fim de impedir o surgimento ou agravamento de desafios.²⁴ O Mecanismo tem o escopo de “estimular a cooperação interinstitucional e incentivar todas as instituições da UE a contribuírem de acordo com as respetivas funções institucionais”. O Relatório anual busca embasar os debates na União, de modo a “identificar os desafios o mais atempadamente possível”.²⁵ O ciclo também abrange um relatório sobre o Estado de direito em todos os Estados-Membros.²⁶

O Painel de Justiça da UE é utilizado para, de forma anual, apresentar “um conjunto de indicadores para avaliar a independência, a qualidade e a eficácia dos sistemas judiciais nacionais”. É um instrumento comparativo complementado por “avaliações específicas de cada país, apresentadas nos relatórios por país, que permitem analisar mais aprofundadamente o contexto legislativo e institucional nacional”.²⁷

O Semestre Europeu, por sua vez, constitui um processo anual que gera recomendações específicas para cada país sobre questões macroeconômicas e estruturais, incluindo sistemas judiciais e combate à corrupção, com o objetivo de promover o crescimento econômico.²⁸

Quanto ao Apoio da UE às reformas estruturais, trata-se de um serviço que a Comissão presta, quando requisitada pelos Estados-Membros, de apoio técnico e financeiro a estes quanto às reformas estruturais, em matérias importantes para o Estado

²⁴ Cf. COMISSÃO EUROPEIA. “The EU’s Rule of Law Toolbox”, European Union, 2023, p.1, disponível em https://commission.europa.eu/document/download/be9d4f20-64ad-4ccc-8d29-8dc48649d2e2_en?filename=112_1_52675_rol_toolbox_factsheet_en.pdf.

²⁵ Cf. COMISSÃO EUROPEIA. “Mecanismo do Estado de direito”, disponível em https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/annual-rule-law-cycle_pt.

²⁶ Cf. EUROCID. “Estado de Direito – Um valor com impacto direto na proteção de outros valores da UE”, Centro de Informação Europeia Jacques Delors, disponível em <https://eurocid.mne.gov.pt/artigos/estado-de-direito>.

²⁷ Cf. COMISSÃO EUROPEIA. “Prosseguir o reforço do Estado de direito na União”, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho, COM(2019) 163 final, *cit.*, p.5.

²⁸ Cf. COMISSÃO EUROPEIA. “The EU’s Rule of Law Toolbox”, *cit.*, p.1. De forma detalhada, “O ciclo do Semestre Europeu de coordenação das políticas económicas, orçamentais e sociais proporciona uma análise específica por país e formula recomendações quanto às reformas estruturais que incentivam o crescimento. A análise efetuada no âmbito desse instrumento abrange a luta contra a corrupção, a eficácia dos sistemas judiciais e a reforma da administração pública. Quando os relatórios por país detetam problemas graves nestes domínios, o Conselho adota recomendações específicas por país”. COMISSÃO EUROPEIA. “Prosseguir o reforço do Estado de direito na União”, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho, COM(2019) 163 final, *cit.*, p.5.

de direito, como, por exemplo, na administração pública, no sistema judicial e na luta contra a corrupção.²⁹

Já no tocante aos instrumentos políticos de resposta às questões do Estado de direito, o mecanismo do artigo 7.º do Tratado da União Europeia pode ser utilizado neste sentido.³⁰ O referido artigo prevê, em seu n.º 1, a possibilidade de aplicação de medidas preventivas quando há um risco manifesto de violação grave dos valores da UE, e, em seu n.º 2, um mecanismo de sanções, no caso de comprovada violação dos referidos valores. O artigo 7.º do TUE, enquanto mecanismo de sanções, no entanto, foi desenvolvido para situações excepcionais e não é de fácil utilização. Nele, os chefes de Estado e de governo da UE determinam que houve uma violação grave e persistente dos valores da UE.³¹ São dois os principais fatores que fazem com que o procedimento seja, na prática, paralisado: a gravidade da sanção que pode ser aplicada, uma vez que o Estado-Membro pode ter seu direito de voto suspenso, e a necessidade da deliberação por unanimidade para que a existência da violação grave e persistente dos valores e princípios

²⁹ Cf. COMISSÃO EUROPEIA. “Prosseguir o reforço do Estado de direito na União”, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho, COM(2019) 163 final, *cit.*, p.5. De forma complementar, o Serviço de Apoio à Reforma Estrutural se trata de “Apoio técnico e financeiro aos Estados-Membros para realizarem reformas estruturais. As reformas relacionadas com a eficácia dos sistemas judiciais também são financiadas através do NextGenerationEU e do Mecanismo de Recuperação e Resiliência. Muitos Estados-Membros incluíram nos seus planos de recuperação e resiliência reformas e investimentos para reforçar a independência judicial, reduzir a duração dos processos e melhorar a qualidade do sistema judicial.” COMISSÃO EUROPEIA. “The EU’s Rule of Law Toolbox”, *cit.*, p.2 (tradução nossa).

³⁰ Em que pese o procedimento do artigo 7.º do TUE não seja o objeto da presente investigação, considera-se prudente apontar uma breve explicação doutrinária a seu respeito. Assim, conforme esclarecem Marios Costa e Steve Peers, o “artigo 7.º (2) do TUE prevê que, quando se verificar uma violação grave e persistente dos valores mencionados no artigo 2.º do TUE, o Conselho pode — após proposta fundamentada de um terço dos Estados-Membros ou da Comissão Europeia, e com o consentimento do Parlamento Europeu — suspender certos direitos do Estado-Membro infrator, incluindo os seus direitos de voto. Se esta disposição fosse utilizada, poderia ter consequências graves para o Estado-Membro em questão; tal Estado-Membro perderia a oportunidade de influenciar o conteúdo da legislação da União à qual estaria vinculado, mesmo em áreas sensíveis onde, de outro modo, poderia ter vetado a legislação. Assim, se o artigo 7.º fosse invocado, poder-se-ia sugerir que a necessidade de cumprir os princípios fundamentais está a ser levada muito a sério”. Prosseguem, ainda, no sentido de que “desde o Tratado de Nice, o Artigo 7(1) prevê um aviso menos severo a um Estado-Membro. Por proposta da Comissão, do Parlamento Europeu ou de um terço dos Estados-Membros, um Estado-Membro poderia ser avisado de que há um ‘risco claro de violação grave’ dos valores da UE naquele Estado. Este aviso seria emitido após uma votação de quatro quintos dos Estados-Membros (novamente sem contar o Estado-Membro acusado), mais o consentimento do Parlamento Europeu. Não há nenhuma sanção associada a tal aviso, mas seria politicamente significativo.” MARIOS COSTA / STEVE PEERS. *Steiner & Woods EU law*, 15.ª ed., Oxford University Press, 2023, p.141 (tradução nossa).

³¹ PARLAMENTO EUROPEU. “Violação dos valores europeus: como a UE pode agir (infografia)”, publicado em 27/02/2018, atualizado em 22/02/2024, disponível em <https://www.europarl.europa.eu/topics/pt/article/20180222STO98434/violacao-dos-valores-europeus-como-a-ue-pode-agir-infografia>.

do Estado de direito seja deliberada no Conselho Europeu.³² No que tange à questão da unanimidade, não é possível passar à fase de aplicação de sanções se um único Estado se opuser na votação sobre a constatação da violação.

Outrossim, no que tange ao procedimento do artigo 7.º, n.º 2, TUE, “um jogo hábil de alianças, como se desenvolve no quadro do chamado Grupo de Visegrado³³, garante o bloqueio das sanções políticas e a conseqüente impunidade do infractor por mais grave e reiterada que seja a rota de colisão que mantém em relação aos valores e princípios do Estado de direito”.³⁴

Até o momento, o procedimento do artigo 7.º, n.º 1, do TUE foi utilizado em 2017, pela Comissão relativamente à Polónia, e em 2018, pelo Parlamento Europeu relativamente à Hungria.³⁵ Entretanto, o procedimento não avançou além da primeira fase, relativa à verificação da existência de risco manifesto de violação grave dos valores da União, a qual a deliberação não precisa da unanimidade dos Estados-Membros, mas sim a maioria qualificada de 4/5 dos membros do Conselho.³⁶ A própria Comissão admite que “embora o diálogo com o Estado-Membro em causa no âmbito desse artigo tenha, em si mesmo, um valor intrínseco, os progressos realizados pelo Conselho nestes dois casos poderiam ter sido mais significativos”, sem que tenha havido provas da eficácia.³⁷

Outro instrumento político de resposta às questões do Estado de direito é o Quadro do Estado de direito, o qual foi estabelecido em 2014 através da Comunicação anteriormente estudada, COM(2014) 158 final, de 11 de março de 2014, intitulada “Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito”. O mecanismo foi criado com a finalidade de fortalecer a capacidade da União de assegurar uma proteção eficaz e uniforme do Estado de direito em todos os Estados-Membros. O Quadro funciona como um sistema de alerta precoce de identificação de ameaças sistêmicas do Estado de direito,

³² Cf. MARIA LUÍSA DUARTE. “União Europeia e Estado de direito – notas sobre um debate desigual”, *cit.*, pp.239-240.

³³ O Grupo de Visegrado é composto pela República Tcheca, Eslováquia, Hungria e Polónia.

³⁴ Cf. MARIA LUÍSA DUARTE. “União Europeia e Estado de direito – notas sobre um debate desigual”, *cit.*, p. 240.

³⁵ Proposta de Decisão do Conselho relativa à verificação da existência de um risco manifesto de violação grave, pela República da Polónia, do Estado de direito [COM(2017) 835 final, 20.12.2017]; Resolução do Parlamento Europeu, de 12 de setembro de 2018, sobre uma proposta solicitando ao Conselho que, nos termos do artigo 7.º, n.º 1, do Tratado da União Europeia, verifique a existência de um risco manifesto de violação grave pela Hungria dos valores em que a União se funda [2017/2131 (INL)].

³⁶ Cf. ALESSANDRA SILVEIRA. “Horizontal Integration and Union Based on the Rule of Law”, in ANABELA MIRANDA RODRIGUES / JÓNATAS MACHADO / PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE (coord.), *O Estado de Direito na União Europeia – The Rule of Law in the European Union*, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2022, p.6.

³⁷ Cf. COMISSÃO EUROPEIA. “Prosseguir o reforço do Estado de direito na União”, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho, COM(2019) 163 final, *cit.*, p.3.

para que seja feita uma abordagem anterior à necessidade de utilização do artigo 7.º do TUE. Tem como objetivos a prevenção de ameaças sistêmicas do Estado de direito, a garantia de proteção uniforme do Estado de direito na UE, a promoção do diálogo e a cooperação, bem como a complementariedade aos mecanismos existentes.³⁸

A doutrina aponta o fracasso do mecanismo do Quadro do Estado de direito, no sentido de que “não permitiu à Comissão obter quaisquer resultados tangíveis no caso da Polónia que, desatendendo recomendações e avisos, avançou com a reforma do sistema judicial em contramão com os princípios fundamentais da independência judicial, incluindo na formação do próprio Tribunal Constitucional”.³⁹

Ante a insuficiência dos meios estudados, foi editado, então, o Regulamento de Condicionalidade para a proteção do Orçamento da UE, o qual passamos a analisar no capítulo a seguir.

3. O 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

No direito da União Europeia, a condicionalidade não é um conceito novo, sendo aplicada desde a década de oitenta como um instrumento político⁴⁰. A lógica fundamental é que, para obter vantagens, inclusive financeiras, os Estados-Membros devem cumprir requisitos estipulados pela legislação da União. Um exemplo é a “condicionalidade macroeconómica”, criada para apoiar a União Monetária Europeia, condicionando o acesso ao Fundo de Coesão ao cumprimento das regras fiscais. Em 2012, essa condicionalidade foi aplicada à Hungria, resultando na suspensão de fundos de coesão.⁴¹

A Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho sobre “um Quadro Financeiro Plurianual novo e moderno para a concretização eficaz das prioridades pós-2020 da União Europeia” fez a relação entre a utilização de

³⁸ Cf. COMISSÃO EUROPEIA. “Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito”, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, COM(2014) 158 final, *cit.*, pp. 3-10.

³⁹ Cf. MARIA LUÍSA DUARTE. “União Europeia e Estado de direito – notas sobre um debate desigual”, *cit.*, p. 241. No mesmo sentido, PATRÍCIA FRAGOSO MARTINS. “The Rule of Law Crisis in Europe: What’s Next?”, in FELIPE MARQUES / PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE (eds.), *Rule of Law in Europe*, Springer, 2024, p.95.

⁴⁰ Para mais informações sobre os mecanismos de condicionalidade na União Europeia, ver VIORICA VIȚĂ. “Revisiting the Dominant Discourse on Conditionality in the EU: The Case of EU Spending Conditionality”, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2017, pp. 116-143.

⁴¹ Cf. JUSTYNA LACNY. “The rule of law conditionality under regulation n° 2092/2020: Is it all about the Money?”, *Hague Journal on the Rule of Law*, n° 13, 2021, p.83.

fundos do orçamento da União e o respeito pelo Estado de direito, enquanto valor estabelecido no artigo 2.º TUE, no sentido de que esse “princípio inclui o orçamento da UE, sempre que o respeito pelos valores fundamentais sejam um pré-requisito essencial para uma gestão financeira sólida e eficaz dos fundos da UE”. Prossegue, no sentido de que o “respeito pelo Estado de direito é importante para os cidadãos europeus, bem como para as iniciativas empresariais, a inovação e o investimento; a prosperidade da economia europeia manifesta-se mais fortemente quando o quadro jurídico e institucional adere plenamente aos valores comuns da União”. Foi enfatizado, na Comunicação, portanto, que o respeito pelo Estado de direito deve ser garantido em todas as políticas da União, incluindo a gestão das finanças, e que este princípio deve estar no núcleo do orçamento da União Europeia.⁴²

Conforme ressalta JUSTYNA LACNY, “nos últimos anos, porém, alguns Estados-Membros violaram continuamente o Estado de direito. Note-se que os Estados-Membros com um longo historial de violações do Estado de direito receberam grandes montantes de fundos da União, que são motores significativos do seu crescimento social e econômico”. A autora traz os exemplos da Polónia e da Hungria, sendo a Polónia a “maior beneficiária global”, isto é, no “Quadro Financeiro Plurianual 2014-2020, a Polónia recebeu 86 mil milhões de euros de vários Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, e no QPF 2021-2027 receberá 124 mil milhões de euros do orçamento da UE e até 160 mil milhões de euros em empréstimos”. Já a Hungria, é a “maior beneficiária de fundos da União numa base *per capita*, com mais de 95% de todos os investimentos públicos no QFP 2014-2020 cofinanciados pela UE” (traduções nossas).⁴³

Destaca a doutrina que na última década, os partidos populistas que governam estes dois Estados intensificaram o controle estatal sobre instituições públicas, como o Ministério Público, o sistema judiciário e os meios de comunicação, para enfraquecer os mecanismos de controle interno do poder e perpetuar o domínio do partido dominante, num verdadeiro retrocesso ao Estado de direito.⁴⁴

⁴² Cf. COMISSÃO EUROPEIA. “Um quadro financeiro plurianual novo e moderno para a concretização eficaz das prioridades pós-2020 da União Europeia”, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho, COM(2018) 98 final, 12 de fevereiro de 2018, p. 18, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0098>.

⁴³ Cf. JUSTYNA LACNY. “The rule of law conditionality under regulation nº 2092/2020: Is it all about the Money?”, *cit.*, pp.80-81.

⁴⁴ Cf. JUSTYNA LACNY. “The rule of law conditionality under regulation nº 2092/2020: Is it all about the Money?”, *cit.*, p.81.

Em 2018, então, ante a ineficácia dos mecanismos disponíveis até então para responder à crise do Estado de direito, a Comissão Europeia, por solicitação do Parlamento Europeu, apresentou uma proposta de regime de condicionalidade, vinculando a proteção do orçamento da União ao cumprimento dos princípios do Estado de direito.⁴⁵ Por conseguinte, o Regulamento (UE, EURATOM) 2020/2092 foi adotado, em 16 de dezembro de 2020, estabelecendo um novo regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União⁴⁶.

O Regulamento 2020/2092 estabelece regras necessárias para a proteção do orçamento da União em caso de violação do Estado de direito nos Estados-Membros e prevê dez artigos, os quais traçamos, agora, um panorama geral.

O artigo 1.º estabelece que o Regulamento tem por objeto “as regras necessárias para a proteção do orçamento da União em caso de violações dos princípios do Estado de direito nos Estados-Membros”. Deste artigo é possível notar que o objetivo do Regulamento é duplo, ou seja, proteger o orçamento da União, assim como salvaguardar o Estado de direito nos Estados-Membros.⁴⁷

O artigo 2.º traz em sua alínea a) a definição de “Estado de direito”, valor da União consagrado no artigo 2.º do TUE. Segundo o Regulamento, o Estado de direito engloba os princípios da legalidade, que exigem um processo legislativo transparente, responsável, democrático e pluralista. Também inclui os princípios de segurança jurídica, a proibição da arbitrariedade dos poderes executivos, a tutela jurisdicional efetiva (incluindo o acesso à justiça por tribunais independentes e imparciais, especialmente em relação aos direitos fundamentais), a separação de poderes, a não discriminação e a igualdade perante a lei. Este conceito deve ser compreendido em conjunto com os outros valores e princípios estabelecidos no artigo 2.º do TUE.⁴⁸

O artigo 3.º traz um rol exemplificativo do que considera violações dos princípios do Estado de direito, dentre os quais “o facto de se pôr em risco a independência do poder judicial” (alínea a)), “o facto de não se prevenirem, corrigirem ou sancionarem decisões

⁴⁵ COMISSÃO EUROPEIA. “Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a proteção do orçamento da União em caso de deficiências generalizadas no que diz respeito ao Estado de Direito nos Estados-Membros”, COM(2018) 324 final, 2 de maio de 2018, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018PC0324>.

⁴⁶ 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. JO L 433I de 22/12/2020, pp. 1–10, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32020R2092>.

⁴⁷ Cf. JUSTYNA LACNY. “The rule of law conditionality under regulation n° 2092/2020: Is it all about the Money?”, *cit.*, p.84.

⁴⁸ Cf. Artigo 2.º do Regulamento (UE, EURATOM) 2020/2092.

arbitrárias ou ilegais de autoridades públicas, incluindo autoridades de aplicação da lei; de se suspenderem recursos financeiros e humanos de uma forma que afete o correto funcionamento dessas autoridades; ou de não se assegurar a ausência de conflitos de interesses” (alínea b)), “o facto de se limitar a disponibilidade e eficácia dos mecanismos de recurso, nomeadamente através de regras processuais restritivas e de não se proceder à execução de decisões judiciais, ou de se limitar a efetiva investigação, repressão ou sanção das violações do direito” (alínea c)).

O artigo 4.º traz as condições para a adoção das medidas do Regulamento e, de acordo com o n.º1, as medidas devem ser adotadas sempre “que as violações dos princípios do Estado de direito num Estado-Membro afetam ou são seriamente suscetíveis de afetar, de forma suficientemente direta⁴⁹, a boa gestão financeira, do orçamento da União ou a proteção dos interesses financeiros da União”.

O artigo 5.º traz as medidas em si que podem ser tomadas para a proteção do orçamento, dentre as quais enfatizamos a “suspensão dos pagamentos ou da execução do compromisso jurídico, ou cessação do compromisso jurídico nos termos do artigo 131.º, n.º 3, do Regulamento financeiro”, conforme alínea a), i).

O artigo 6.º é o que trata do procedimento que deve ser observado para a adoção das medidas, o qual inicia-se pela Comissão, conforme o n.º 1, quando “constatar que existem motivos razoáveis para considerar que as condições previstas no artigo 4.º estão preenchidas”, ressaltando-se que a decisão de execução é adotada pelo Conselho, conforme o n.º 10. Já o artigo 7.º prevê as condições para o levantamento das medidas adotadas. O artigo 8.º prevê o dever de informação da Comissão ao Parlamento Europeu sobre quaisquer medidas propostas, adotadas ou levantadas ao abrigo do Regulamento. O artigo 9.º dispõe sobre a elaboração de um relatório da Comissão sobre a eficácia das medidas aplicadas ao abrigo do Regulamento. Por fim, o artigo 10.º dispõe que o Regulamento vigora a partir de 1 de janeiro de 2021.

Dentre os considerandos do Regulamento, destacamos o n.º 7, que inclui na incidência do mecanismo “os recursos afetados através do Instrumento de Recuperação da União Europeia criado nos termos do Regulamento (UE) 2020/2094 do Conselho e através de empréstimos e outros instrumentos garantidos pelo orçamento da União”.

⁴⁹ A expressão “suficientemente direta” não constava na proposta inicial da Comissão, “a ligação entre o Estado de direito e a necessidade de proteger os interesses financeiros da União – que limita manifestamente o âmbito da condicionalidade do Estado de direito – surgiu através das conclusões do Conselho Europeu de julho de 2020, apesar das objeções da Polónia e da Hungria” (tradução nossa). JUSTYNA LACNY. “The rule of law conditionality under regulation n° 2092/2020: Is it all about the Money?”, *cit.*, p.84.

Portanto, o Regulamento 2020/2092 estabeleceu, desta forma, um novo regime de condicionalidade, a fim de impedir o financiamento de Estados-Membros violadores do Estado de direito, os quais prejudiquem diretamente os interesses financeiros da União ou a boa gestão financeira do orçamento da União.

De se destacar que o Conselho Europeu, nas Conclusões de 11 de dezembro de 2020, acordou que o objetivo do Regulamento de Condicionalidade consiste em proteger o orçamento da União, incluindo o plano *Next Generation EU*⁵⁰, e acordou, ainda, que em caso de interposição de recurso de anulação em face do referido Regulamento, deveria ser esperada a decisão do Tribunal de Justiça para que somente após a Comissão pudesse propor as medidas do Regulamento.⁵¹

Em 11 de março de 2021, como previsto, a Hungria e a Polónia interpuseram recursos de anulação no Tribunal de Justiça da União Europeia, nos termos do artigo 263.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia, requerendo a anulação do Regulamento, processos C-156/21⁵² e C-157/21⁵³, respectivamente. Os processos foram decididos em 16 de fevereiro de 2022, em separado, apesar das argumentações serem similares. Por este motivo, referenciar-nos-emos ao processo C-156/21, cujo recurso foi interposto pela Hungria.

No processo C-156/21, a Hungria, no pedido principal, requereu a anulação integral do Regulamento 2020/2092 e, subsidiariamente, a anulação de alguns dos artigos do regulamento, nomeadamente o artigo 4º, nº1 e nº2, alínea h), o artigo 5º, nº2 e nº3, penúltimo e último períodos, e o artigo 6º, nº3 e nº8.

Nos principais fundamentos dos pedidos, a Hungria defende o carácter inadequado do artigo 322.º, n.º 1, alínea a), do TFUE, enquanto base jurídica do Regulamento, no

⁵⁰ Pacote negociado para a recuperação econômica pós pandemia.

⁵¹ Cf. CONSELHO EUROPEU, “Conclusões de 11 de dezembro de 2020, EUCO 22/20, pp.1-2, disponível em <https://www.consilium.europa.eu/media/47338/1011-12-20-euco-conclusions-pt.pdf>. Em razão dessas conclusões do Conselho Europeu, sucedeu que até outubro de 2021 o Regulamento que entrou em vigor janeiro ainda não estava a ser aplicado. Por esta razão, o Parlamento Europeu, inconformado, intentou uma ação no Tribunal de Justiça contra a Comissão, processo C-657/21, argumentando que a Comissão Europeia violou os Tratados ao não aplicar integralmente e imediatamente o Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092. A Comissão teria falhado em exercer suas responsabilidades ao condicionar a aplicação do regulamento à finalização de orientações pós-sentença do Tribunal de Justiça, violando assim sua obrigação de independência e os princípios de equilíbrio institucional e cooperação leal. Ação intentada em 29 de outubro de 2021 — Parlamento Europeu/Comissão Europeia (Processo C-657/21), JO 2022/C 11/25, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A62021CN0657>.

⁵² Acórdão do Tribunal de Justiça (Tribunal Pleno), de 16 de fevereiro de 2022, *Hungria c. Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A62021CJ0156>.

⁵³ Acórdão do Tribunal de Justiça (Tribunal Pleno), de 16 de fevereiro de 2022, *Polónia c. Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A62021CJ0157>.

sentido de que seus elementos essenciais não dizem respeito a regras financeiras, mas sim à definição do conceito de Estado de direito e formas de violação deste⁵⁴.

Além disso, alega que o Regulamento viola o previsto no artigo 7.º do TUE, que é a única base legal na qual poderia se verificar o risco de violação grave dos valores da União Europeia por parte de um Estado-Membro, na medida em que permite a instauração de um procedimento paralelo com a mesma finalidade⁵⁵. A Hungria argumenta que o mecanismo de condicionalidade não depende de uma decisão unânime para aplicar sanções severas, como prevê o artigo 7.º, n.º 2, do TUE. No Regulamento de Condicionalidade a regra de deliberação é a maioria qualificada, pela regra do artigo 322.º, n.º 1, alínea a), do TFUE.

O Tribunal de Justiça, entretanto, rejeitou todas as alegações da recorrente e julgou o pedido improcedente. Concluiu que não há inadequação da base jurídica do Regulamento, uma vez que a finalidade deste é unicamente proteger o orçamento da União contra as violações “que decorram de forma suficientemente direta de violações dos princípios do Estado de direito por parte de um Estado-Membro, e não em sancionar, por si só, essas violações”.⁵⁶ Conforme decidiu o Tribunal, “os valores que constam do artigo 2.º TUE foram identificados e são partilhados pelos Estados-Membros. Definem a própria identidade da União enquanto ordem jurídica comum. Assim, a União deve poder, dentro dos limites das suas atribuições previstas nos Tratados, defender os referidos valores”.⁵⁷

É categórica a rejeição ao argumento quanto ao artigo 7.º do TUE ser o único meio permitido pelos tratados para situações em que os Estados-Membros violem princípios e valores da União. Neste sentido, quanto ao alcance dos valores do artigo 2.º do TUE, “o artigo 47.º da Carta e o artigo 19.º TUE garantem, nomeadamente, o direito à ação e o direito a um tribunal independente e imparcial previamente estabelecido por lei, no que respeita à proteção dos direitos e liberdades garantidos pelo direito da União.”⁵⁸ Outrossim, “os artigos 8.º, 10.º, 19.º, n.º 1, 153.º, n.º 1, alínea i), e 157.º, n.º 1, TFUE

⁵⁴ Dispõe o Considerando n.º 70 do acórdão: “Em contrapartida, os elementos essenciais das disposições do regulamento impugnado, como a definição do conceito de «Estado de direito» ou as formas possíveis de violação dos princípios do Estado de direito, não podem ser objetivamente considerados regras financeiras que definem as modalidades de execução do orçamento, na aceção desta disposição. O caráter inadequado do artigo 322.º, n.º 1, TFUE, enquanto base jurídica deste regulamento, resulta, particularmente, da comparação das regras em matéria de conflitos de interesses contidas no referido regulamento e no Regulamento Financeiro.”

⁵⁵ Considerando n.ºs 80 a 82.

⁵⁶ Conforme dispõe o Considerando n.º 119 do acórdão.

⁵⁷ Considerando n.º 127 do acórdão.

⁵⁸ Considerando n.º 157 do acórdão.

esclarecem o alcance dos valores da igualdade, da não discriminação e da igualdade entre homens e mulheres, e permitem ao legislador da União adotar normas de direito derivado destinadas a implementar esses valores”.⁵⁹ Como ressalta MARIA LUÍSA DUARTE, para o “TJ, o compromisso da União com os princípios e valores inerentes ao Estado de direito é concretizado sob a forma de normas cujo respeito pelos Estados-Membros é, há muito, passível de controlo, nomeadamente através da acção por incumprimento e do processo de questões prejudiciais (v. n.ºs 159 e segs.)”.⁶⁰

De se destacar, também, que o Tribunal de Justiça reforçou que os Estados-Membros devem cumprir os valores fundamentais da União Europeia, como já havia indicado em casos anteriores, aplicando o princípio da não regressão para que os critérios de adesão (critérios de Copenhaga) sejam mantidos em todos os momentos. Também reforçou que o respeito pelos valores do artigo 2.º do TUE é essencial para a confiança mútua entre os Estados-Membros e a solidariedade dentro da União, especialmente no contexto do orçamento da União.⁶¹

Nesse sentido, foi negado provimento a ambos os recursos, da Polónia e da Hungria, em 16 de fevereiro de 2022 pelo Tribunal de Justiça, em acórdãos que, para a doutrina, marcaram “um antes e um depois, porque removeram o último obstáculo à aplicação efectiva do regime da condicionalidade financeira”, e ainda estabeleceram uma série de observações destinadas a promover uma aplicação do Regulamento que seja objetiva, justa e imparcial, garantindo o respeito às garantias processuais, a não discriminação e a igualdade de tratamento entre os Estados-Membros.⁶²

Por conseguinte, em cumprimento ao artigo 6.º, n.º 1 do Regulamento 2020/2092, a Comissão deu início ao procedimento e enviou uma notificação escrita ao Governo Húngaro em 27 de abril de 2022, a qual foi respondida por carta em 22 de agosto de 2022. Em 18 de setembro de 2022, a Comissão apresentou uma proposta de decisão de execução

⁵⁹ Considerando n.º 158 do acórdão.

⁶⁰ Cf. MARIA LUÍSA DUARTE. “União Europeia e Estado de direito – notas sobre um debate desigual”, *cit.*, p. 251.

⁶¹ Cf. ANNA ZEMSKOVA. “Rule of Law Conditionality: a Long-Desired Victory or a Modest Step Forward?: Hungary v Parliament and Council (C-156/21) and Poland v Parliament and Council (C-157/21)”, *EU Law Live*, 2022, p.2.

⁶² Cf. MARIA LUÍSA DUARTE. “União Europeia e Estado de direito – notas sobre um debate desigual”, *cit.*, p. 251. Ainda sobre o assunto, comenta a autora que em “2020, sem alterar os Tratados, em crescente dificuldade para lidar com a situação de assumido desvio aos padrões do Estado de direito, no nível perigoso do conflito institucional directo, como aconteceu com a Polónia e a Hungria, a União Europeia aplica, *mutatis mutandis*, uma fórmula análoga de punição financeira, potenciada na sua eficácia pela rapidez do procedimento administrativo e pelos montantes financeiros envolvidos, incluindo o pacote negociado para a recuperação económica pós-pandémica (*Next Generation European Union*)”. Cf. MARIA LUÍSA DUARTE. “União Europeia e Estado de direito – notas sobre um debate desigual”, *cit.*, p. 252.

ao Conselho relativa a medidas para a proteção do orçamento da União contra violações dos princípios do Estado de direito na Hungria (COM(2022)0485), com base no artigo 6.º, n.º 9 do Regulamento 2020/2092. A Comissão propôs a suspensão de 65% das autorizações à Hungria, relacionadas a três programas de coesão e a proibição de compromissos jurídicos com determinados fundos fiduciários de interesse público.⁶³

Oportuno destacar que o Regulamento 2020/2092 impulsionou uma série de ações por parte das instituições da União Europeia, e resultou na sua utilização como base jurídica de trinta e seis documentos⁶⁴.

⁶³ Cf. PARLAMENTO EUROPEU. “Avaliação do cumprimento pela Hungria das condições do Estado de direito nos termos do Regulamento relativo à condicionalidade e ponto da situação do PRR húngaro”, Resolução do Parlamento Europeu sobre a avaliação do cumprimento pela Hungria das condições relativas ao Estado de direito estabelecidas no Regulamento relativo à condicionalidade e a situação atual do plano de recuperação e resiliência húngaro (2022/2935(RSO), 2023/C 167/11, 24 de novembro de 2022, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52022IP0422&qid=1725012173229>.

⁶⁴ Até a data de 30 de agosto de 2024, têm o Regulamento 2020/2091 como base jurídica os seguintes documentos, elencados em ordem cronológica: Resolução do Parlamento Europeu, de 17 de dezembro de 2020, sobre o Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027, o Acordo Interinstitucional, o Instrumento de Recuperação da UE e o Regulamento relativo ao Estado de Direito (2020/2923(RSP)), OJ C 445, 29/10/2021, p. 15—17; Resolução do Parlamento Europeu, de 25 de março de 2021, sobre a aplicação do Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092: mecanismo de condicionalidade do Estado de direito (2021/2582(RSP)), OJ C 494, 08/12/2021, p. 61—63; Resolução do Parlamento Europeu, de 25 de março de 2021, sobre as orientações gerais para a preparação do orçamento de 2022, Secção III — Comissão (2020/2265(BUI)), OJ C 494, 08/12/2021, p. 207—216; Resolução do Parlamento Europeu, de 10 de junho de 2021, sobre a situação do Estado de direito na União Europeia e a aplicação do Regulamento relativo à condicionalidade (Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092) (2021/2711(RSP)), OJ C 67, 08/02/2022, p. 86—89; Resolução do Parlamento Europeu, de 10 de junho de 2021, sobre o conflito de interesses do primeiro-ministro da República Checa (2021/2671(RSP)), OJ C 67, 08/02/2022, p. 56—63; Resolução do Parlamento Europeu, de 24 de junho de 2021, sobre o relatório de 2020, da Comissão, sobre o Estado de Direito (2021/2025(INI)), OJ C 81, 18/02/2022, p. 27—42; Resolução do Parlamento Europeu, de 7 de julho de 2021, sobre a proteção dos interesses financeiros da UE — luta contra a fraude — relatório anual 2019 (2020/2246(INI)), OJ C 99, 01/03/2022, p. 73—87; Resolução do Parlamento Europeu, de 8 de julho de 2021, sobre a criação de diretrizes para a aplicação do regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União (2021/2071(INI)), OJ C 99, 01/03/2022, p. 146—151; Resolução do Parlamento Europeu, de 8 de julho de 2021, sobre as violações do direito da UE e dos direitos dos cidadãos LGBTIQ na Hungria em resultado das alterações legislativas introduzidas pelo Parlamento húngaro (2021/2780(RSP)), OJ C 99, 01/03/2022, p. 218—225; Resolução do Parlamento Europeu, de 16 de setembro de 2021, sobre a liberdade dos meios de comunicação social e a nova deterioração do Estado de direito na Polónia (2021/2880(RSP)), OJ C 117, 11/03/2022, p. 151—158; Resolução do Parlamento Europeu, de 21 de outubro de 2021, sobre a crise do Estado de direito na Polónia e o primado do direito da UE (2021/2935(RSP)), OJ C 184, 05/05/2022, p. 154—158; Resolução do Parlamento Europeu, de 24 de novembro de 2021, sobre a revisão do Regulamento Financeiro na perspetiva da entrada em vigor do Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027 (2021/2162(INI)), OJ C 224, 08/06/2022, p. 37—46; Resolução do Parlamento Europeu, de 16 de dezembro de 2021, sobre os direitos fundamentais e o Estado de direito na Eslovénia, e designadamente o atraso registado na nomeação dos procuradores europeus (2021/2978(RSP)), OJ C 251, 30/06/2022, p. 127—133; Resolução do Parlamento Europeu, de 8 de março de 2022, sobre a redução do espaço reservado à sociedade civil na Europa (2021/2103(INI)), OJ C 347, 09/09/2022, p. 2—14; Resolução do Parlamento Europeu, de 10 de março de 2022, sobre o Estado de direito e as consequências do acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia (2022/2535(RSP)), OJ C 347, 09/09/2022, p. 168—171; Resolução do Parlamento Europeu, de 10 de março de 2022, sobre o Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas: Análise Anual do Crescimento Sustentável 2022 (2022/2006(INI)), OJ C 347, 09/09/2022, p. 181—186; Comunicação da Comissão Orientações sobre a aplicação do Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092 relativo a um regime geral de condicionalidade para

O Parlamento Europeu, na Resolução (2022/2935(RSP)) de 24 de novembro de 2022, apoiou a ativação do Regulamento de Condicionalidade contra a Hungria considerando as violações dos princípios do Estado de direito com afetação à gestão financeira da União Europeia. O Parlamento considerou que as 17 medidas negociadas entre a Comissão e o Governo húngaro não eram suficientes para mitigar o risco sistémico aos interesses financeiros da EU, instou o Conselho a adotar as medidas propostas e a

a proteção do orçamento da União 2022/C 123/02, C/2022/1382, OJ C 123, 18/03/2022, p. 12—37; Resolução do Parlamento Europeu, de 24 de março de 2022, sobre o QFP 2021-2027: luta contra as estruturas oligárquicas, proteção dos fundos da União contra a fraude e conflitos de interesses (2020/2126(INI)), OJ C 361, 20/09/2022, p. 15—25; Resolução do Parlamento Europeu, de 5 de abril de 2022, sobre as orientações gerais para a preparação do orçamento de 2023, Secção III — Comissão (2021/2226(BUI)), OJ C 434, 15/11/2022, p. 105—114; Resolução do Parlamento Europeu, de 19 de maio de 2022, sobre o relatório de 2021 da Comissão sobre o Estado de Direito (2021/2180(INI)), OJ C 479, 16/12/2022, p. 18—32; Resolução do Parlamento Europeu, de 9 de junho de 2022, sobre o Estado de direito e a eventual aprovação do plano nacional de recuperação da Polónia (MRR) (2022/2703(RSP)), OJ C 493, 27/12/2022, p. 108—111; Resolução do Parlamento Europeu, de 23 de junho de 2022, sobre a execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (2021/2251(INI)), OJ C 32, 27/01/2023, p. 42—57; Resolução do Parlamento Europeu, de 7 de julho de 2022, sobre a proteção dos interesses financeiros da União Europeia — luta contra a fraude — relatório anual de 2020 (2021/2234(INI)), OJ C 47, 07/02/2023, p. 236—249; Resolução do Parlamento Europeu, de 15 de setembro de 2022, sobre coesão económica, social e territorial na União Europeia: oitavo relatório sobre a coesão (2022/2032(INI)), OJ C 125, 05/04/2023, p. 100—113; Proposta de DECISÃO DE EXECUÇÃO DO CONSELHO relativa a medidas para a proteção do orçamento da União contra violações dos princípios do Estado de direito na Hungria, COM/2022/485 final; Resolução do Parlamento Europeu, de 19 de outubro de 2022, referente à posição do Conselho sobre o projeto de orçamento geral da União Europeia para o exercício de 2023 (12108/2022 — C9-0306/2022 — 2022/0212(BUD)), OJ C 149, 28/04/2023, p. 109—124; Resolução do Parlamento Europeu, de 24 de novembro de 2022, sobre a avaliação do cumprimento pela Hungria das condições relativas ao Estado de direito estabelecidas no Regulamento relativo à condicionalidade e a situação atual do plano de recuperação e resiliência húngaro (2022/2935(RSP)), OJ C 167, 11/05/2023, p. 74—76; Decisão de Execução (UE) 2022/2506 do Conselho de 15 de dezembro de 2022 relativa a medidas para a proteção do orçamento da União contra violações dos princípios do Estado de direito na Hungria, ST/14247/2022/INIT, OJ L 325, 20/12/2022, p. 94—109; Resolução do Parlamento Europeu, de 15 de dezembro de 2022, sobre a melhoria do quadro financeiro plurianual 2021-2027: um orçamento da União resiliente e adaptado aos novos desafios (2022/2046(INI)), OJ C 177, 17/05/2023, p. 115—128; Resolução do Parlamento Europeu, de 19 de janeiro de 2023, sobre a proteção dos interesses financeiros da União Europeia — luta contra a fraude — relatório anual de 2021 (2022/2152(INI)), OJ C 214, 16/06/2023, p. 133—149; Resolução do Parlamento Europeu, de 15 de março de 2023, sobre o Semestre Europeu para a coordenação da política económica em 2023 (2022/2150(INI)), OJ C, C/2023/401, 23.11.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2023/401/oj>; Resolução do Parlamento Europeu, de 30 de março de 2023, sobre o Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito — Situação na União Europeia (2022/2898(RSP)), OJ C 341, 27/09/2023, p. 2—9; Resolução do Parlamento Europeu, de 1 de junho de 2023, sobre as violações do Estado de direito e dos direitos fundamentais na Hungria e o congelamento de fundos da UE (2023/2691(RSP)), OJ C, C/2023/1223, 21.12.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2023/1223/oj>; Resolução do Parlamento Europeu, de 3 de outubro de 2023, sobre a proposta de revisão intercalar do quadro financeiro plurianual 2021-2027 (COM(2023)0337 — 2023/0201R(APP)), OJ C, C/2024/1195, 23.2.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/1195/oj>; P9_TA(2023)0367 — Orçamento geral da União Europeia para o exercício de 2024 – todas as secções — Resolução do Parlamento Europeu, de 18 de outubro de 2023, referente à posição do Conselho sobre o projeto de orçamento geral da União Europeia para o exercício de 2024 (11565/2023 – C9-0336/2023 – 2023/0264(BUD)), OJ C, C/2024/2665, 29.4.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/2665/oj>; COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO sobre a aplicação 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, COM/2024/17 final.

Comissão a tomar medidas imediatas contra outras violações do Estado de direito, especialmente relacionadas à independência do sistema judicial na Hungria. O Parlamento, ainda, lamentou a falta de informações sobre as negociações entre a Comissão e as autoridades húngaras, pedindo maior transparência para informar os cidadãos europeus, especialmente os húngaros.⁶⁵

Por conseguinte, em 15 de dezembro de 2022 o Conselho da União Europeia adotou a execução do Regulamento, na Decisão de Execução (UE) 2022/2506, relativa a medidas para a proteção do orçamento da União contra violações dos princípios do Estado de direito na Hungria.⁶⁶ O Conselho, no artigo 1.º, n.º 1, decidiu estarem preenchidas as condições para a adoção de medidas adequadas, nos termos do artigo 4.º, n.º 1 do Regulamento (UE, EURATOM) 2020/2092, uma vez que as medidas corretivas propostas pela Hungria não foram consideradas suficientes para responder às constatações estabelecidas na notificação enviada pela Comissão (artigo 1.º, n.º 2).

Dentre as medidas mais importantes impostas à Hungria ao abrigo da Decisão de Execução, destacam-se a criação de uma Autoridade para a Integridade, o estabelecimento de um grupo de trabalho sobre a luta contra a corrupção, o reforço do quadro de luta contra a corrupção, a garantia de transparência na utilização de fundos da União pelas fundações de interesse público, a introdução de um procedimento específico para crimes relacionados com a gestão de bens públicos, o reforço dos mecanismos de auditoria e controle, a redução dos procedimentos de concurso com um único proponente.⁶⁷

Quanto à autoridade para a integridade, sua criação é destinada a reforçar a prevenção, detecção e correção de fraudes, conflitos de interesses, corrupção e outras irregularidades relativas à execução de qualquer apoio financeiro da União Europeia, com

⁶⁵ Cf. PARLAMENTO EUROPEU. “Avaliação do cumprimento pela Hungria das condições do Estado de direito nos termos do Regulamento relativo à condicionalidade e ponto da situação do PRR húngaro”, Resolução do Parlamento Europeu sobre a avaliação do cumprimento pela Hungria das condições relativas ao Estado de direito estabelecidas no Regulamento relativo à condicionalidade e a situação atual do plano de recuperação e resiliência húngaro (2022/2935(RSO), 2023/C 167/11, 24 de novembro de 2022, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52022IP0422&qid=1725012173229>.

⁶⁶ Cf. CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. “Decisão de Execução (UE) 22/2506 do Conselho relativa a medidas para a proteção do orçamento da União contra violações dos princípios do Estado de direito na Hungria, OJ L 325, 20/12/2022, p. 94—109, 15 de dezembro de 2022, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32022D2506&qid=1725012173229>.

⁶⁷ Cf. Considerandos n.º 26, a), b), c), d), e), f), g), h), i), da Decisão de Execução (UE) 2022/2505 do Conselho.

poder de supervisionar e intervir em processos de contratação pública e outras atividades financeiras.⁶⁸

Quanto ao estabelecimento de um grupo de trabalho sobre a luta contra a corrupção, o país deve criar um grupo de trabalho específico para combater a corrupção, que inclui tanto representantes do governo quanto membros de organizações não governamentais, para monitorar e propor melhorias nas medidas de combate à corrupção.⁶⁹

Quanto ao quadro de luta contra a corrupção, a Hungria deve adotar estratégias antifraude e anticorrupção, detalhando as funções das entidades envolvidas na execução dos fundos da União em matéria de prevenção, detecção e correção de fraudes e corrupção.⁷⁰

Quanto à transparência na utilização do apoio da União pelas fundações de gestão de ativos de interesse público, a Hungria foi instada a garantir transparência na utilização dos fundos da UE pelas fundações de interesse público, alterando a legislação para incluir regras claras sobre contratação pública e conflitos de interesses.⁷¹

Quanto à introdução de um procedimento específico para crimes relacionados com a gestão de bens públicos, a Hungria comprometeu-se de introduzir um procedimento judicial para lidar com crimes relacionados ao exercício da autoridade pública ou gestão de bens públicos, assegurando que essas denúncias sejam investigadas adequadamente.⁷²

Quanto ao reforço dos mecanismos de auditoria e controle, a Hungria foi obrigada a melhorar os mecanismos de auditoria e controle para garantir o uso adequado dos fundos da UE, incluindo o estabelecimento de uma direção de auditoria interna.⁷³

Quanto à redução dos procedimentos de concurso com um único proponente, a Hungria comprometeu-se de reduzir a percentagem de procedimentos de contratação pública com um único proponente para menos de 15%, visando aumentar a concorrência e transparência.⁷⁴

Quanto à aplicação de ferramentas de monitoramento e avaliação de riscos, a Hungria se comprometeu com a implementação da ferramenta ARACHNE para

⁶⁸ Cf. Considerandos n.ºs 35, 36 da Decisão de Execução (UE) 2022/2505 do Conselho.

⁶⁹ Cf. Considerandos n.ºs 37, 38 da Decisão de Execução (UE) 2022/2505 do Conselho.

⁷⁰ Cf. Considerandos n.ºs 39, 40, 41 da Decisão de Execução (UE) 2022/2505 do Conselho.

⁷¹ Cf. Considerandos n.ºs 42, 43 da Decisão de Execução (UE) 2022/2505 do Conselho.

⁷² Cf. Considerandos n.ºs 44, 45, 46 da Decisão de Execução (UE) 2022/2505 do Conselho.

⁷³ Cf. Considerando n.º 47 da Decisão de Execução (UE) 2022/2505 do Conselho.

⁷⁴ Cf. Considerandos n.ºs 48, 49 da Decisão de Execução (UE) 2022/2505 do Conselho.

monitoramento de riscos e conflitos de interesse na utilização de fundos da União Europeia.

Apresentadas as condições, o Conselho decidiu suspender 55% das autorizações orçamentárias a título dos programas operacionais da política de coesão,⁷⁵ o que, conforme é destacado pela doutrina⁷⁶, fez com que a Hungria fosse fortemente impactada pelo Regulamento de Condicionalidade.⁷⁷ Parte da doutrina, entretanto, apoia não só a suspensão parcial de fundos, como o total corte de repasses. JOHN MORIJN, DANIEL

⁷⁵ Conforme dispõe o artigo 2.º da Decisão de Execução “1. São suspensas 55 % das autorizações orçamentais a título dos programas operacionais da política de coesão a seguir indicados, uma vez aprovados:

- a) Programa Operacional Mais – Ambiente e Eficiência Energética;
- b) Programa Operacional Mais – Transportes Integrados;
- c) Programa Operacional Mais – Desenvolvimento e Ordenamento do Território.

2. Quando a Comissão executa o orçamento da União em regime de gestão direta ou indireta nos termos do artigo 62.º, n.º 1, alíneas a) e c), do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046, não podem ser assumidos quaisquer compromissos jurídicos com fundos fiduciários de interesse público estabelecidos com base na Lei húngara IX de 2021, nem com quaisquer entidades por eles mantidas.”

⁷⁶ Neste sentido, dispõe MATTHEW WIGLER: “*Since taking effect, the conditionality mechanism has had indeed had a serious impact on Hungary. The European Union triggered rule of law conditionality for the first time in April 2022, targeting Hungary after Orban’s fourth election. Hungary has not received 5.8 billion euros in Covid recovery that it is entitled to receive should it restore increased judicial independence. These frozen funds alone represent 8.5% of Hungary’s entire GDP, representing a massive blow to Budapest. In December 2022, Hungary was left without 22 billion euros from its 2021-27 cohesion funding, a program meant to support less prosperous Member States to pursue sustainable development, and missed out on another 6.3 billion euros due to corruption concerns. In Hungary, so the saying goes, ‘lots of small adds up to a big’. As pertains to Hungarian holds on European Union funding, a lot of big has added up to a massive hit, with Orban facing an unsustainable budget shortfall due to rule of law conditionality*”. MATTHEW WINGLER. “Can the European Union effectively protect the rule of law in its member states?: Evaluating enforcement tools in the context of Poland and Hungary”, *European Union Law Working Papers*, n.º 78, 2023, pp.23-24.

⁷⁷ Quanto ao impacto nos beneficiários, destacamos Recurso interposto em 13 de março de 2023, Processo T-140/23, o qual ainda se encontra pendente, do Tribunal Geral da União Europeia, em uma ação apresentada pela universidade Húngara Dunaújvárosi Egyetem contra o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia, por considerar que a suspensão dos financiamentos ao abrigo do Regulamento de Condicionalidade 2020/2092 violava expectativas legítimas da universidade. A universidade requereu ao Tribunal a anulação parcial da Decisão de Execução 2022/2506, nomeadamente do artigo 2.º, n.º 2, que proíbe compromissos legais com qualquer *trust* de interesse público ou entidades mantidas por tais *trusts*, alegando que a disposição afeta diretamente sua posição jurídica, por poder impactar a capacidade de acessar financiamentos da União para seus projetos e atividades. O processo ainda se encontra pendente, entretanto, até o momento o Tribunal indeferiu o pedido de medidas provisórias da universidade recorrente de suspensão da Decisão de Execução, por considerar que a recorrente não apresentou provas concretas sobre os requisitos de urgência. O Tribunal também, no despacho do dia 04 de abril de 2024, rejeitou a exceção de inadmissibilidade do recurso suscitada pelo Conselho, sob o fundamento de que desde a entrada em vigor da disposição controvertida, a Comissão e as autoridades responsáveis pela execução do orçamento da União em gestão direta ou indireta são obrigadas a respeitar a proibição em causa e não podem assumir um compromisso jurídico com uma entidade como o requerente (pela redação da Decisão de Execução 2022/2506 a Comissão e as autoridades responsáveis pela execução do orçamento da União em gestão direta ou indireta estão vinculadas a uma proibição clara, precisa e expressa de assumir compromissos jurídicos com fundos fiduciários de interesse público estabelecidos com base na Lei IX húngara e com as entidades por eles detidas, tais como *trusts* de interesse público, que resulta diretamente da referida disposição, sem poder beneficiar de uma margem de apreciação independente a este respeito), conforme o Despacho de 04/04/24, ECLI:EU:T:2024:209. O processo, no entanto, ainda está pendente de julgamento. Tribunal de Justiça, Processo T-140/23, Dunaújvárosi Egyetem/Conselho e Comissão, relativo ao Recurso interposto em 13 de março de 2023, ECLI:EU:T:2024:210.

KELEMEN E KIM LANE SHEPPELE defendem a legalidade do Regulamento de Condicionalidade e entendem que a Comissão deveria cortar 100% dos fundos da Hungria, dado que as violações ao Estado de direito observadas no Estado-Membro são tão fundamentais, recorrentes e disseminadas, que evidenciam um colapso completo do sistema de execução e monitoramento orçamentário do país.⁷⁸

Passamos, então, à análise da eficácia do Regulamento 2020/2092 no que diz respeito à Hungria, a partir do capítulo que segue.

4. A efetividade do Regulamento de Condicionalidade como resposta às questões do Estado de direito na Hungria

No presente capítulo será abordada a aplicação do Regulamento 2020/2092 relativamente à Hungria, no sentido de verificar se as medidas que até então foram adotadas são eficazes para responder às questões do Estado de direito no Estado Húngaro.

O artigo 9.º do Regulamento 2020/2092 prevê o dever da Comissão de apresentar um relatório ao Parlamento e ao Conselho acerca da aplicação do próprio Regulamento, tratando sobre a eficácia das medidas adotadas. Por conseguinte, em 12 de janeiro de 2024, a Comissão apresentou o referido relatório através da Comunicação COM(2024) 17 final⁷⁹. No documento, a Comissão aborda a aplicação do Regulamento de Condicionalidade, a complementaridade com outros instrumentos, a eficácia das medidas adotadas, a eficácia do procedimento e apresenta suas conclusões.

No que tange à aplicação do Regulamento, a Comissão reforça que o mecanismo tem natureza orçamental e foi criado para “reagir com medidas de proteção eficazes em caso de violações dos princípios do Estado de direito que afetem ou sejam seriamente suscetíveis de afetar o orçamento da União ou os interesses financeiros da União”. Frisa a Comissão que o mecanismo não foi criado com o escopo principal de corrigir as situações específicas de violações ao Estado de direito previstas no artigo 3.º do Regulamento, mas para ser utilizado somente quando não houver outro recurso adequado

⁷⁸ Cf. JOHN MORIJN / Daniel R. KELEMEN / KIM LANE SCHEPPELE. “Stop Feeding the Autocrats: Why Cutting 100% of the Funds to Hungary is Required by the Conditionality Regulation”, *EU Law Live*, 2022, pp. 6-7.

⁷⁹ COMISSÃO EUROPEIA. “Comunicação da Comissão sobre a aplicação do Regulamento (UE, Euratom) 2020, de 16 de dezembro de 2020, relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União”, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, COM(2024) 17 final, 12 de janeiro de 2024, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52024DC0017&qid=1725050066975>.

e, concomitantemente, a situação causar ou for suscetível de causar o mencionado impacto orçamental.⁸⁰

Assim, após as decisões do Tribunal de Justiça, de 16 de fevereiro de 2022, que negaram provimento aos recursos de anulação interpostos pela Polónia e pela Hungria e confirmaram a validade do Regulamento de Condicionalidade, a Comissão adotou Orientações sobre a aplicação do Regulamento 2020/2092, através da Comunicação de 18 de março de 2022.⁸¹ As Orientações destacam cinco aspectos principais para a proteção do orçamento da União contra violações dos princípios do Estado de direito: as condições para a adoção de medidas, a relação com outros instrumentos, a proporcionalidade das medidas, o processo de avaliação e a proteção dos beneficiários finais. É destacada a busca de garantir uma aplicação objetiva e proporcional, protegendo o orçamento da União e os interesses financeiros com medidas adaptadas a cada situação específica.⁸²

Na aplicação do Regulamento, então, a Comissão trabalhou conjuntamente com seus serviços, nomeadamente “os serviços responsáveis pela preparação do Semestre Europeu e do relatório sobre o Estado de direito e pela execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e do Regulamento de Disposições Comuns, bem como o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) e os serviços de auditoria da Comissão” para fiscalizar de forma mais intensa as situações passíveis de incidência do mecanismo.⁸³

Até a data da apresentação do relatório em análise, a Comissão abriu somente um processo de aplicação do Regulamento 2020/2092 com adoção de medidas, o relativo à Hungria. Com base no artigo 6.º, n.º 1 do referido instrumento, a Comissão enviou uma notificação escrita ao Estado Húngaro em 27 de abril de 2022, com uma análise de questões que afetavam ou eram passíveis de afetação do orçamento da União. Em resposta, a Hungria apresentou três cartas, em 27 de junho, 30 de junho e 5 de julho, sem,

⁸⁰ Cf. COMISSÃO EUROPEIA. “Comunicação da Comissão sobre a aplicação do Regulamento (UE, Euratom) 2020, de 16 de dezembro de 2020, relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União”, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, COM(2024) 17 final, *cit.*, pp. 1-2.

⁸¹ Cf. COMISSÃO EUROPEIA. “Comunicação da Comissão sobre a aplicação do Regulamento (UE, Euratom) 2020, de 16 de dezembro de 2020, relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União”, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, COM(2024) 17 final, *cit.*, p. 2.

⁸² Cf. 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”, Comunicação da Comissão, JO C 123, 18 de março de 2022, disponível em [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52022XC0318\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52022XC0318(02)).

⁸³ Cf. COMISSÃO EUROPEIA. “Comunicação da Comissão sobre a aplicação do Regulamento (UE, Euratom) 2020, de 16 de dezembro de 2020, relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União”, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, COM(2024) 17 final, *cit.*, pp. 2-3.

entretanto, ter realizado quaisquer atos dos concretos apontados pela Comissão. Em 19 de julho de 2022, então, a Hungria propôs 17 medidas como resposta, que, contudo, na avaliação da Comissão, não eram adequadas para solucionar os problemas⁸⁴

Adiante, em 18 de setembro de 2022, a Comissão apresentou ao Conselho uma proposta de medidas a serem adotadas em relação à Hungria para a proteção do orçamento da União contra violações do Estado de direito no país (COM(2022) 485 final). Nesta altura, a Comissão “propôs a suspensão de 65 % das autorizações para três programas operacionais no âmbito da política de coesão (ou a suspensão de um ou mais desses programas, proporcionalmente ao risco daí decorrente para o orçamento, caso não fossem adotados no momento da decisão do Conselho) e a proibição de assumir compromissos jurídicos com entidades específicas (os chamados fundos fiduciários de interesse público e as entidades por eles mantidas) para programas executados em regime de gestão direta e indireta”.⁸⁵

Ante a constatação da continuação dos riscos apontados, a Comissão apresentou ao Conselho, em 30 de novembro de 2022, a proposta de execução, nos termos do artigo 6.º, n.º 9, do Regulamento 2020/2092. Com isso, o Conselho adotou a decisão de execução (Decisão de Execução (UE) 2022/2506), conforme o artigo 6.º, n.º 10, do Regulamento 2020/2092, em 15 de dezembro de 2022. De forma a observar a proporcionalidade, o Conselho decidiu por reduzir para 55% a porcentagem das suspensões do orçamento, o que corresponde a cerca de 6,3 mil milhões de euros para o período 2021-2027. Na decisão, o Conselho também proibiu a realização de “novos compromissos jurídicos com fundos fiduciários de interesse público húngaros e entidades por eles mantidas aquando da execução do orçamento da União em regime de gestão direta ou indireta”. Em 13 de dezembro de 2023, a pedido da Hungria e nos termos do artigo 7.º, n.º 2 do Regulamento 2020/2092, a Comissão reavaliou as medidas impostas, mas verificou que as condições se mantinham, razão pela qual concluiu que as medidas adotadas deveriam permanecer em vigor.⁸⁶

⁸⁴ Cf. COMISSÃO EUROPEIA. “Comunicação da Comissão sobre a aplicação do Regulamento (UE, Euratom) 2020, de 16 de dezembro de 2020, relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União”, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, COM(2024) 17 final, *cit.*, pp. 6-7.

⁸⁵ Cf. COMISSÃO EUROPEIA. “Comunicação da Comissão sobre a aplicação do Regulamento (UE, Euratom) 2020, de 16 de dezembro de 2020, relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União”, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, COM(2024) 17 final, *cit.*, p.7.

⁸⁶ Cf. COMISSÃO EUROPEIA. “Comunicação da Comissão sobre a aplicação do Regulamento (UE, Euratom) 2020, de 16 de dezembro de 2020, relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do

Entretanto, apesar do reconhecimento, Comissão decidiu, de 13 de dezembro de 2023, de desbloquear cerca de 10 mil milhões de euros por considerar que o país tinha cumprido a condição habilitadora horizontal relativa à Carta dos Direitos Fundamentais no respeitante à independência judicial.⁸⁷

O Tribunal de Contas Europeu, em seu relatório de 2024 sobre o Estado de direito na União Europeia, faz uma síntese do estado de aplicação das medidas em dezembro de 2023. Conforme o Tribunal, duas medidas orçamentárias foram propostas pela Comissão Europeia e impostas pelo Conselho à Hungria. A primeira, relativa à suspensão de 55% das autorizações orçamentais nos seguintes programas operacionais de política de coesão: Programa Operacional Mais – Ambiente e Eficiência Energética: 55% de 3,666 mil milhões de euros, resultando na suspensão de 2,016 mil milhões de euros, Programa Operacional Mais – Transportes Integrados: 55% de 3,546 mil milhões de euros, levando à suspensão de 1,950 mil milhões de euros, Programa Operacional Mais – Desenvolvimento e Ordenamento do Território: 55% de 4,354 mil milhões de euros, com 2,395 mil milhões de euros de financiamento da UE suspensos. Destacou o Tribunal o total de financiamento da UE suspenso nos três programas: 6,361 mil milhões de euros, dos quais cerca de 2,0 mil milhões de euros estão com o reembolso bloqueado. Já a segunda medida orçamentária, relativa à proibição de assumir compromissos jurídicos com fundos fiduciários de interesse público, criados de acordo com a Lei húngara IX de 2021, ou com qualquer entidade por eles gerida. Essa proibição se aplica quando a Comissão administra o orçamento da UE sob gestão direta ou indireta, conforme o artigo 62º, nº 1, alíneas a) e c), do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046.⁸⁸

Destaca, ainda, o Tribunal de Contas Europeu, que a Hungria sugeriu 17 medidas corretivas conforme o artigo 6º, nº 9, que incluem: o estabelecimento de uma nova Autoridade para a Integridade para melhorar a prevenção, deteção e correção de ilegalidades e irregularidades na aplicação dos fundos da União, a formação de um grupo de trabalho focado no combate à corrupção, o fortalecimento do quadro de combate à corrupção, garantindo maior eficácia e abrangência, a garantia de transparência na utilização de fundos da União por fundações de gestão de ativos de interesse público, a

orçamento da União”, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, COM(2024) 17 final, *cit.*, pp.7-8.

⁸⁷ Cf. TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU. “Estado de direito na UE - Melhor proteção dos interesses financeiros da UE, mas ainda há riscos”, União Europeia, Relatório Especial, n.º 03, 2024, p.6.

⁸⁸ Cf. TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU. “Estado de direito na UE - Melhor proteção dos interesses financeiros da UE, mas ainda há riscos”, União Europeia, Relatório Especial, n.º 03, 2024, p. 66.

implementação de um procedimento específico para tratar de crimes relacionados ao exercício da autoridade pública ou à gestão de bens públicos, a melhoria dos mecanismos de auditoria e controle para assegurar a correta utilização dos recursos da União, a redução da porcentagem de procedimentos de concurso público com um único proponente financiados por fundos da União, a diminuição da porcentagem de concursos com um único proponente também no orçamento nacional, o desenvolvimento de uma ferramenta de monitoramento para identificar e informar sobre procedimentos de contratação pública encerrados com um único proponente, o aperfeiçoamento do sistema eletrônico de contratos públicos para melhorar a transparência nos processos de contratação, o desenvolvimento de um quadro para medir o desempenho, que avalie a eficiência e a relação custo-benefício dos contratos públicos, a implementação de um plano de ação destinado a aumentar a concorrência nos processos de contratação pública, o fornecimento de treinamentos para micro, pequenas e médias empresas sobre boas práticas em contratação pública, a criação de um regime de apoio financeiro para compensar micro, pequenas e médias empresas pelos custos envolvidos na participação em procedimentos de contratação pública, a aplicação da ferramenta de pontuação de risco Arachne, desenvolvida pela Comissão, para identificar riscos em contratos públicos, o fortalecimento da cooperação com o OLAF (Serviço Europeu de Luta Antifraude) para melhor detecção e prevenção de fraudes, a adoção de um ato legislativo voltado para aumentar a transparência das despesas públicas.⁸⁹

Com relação à análise da efetividade, de acordo com o Relatório Especial 03/2024 do Tribunal de Contas Europeu, a aplicação do Regulamento 2020/2092 na Hungria teve uma eficácia limitada. Embora o regulamento tenha sido utilizado para proteger o orçamento da UE contra violações aos princípios do Estado de Direito, o impacto dessas medidas na Hungria não foi tão significativo quanto o esperado. Embora o país tenha iniciado algumas reformas para corrigir problemas de governança e melhorar a gestão dos fundos da UE, essas reformas não são consideradas suficientes para resolver plenamente as deficiências identificadas.⁹⁰

Já de acordo com o relatório da Comissão Europeia de 2024 sobre a aplicação do Regulamento 2020/2092, a efetividade desse mecanismo em relação à Hungria é

⁸⁹ Cf. TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU. “Estado de direito na UE - Melhor proteção dos interesses financeiros da UE, mas ainda há riscos”, União Europeia, Relatório Especial, n.º 03, 2024, p. 67.

⁹⁰ Cf. TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU. “Estado de direito na UE - Melhor proteção dos interesses financeiros da UE, mas ainda há riscos”, União Europeia, Relatório Especial, n.º 03, 2024, pp. 18-21.

considerada mista. A Comissão avaliou que as medidas orçamentais impostas pelo Conselho em resposta às violações identificadas dos princípios do Estado de direito na Hungria foram eficazes para proteger os interesses financeiros da União. Especificamente, as medidas de suspensão de autorizações orçamentais e a proibição de novos compromissos jurídicos foram capazes de mitigar os riscos financeiros associados aos problemas sistêmicos encontrados no país. No entanto, o referido relatório também destaca que, apesar das ações corretivas propostas e implementadas pela Hungria, muitas das questões subjacentes relacionadas ao Estado de direito permanecem sem solução adequada. A Comissão concluiu que a situação que levou à imposição das medidas orçamentais ainda não foi suficientemente corrigida, mantendo o nível de risco para o orçamento da União como identificado inicialmente. Consequentemente, as medidas de proteção permanecem em vigor até que novos desenvolvimentos positivos ocorram e sejam devidamente avaliados.⁹¹

Por fim, destacamos o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito, de 24 de julho de 2024 apresentado pela Comissão, bem como seu anexo relativo às recomendações por países e o capítulo relativo à situação do Estado de direito na Hungria.⁹²

No que tange à situação da Hungria, a Comissão expõe no relatório que a reforma judicial de 2023 está em curso, com o Conselho Nacional de Justiça exercendo novas funções para contrabalançar o poder do Presidente do Escritório Nacional de Justiça. Aduz que apesar de melhorias na transparência de alocação de casos no Supremo Tribunal, persistem preocupações em tribunais inferiores. Expõe, ainda, que o novo quadro legal visa limitar decisões arbitrárias na carreira de juízes, mas ainda há questões não resolvidas. A influência política sobre o Ministério Público e as campanhas de difamação contra juízes continuam, e a remuneração dos juízes e funcionários piorou. A estratégia anticorrupção para 2024-2025 introduz novas legislações, mas enfrenta

⁹¹ Cf. COMISSÃO EUROPEIA. “Comunicação da Comissão sobre a aplicação do Regulamento (UE, Euratom) 2020, de 16 de dezembro de 2020, relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União”, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, COM(2024) 17 final, *cit.*, pp. 13-15.

⁹² COMISSÃO EUROPEIA. “Relatório de 2024 sobre o Estado de direito”, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões, COM(2024) 800 draft, 24 de julho de 2024; COMISSÃO EUROPEIA. “2024 Rule of Law Report”, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions”, COM(2024) 800 final, 24 de julho de 2024; COMISSÃO EUROPEIA. “2024 Rule of Law Report – Country Chapter on the rule of law situation in Hungary”, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions”, COM(2024) 817 final, 24 de julho de 2024.

desafios de aplicação. A Autoridade para a Integridade relata dificuldades, e ainda há falhas na supervisão de financiamento de partidos políticos e investigações de corrupção de alto nível. Há problemas de pluralismo da mídia que permanecem sem medidas corretivas, e há restrições à liberdade de informação. A interferência estatal crescente afeta o mercado único e o "estado de perigo" foi prolongado até novembro de 2024, gerando preocupações sobre a qualidade legislativa. A nova Lei de Proteção da Soberania Nacional restringe ainda mais o espaço cívico na sociedade civil.⁹³

No que tange à implementação das recomendações relativas ao Relatório do Estado de direito de 2023, a Comissão Europeia destaca que a Hungria não fez progresso significativo em várias áreas importantes. A transparência na alocação de casos nos tribunais inferiores ainda está desalinhada com os padrões europeus. Não foram implementadas reformas abrangentes relacionadas a lobby nem melhorias no sistema de declarações de bens, persistindo a falta de supervisão eficaz. A investigação de casos de corrupção de alto nível ainda carece de um histórico robusto de inquéritos e sentenças finais. A independência do regulador de mídia e a autonomia editorial dos serviços de mídia pública continuam insuficientes, sem mudanças que atendam aos padrões europeus. Além disso, não há legislação para garantir uma distribuição justa da publicidade estatal. O apoio a um espaço cívico seguro também não foi promovido, mantendo-se leis restritivas, como o imposto sobre imigração, que dificultam a atuação das organizações da sociedade civil.⁹⁴

Assim, com base nas deficiências identificadas, a Comissão Europeia recomendou que a Hungria adote várias medidas para se alinhar aos valores do Estado de Direito. Essas medidas incluem melhorar a transparência na alocação de casos nos tribunais inferiores, aumentar os salários de juízes, promotores e funcionários judiciais, e implementar reformas abrangentes sobre lobby. Também apontou que é necessário estabelecer um histórico consistente de investigações e julgamentos de corrupção de alto nível, introduzir mecanismos que reforcem a independência da autoridade reguladora de mídia, assegurar uma distribuição justa de publicidade estatal e fortalecer a independência editorial dos serviços de mídia pública. Ademais, reforçou que é essencial remover barreiras que dificultam o trabalho das organizações da sociedade civil, criando um

⁹³ Cf. COMISSÃO EUROPEIA. "Rule of Law Report 2024 – Country chapter, abstracts and recommendations", União Europeia, 2024, p.37.

⁹⁴ Cf. COMISSÃO EUROPEIA. "Rule of Law Report 2024 – Country chapter, abstracts and recommendations", União Europeia, 2024, p.38.

ambiente mais seguro e favorável, incluindo a revogação de leis restritivas. Essas recomendações têm como objetivo garantir que a Hungria cumpra os princípios do Estado de direito da União Europeia.⁹⁵

Com base na análise realizada, fica evidente que o Estado de direito na Hungria ainda enfrenta grandes desafios e permanece em uma situação frágil. Embora a aplicação do Regulamento de Condicionalidade tenha gerado alguns avanços, os resultados ainda não são suficientes para transformar a situação de forma significativa e garantir os valores do Estado de direito.

5. Conclusão

A partir do presente estudo, percebe-se que as instituições da União Europeia têm buscado realizar esforços para combater a crise do Estado de direito que se manifesta na atualidade. Ante o engessamento do mecanismo previsto artigo 7.º, n.º 2 do TUE, o qual poderia acarretar sanções severas aos Estados violadores dos valores do artigo 2.º TUE, a União tem procurado encontrar alternativas para lidar com o problema. Destacam-se os mecanismos políticos, que visam inibir os Estados infratores, embora nem sempre possuam força coercitiva.

Enfatizamos a proposta sugerida pelo Parlamento Europeu - apontada no Relatório do Parlamento Europeu de 30 de janeiro de 2019 sobre a aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia – sobre a criação da Comissão de Copenhaga. A ideia de criar um órgão independente para aprimorar e garantir a adesão contínua dos Estados-Membros da União aos critérios de Copenhaga, consagrados no artigo 49.º do TUE. Em outras palavras, um órgão que realizaria a verificação continuada do Estado de direito e dos direitos fundamentais, avaliando os Estados periodicamente.⁹⁶

Tendo em conta os mecanismos políticos de proteção do Estado de direito, consideramos que o mecanismo de condicionalidade financeira, previsto no Regulamento (UE, EURATOM) 2020/2092, é o que se sobressai para garantir que os Estados respeitem o Estado de direito. Apesar da ambiguidade oriunda de sua base jurídica, o fato de ser

⁹⁵ Cf. COMISSÃO EUROPEIA. “Rule of Law Report 2024 – Country chapter, abstracts and recommendations”, União Europeia, 2024, p.38.

⁹⁶ Cf. ALESSANDRA SILVEIRA. “Horizontal Integration and Union Based on the Rule of Law”, in ANABELA MIRANDA RODRIGUES / JÓNATAS MACHADO / PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE (coord.), *O Estado de Direito na União Europeia – The Rule of Law in the European Union*, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2022, pp. 8-9.

capaz de suspender o repasse de verbas do orçamento a um país faz dele um importante meio persuasivo. Como bem argumenta MARIA LUÍSA DUARTE, o risco de perder acesso aos generosos fundos europeus é uma razão suficiente para que o Estado se empenhe em aderir aos princípios do Estado de direito.⁹⁷

No que diz respeito à situação da Hungria, vimos que o país foi, até a presente data, o único alvo da execução do Regulamento 2020/2092. A este respeito, a partir da análise realizada no trabalho, notamos que aos poucos algumas medidas vêm sendo implementadas, mas a situação do Estado de direito no país permanece precária e deficiente em diversas áreas, como aponta o Relatório de 2024 sobre o Estado de direito.

Além disso, faz-se necessária a reflexão acerca do risco de terceiros sofrerem as consequências das medidas de caráter financeiro. O artigo 5.º, n.º 2 do Regulamento de Condicionalidade prevê que as medidas aplicadas não afetarão destinatários finais e beneficiários. Entretanto, na prática, não é o que se observa. No processo T-140/23 ainda pendente de julgamento, no recurso interposto pela universidade Húngara, a mesma expõe que a Decisão de Execução 2022/2506 relativa ao Regulamento de Condicionalidade lhe causa um prejuízo enorme e irreparável. Ressalta que a Decisão de Execução não só a prejudica financeiramente, como lhe faz perder prestígio, pois em razão dela muitos investigadores e instituições já não a têm em conta nas suas propostas de projetos.⁹⁸

Assim, quanto à efetividade do Regulamento da Condicionalidade para responder às questões do Estado de direito na Hungria, vemos que é um mecanismo capaz de trazer resultados, mas, por outro lado, a suspensão de financiamentos ao Estado-Membro pode acabar por ter impactos devastadores na sociedade, tal qual o exemplo observado na universidade Húngara.

Também deve-se destacar a postura do governo Húngaro que se mostrou combativa ante a sinalização da aplicação do Regulamento da Condicionalidade. O Primeiro-Ministro da Hungria, adotando uma atitude obstrucionista, vetou, em 14 e 15 de dezembro de 2023, a decisão de revisão do Quadro Financeiro Plurianual para 2021-2027.

⁹⁷ Cf. MARIA LUÍSA DUARTE. “União Europeia e Estado de direito – notas sobre um debate desigual”, *cit.*, p. 252.

⁹⁸ TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Processo T-140/23, Dunaújvárosi Egyetem/Conselho e Comissão, relativo ao Recurso interposto em 13 de março de 2023, ECLI:EU:T:2024:210, Despacho de 1.º de junho de 2023, considerando n.º 20.

O Parlamento Europeu interpretou o fato como abuso do direito de veto e chantagem à União Europeia⁹⁹

Outrossim, outra crítica a se fazer sobre a efetividade do Regulamento de Condicionalidade é o fato de a Comissão Europeia ter desbloqueado verbas do fundo de coesão para a Hungria, mesmo não tendo havido o cumprimento total do plano de execução. O argumento da Comissão foi que o desbloqueio se justificava porque a Hungria teria aprovado, em maio de 2023, a reforma para reforçar a independência judicial e atenuar a interferência política nos tribunais. O desbloqueio, entretanto, foi alvo de críticas pelo Parlamento Europeu¹⁰⁰, que ingressou com um recurso contra a Comissão Europeia no Tribunal de Justiça para anular a decisão que liberou os fundos à Hungria¹⁰¹.

Por fim, em que pese o Regulamento 2020/2092 seja um instrumento que visa a proteção do orçamento, na prática ele tem o escopo de fazer com que os Estados-Membros respeitem o princípio do Estado de direito. É preciso lembrar que o respeito aos valores fundamentais do artigo 2.º do TUE não deve ser um requisito observado apenas no momento da adesão à União Europeia, mas um compromisso contínuo e permanente dos Estados-Membros.

⁹⁹ PARLAMENTO EUROPEU. “Resolução sobre a situação da Hungria e o congelamento de fundos da EU”, 2024/2512(RSP), 18 de janeiro de 2024, considerando 3, disponível em https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0053_PT.html.

¹⁰⁰ PARLAMENTO EUROPEU. “Resolução sobre a situação da Hungria e o congelamento de fundos da EU”, 2024/2512(RSP), 18 de janeiro de 2024, considerando 3, disponível em https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0053_PT.html.

¹⁰¹ O Parlamento Europeu invoca três fundamentos de recurso: “1. Primeiro fundamento: A Comissão violou os artigos 9.º, n.º 1, e 15.º e o anexo III do Regulamento de Disposições Comuns 1 e cometeu erros manifestos de apreciação quando, em 13 de dezembro de 2023, emitiu uma avaliação positiva das reformas do sistema judicial adotadas na Hungria e decidiu que a condição habilitadora horizontal «3. Aplicação e execução efetivas da Carta dos Direitos Fundamentais» se encontrava preenchida a respeito das falhas na independência do poder judicial nesse Estado-Membro, com o resultado de a Hungria ter adquirido o direito aos reembolsos ao abrigo dos Fundos abrangidos por esse regulamento.

2. Segundo fundamento, relativo à violação do dever de fundamentação: A avaliação anexa à decisão impugnada limita-se a enumerar as alterações adotadas na legislação e regulamentação húngaras, sem indicação de explicações materiais que permita compreender as razões subjacentes à avaliação positiva do cumprimento da condição habilitadora horizontal.

3. Terceiro fundamento, relativo a um desvio de poder: A Comissão incorreu em desvio de poder ao decidir que a condição habilitadora horizontal estava cumprida ao abrigo do Regulamento de Disposições Comuns, em contrapartida pelo facto de a Hungria ter levantado o seu veto sobre determinadas decisões urgentes que requeriam a unanimidade do Conselho Europeu.” TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Processo C-225/24, Parlamento Europeu/Comissão, Recurso interposto em 25 de março de 2024, disponível em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=285967&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6814787>.

6. Referências bibliográficas:

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (TRIBUNAL PLENO). de 16 de fevereiro de 2022, *Hungria c. Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia*, C-156/21, n.º 70, ECLI:EU:C:2022:97, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A62021CJ0156>, último acesso em 27/08/2024

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (TRIBUNAL PLENO). de 16 de fevereiro de 2022, *Polónia c. Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia*, C-157/21, n.º 66, ECLI:EU:C:2022:98, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A62021CJ0157>

COMISSÃO EUROPEIA. “2024 Rule of Law Report”, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions”, COM(2024) 800 final, 24 de julho de 2024, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52024DC0800>, último acesso em 31/08/2024

COMISSÃO EUROPEIA. “2024 Rule of Law Report – Country Chapter on the rule of law situation in Hungary”, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions”, COM(2024) 817 final, 24 de julho de 2024, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD:2024:817:FIN>, último acesso em 31/08/2024

COMISSÃO EUROPEIA. “Comunicação da Comissão sobre a aplicação do Regulamento (UE, Euratom) 2020, de 16 de dezembro de 2020, relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União”, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, COM(2024) 17 final, 12 de janeiro de 2024, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52024DC0017&qid=1725050066975>, último acesso em 30/08/2024

COMISSÃO EUROPEIA. “Mecanismo do Estado de direito”, disponível em https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/annual-rule-law-cycle_pt, último acesso em 27/08/2024

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”, Comunicação da Comissão, JO C 123, 18 de março de 2022, disponível em [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52022XC0318\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52022XC0318(02)), último acesso em 27/08/2024

COMISSÃO EUROPEIA. “Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a proteção do orçamento da União em caso de deficiências generalizadas no que diz respeito ao Estado de Direito nos Estados-Membros”, COM(2018) 324 final, 2 de maio de 2018, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018PC0324>, último acesso em 27/08/2024

COMISSÃO EUROPEIA. “Prosseguir o reforço do Estado de direito na União”, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho, COM(2019) 163 final, 03 de abril de 2019, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0163>, último acesso em 27/08/2024

COMISSÃO EUROPEIA. “Relatório de 2024 sobre o Estado de direito”, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões, COM(2024) 800 draft, 24 de julho de 2024, disponível em https://commission.europa.eu/publications/2024-rule-law-report-communication-and-country-chapters_pt?prefLang=pt, último acesso em 31/08/2024

COMISSÃO EUROPEIA. “The EU’s Rule of Law Toolbox”, European Union, 2023, disponível em https://commission.europa.eu/document/download/be9d4f20-64ad-4ccc-8d29-8dc48649d2e2_en?filename=112_1_52675_rol_toolbox_factsheet_en.pdf, último acesso em 27/08/2024

COMISSÃO EUROPEIA. “Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito”, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, COM(2014) 158 final, 11 de março de 2014, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0158>, último acesso em 26/08/2024

COMISSÃO EUROPEIA. “Um quadro financeiro plurianual novo e moderno para a concretização eficaz das prioridades pós-2020 da União Europeia”, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho, COM(2018) 98 final, 12 de fevereiro de 2018, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0098>, último acesso em 29/08/2024

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. “Decisão de Execução (UE) 22/2506 do Conselho relativa a medidas para a proteção do orçamento da União contra violações dos princípios do Estado de direito na Hungria, OJ L 325, 20/12/2022, p. 94—109, 15 de dezembro de 2022, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32022D2506&qid=1725012173229>, último acesso em 27/08/2024

CONSELHO EUROPEU. “Conclusões de 11 de dezembro de 2020, EUCO 22/20, disponível em <https://www.consilium.europa.eu/media/47338/1011-12-20-euco-conclusions-pt.pdf>, último acesso em 29/08/2024

BLOKKER, Paul. *The democracy and rule of law crises in the European Union*, Reconnect: Reconciling Europe with its Citizens through Democracy and Rule of Law, 2021

CLOSA, Carlos / KOCHENOV, Dimitry (eds.). *Reinforcing rule of law oversight in the European Union*, Cambridge University Press, 2016

CLOSA, Carlos / KOCHENOV, Dimitry. “Introduction: How to save the EU’s Rule of Law and Should One Bother?”, in CLOSA, Carlos / KOCHENOV, Dimitry (eds.), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge University Press, 2016, pp. 1-11

COSTA, Marios / PEERS, Steve. *Steiner & Woods EU law*, 15.^a ed., Oxford University Press, 2023

DUARTE, Maria Luísa. “União Europeia e Estado de direito – notas sobre um debate desigual”, in DUARTE, Maria Luísa / GIL, Ana Rita / FREITAS, Tiago Fidalgo de (coord.). *Direitos Humanos e Estado de Direito – Protecção no quadro europeu e internacional*, AAFDL, 2022, pp. 227-265

DUARTE, Maria Luísa / GIL, Ana Rita / FREITAS, Tiago Fidalgo de (coord.). *Direitos Humanos e Estado de Direito – Protecção no quadro europeu e internacional*, AAFDL, 2022

DUARTE, Mariana Carmo. “Hungria: O Estado de direito em crise?”, *Revista Portuguesa de Ciência Política*, nº 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 de Mestrado, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2022

EUROCID. “Estado de Direito – Um valor com impacto direto na proteção de outros valores da UE”, Centro de Informação Europeia Jacques Delors, disponível em <https://eurocid.mne.gov.pt/artigos/estado-de-direito>, última consulta em 25/08/2024

GUEDES, Guilherme Marçal Queiroz Pinheiro. *A crise do Estado de Direito na União Europeia – Uma análise com base no regulamento (EU, 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*, Dissertação de Mestrado, Escola de Direito da Universidade do Minho, 2022

LACNY, Justyna. “The rule of law conditionality under regulation nº 2092/2020: Is it all about the Money?”, *Hague Journal on the Rule of Law*, nº 13, 2021, pp. 79-105

MACHADO, JÓNATAS E. M. “Media Regulation, Democracy and the Rule of Law in the European Union”, in RODRIGUES, Anabela Miranda / MACHADO, Jónatas / ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de (coord.), *O Estado de Direito na União Europeia – The Rule of Law in the European Union*, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2022, pp.77-93

MARQUES, Filipe / ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de (eds.). *Rule of Law in Europe*, Springer, 2024

MARTINS, Patrícia Fragoso. "The Rule of Law Crisis in Europe: What's Next?", in MARQUES, Felipe / ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de (eds.), *Rule of Law in Europe*, Springer, 2024, pp.85-100

MORIJN, John / KELEMEN, R. Daniel / SCHEPPELE, Kim Lane. “Stop Feeding the Autocrats: Why Cutting 100% of the Funds to Hungary is Required by the Conditionality Regulation”, *EU Law Live*, 2022

PARLAMENTO EUROPEU. “A crise do Estado de Direito na Polónia e a primazia do Direito da UE”, Resolução do Parlamento Europeu, 2021/2935(RSP), 21 de outubro de 2021, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52021IP0439>, último acesso em 27/08/2024

PARLAMENTO EUROPEU. “A situação na Hungria”, Resolução do Parlamento Europeu sobre uma proposta solicitando ao Conselho que, nos termos do artigo 7.º, n.º 1, do Tratado da União Europeia, verifique a existência de um risco manifesto de violação grave pela Hungria dos valores em que a União se funda, 2017/2131(INL), 12 de setembro de 2018, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52018IP0340>, último acesso em 27/08/2024

PARLAMENTO EUROPEU. “Avaliação do cumprimento pela Hungria das condições do Estado de direito nos termos do Regulamento relativo à condicionalidade e ponto da situação do PRR húngaro”, Resolução do Parlamento Europeu sobre a avaliação do cumprimento pela Hungria das condições relativas ao Estado de direito estabelecidas no Regulamento relativo à condicionalidade e a situação atual do plano de recuperação e resiliência húngaro (2022/2935(RSO), 2023/C 167/11, 24 de novembro de 2022, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52022IP0422&qid=1725012173229>, último acesso em 30/08/2024

PARLAMENTO EUROPEU. “Violação dos valores europeus: como a UE pode agir (infografia), publicado em 27/02/2018, atualizado em 22/02/2024, disponível em <https://www.europarl.europa.eu/topics/pt/article/20180222STO98434/violacao-dos-valores-europeus-como-a-ue-pode-agir-infografia>, último acesso em 27/08/2024

PARLAMENTO EUROPEU. “Resolução sobre a situação da Hungria e o congelamento de fundos da EU”, 2024/2512(RSP), 18 de janeiro de 2024, considerando 3, disponível em https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0053_PT.html, último acesso em 27/08/2024

PECH, Laurent / WÓJCIK, Anna / WACHOWIEC, Patryk. *The case for activating the rule of law conditionality regulation in respect of Poland*, The Greens/EFA in the European Parliament, 2023

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. JO L 433I de 22/12/2020, pp. 1–10, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32020R2092>, último acesso em 27/08/2024

RODRIGUES, Anabela Miranda / MACHADO, Jónatas / ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de (coord.). *O Estado de Direito na União Europeia – The Rule of Law in the European Union*, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2022

SILVEIRA, Alessandra. “Horizontal Integration and Union Based on the Rule of Law”, in RODRIGUES, Anabela Miranda / MACHADO, Jónatas / ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de (coord.), *O Estado de Direito na União Europeia – The Rule of Law in the European*

Union, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2022, pp. 1-12

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU. “Estado de direito na UE - Melhor proteção dos interesses financeiros da UE, mas ainda há riscos”, Relatório Especial, n.º 03, 21 de fevereiro de 2024, disponível em https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2024-03/SR-2024-03_PT.pdf, último acesso em 27/08/2024

TRIBUNAL DE JUSTIÇA. *Processo C-225/24*, Parlamento Europeu/Comissão, Recurso interposto em 25 de março de 2024, disponível em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=285967&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6814787>, último acesso em 30/08/2024

TRIBUNAL DE JUSTIÇA. *Processo T-140/23*, Dunaújvárosi Egyetem/Conselho e Comissão, relativo ao Recurso interposto em 13 de março de 2023, ECLI:EU:T:2024:210, Despacho de 1.º de junho de 2023, disponível em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=277876&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=7933964>, último acesso em 30/08/2024

VIȚĂ, Viorica. “Revisiting the Dominant Discourse on Conditionality in the EU: The Case of EU Spending Conditionality”, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2017, pp. 116-143

WINGLER, Matthew. “Can the European Union effectively protect the rule of law in its member states?: Evaluating enforcement tools in the context of Poland and Hungary”, *European Union Law Working Papers*, nº 78, 2023

ZEMSKOVA, Anna. “Rule of Law Conditionality: a Long-Desired Victory or a Modest Step Forward?: Hungary v Parliament and Council (C-156/21) and Poland v Parliament and Council (C-157/21)”, *EU Law Live*, 2022