

PREFÁCIO

Desde a criação da CECA em 1951, a construção europeia é cunhada pelo ideal da cooperação e da paz e, paulatinamente, por um conjunto de valores que caracterizam uma (pretensa) identidade europeia.

O projeto europeu tem evoluído – não apenas em virtude da revisão dos Tratados, mas também por confluência de vários contributos jurisprudenciais, políticos e legislativos – para um projeto ancorado em valores, de entre os quais sobressaem os da democracia, do respeito pelos direitos fundamentais e do Estado de Direito. Façam estes ou não parte de um processo de constitucionalização da União, é inegável que esta já não se concebe senão por referência àquela dimensão valorativa e principiológica que permeia de forma substancial toda a “conduta” da União e, igualmente, dos seus Estados-membros.

Efetivamente a rede íntima de relações que a União Europeia entretece com estes, impõe que haja um alinhamento não apenas de ações concretas, mas também de aspirações comuns e partilhadas. Qualquer quebra nesta intrincada teia político-normativa provoca ondas de choque em todo o sistema jurídico da União Europeia e coloca em risco, no seu cerne, a construção comunitária.

O tema do presente livro reveste-se, pelo exposto, de inegável relevância já que, como em todos os projetos, há sempre um *risco de retrocesso*, evidenciado particularmente por ataques sistémicos ao Estado de Direito, que se mostram particularmente lesivos em empreendimentos ambiciosos como o que caracteriza a União Europeia.

O presente estudo, que agora dá à estampa, que corresponde (quase integralmente) à dissertação de Mestrado apresentada pela Autora e intitulada “O papel do TJUE na salvaguarda do Estado de Direito no âmbito da União

Europeia. O verdadeiro guardião dos valores da União?”, visa contribuir para uma compreensão global e dinâmica da crise do Estado de Direito e, em especial, da intervenção do Tribunal de Justiça neste domínio.

Através de uma exposição abrangente sobre as diversas dimensões associadas aos valores da União e à atual crise, a Autora analisa criticamente os instrumentos criados pela UE e as decisões adotadas pelo Tribunal de Justiça em diversos processos. Além disso, no Capítulo V, a Autora reflete sobre o futuro, apresentando algumas propostas para a melhoria do enquadramento desta questão ao nível da União e dos Estados-membros.

Este estudo, que foi por nós orientado com gosto e proveito, é um contributo inegável para o entendimento da atual crise do Estado de Direito na União Europeia e rivaliza com estudos que, no plano internacional, têm vindo a ser escritos sobre a matéria. Temos a sorte de poder contar com uma análise deste tema em português – a primeira, segundo sabemos, que, de forma global, cura do mesmo – para familiarizar o público de falantes de língua portuguesa para uma discussão – real e atual – que afeta os destinos da União Europeia.

É certo que este livro não esgotará todas as implicações da crise do Estado de Direito, mas é um ponto de apoio precioso, rigoroso e vívido sobre este tema que se encontra em constante evolução.

De facto, desde o momento de fecho do presente livro, podemos assinalar já a Proposta da Comissão de 18 de setembro de 2022 em suspender 7,5 biliões de euros a favor da Hungria – COM(2022) 485 final –, um dos “Estados incumpridores sistémicos”, a par da Polónia, sendo que durante o verão, o governo húngaro apresentou um conjunto de 17 medidas numa tentativa de fazer face às preocupações da Comissão, por exemplo, a criação de uma “Autoridade de Integridade” independente e de uma *task force* anti-corrupção que envolveria a sociedade civil, que, porém, não foram suficientes para travar aquela proposta.

Podemos igualmente dar nota do Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, de 6 de outubro de 2022, *Juszczyszyn c. Polónia*, queixa n.º 35599/20, que, ainda que não seja um órgão jurisdicional da União – mas resultando dele pronúncias relevantes para o âmbito de atuação desta – declarou que a Polónia incorreu na violação dos arts. 6.º (direito a um processo equitativo), 8.º (direito ao respeito pela vida privada e familiar) e, pela primeira vez, 18.º (limitação da aplicação de restrições aos direitos) da Convenção Europeia dos Direitos Humanos. O caso dizia respeito às medidas disciplinares da Secção Disciplinar do Supremo Tribunal contra um juiz

que tinha emitido uma ordem judicial para informação sobre as nomeações de juízes através do controverso “novo” Conselho Nacional da Magistratura Judicial. O Tribunal considerou, de acordo com o seu raciocínio no processo *Reczkowicz c. Polónia*, e no que aqui particularmente é relevante, que a Secção Disciplinar do Supremo Tribunal não era um “tribunal independente e imparcial estabelecido pela lei”.

Se o contexto em que nos encontramos é desafiante a todos os níveis, em particular a partir de 24 de fevereiro de 2022, com a invasão russa da Ucrânia, não menos é verdade que é imperioso continuar a insistir na matéria da proteção do Estado de Direito, pois é esta dimensão valorativa da União Europeia e, desejavelmente, de todos os seus Estados-membros, que permitirá persistir e reagir em tempos de crise e perturbação.

É precisamente a importância desta temática que é relevada pela Autora do presente livro, a Mestre Rita Aroso Duarte, que, com incedíveis dedicação e competência, mas igualmente com apurado sentido de justiça, nos traz a reflexão que fazia falta sobre a problemática da crise do Estado de Direito na União Europeia.

Dulce Lopes
 Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

17 de outubro de 2022

RESUMO

Desde a fase embrionária da idealização do projeto europeu, assente nos desígnios de paz e solidariedade, as diversas oscilações da conjuntura política, social e económica exigiram a constante adaptação da União Europeia e das respetivas políticas às adversidades emergentes. Num período histórico-político *sui generis*, marcado por diversos desafios, *v.g.*, uma crise de saúde pública sem precedentes na História da UE e a invasão russa da Ucrânia, em que se pressupunha o respeito pelos valores da União plasmados no art. 2.º TUE por parte dos Estados membros, a União confrontou-se com uma profunda crise axiológica.

Ao longo da segunda década do séc. XXI, tornou-se evidente que dois Estados membros, a Hungria e a Polónia, violavam de forma grave e persistente, em diversas dimensões dos respetivos sistemas jurídicos e políticos, um dos valores da União: o Estado de Direito. Tendo em conta que os ataques de carácter sistémico ao Estado de Direito por parte dos Estados membros podem, em último caso, pôr em risco a existência da União e a conseqüente necessidade de delinear respostas concertadas e tempestivas, debruçar-nos-emos sobre a iminente “crise do Estado de Direito”, pretendendo contribuir, modestamente, para o aperfeiçoamento da salvaguarda deste alicerce da ordem jurídica da UE.

No presente estudo, após uma breve análise do princípio do Estado de Direito, da sua configuração ao nível da União e dos contornos da atual crise de valores, indagaremos se os mecanismos de natureza política existentes são suficientes, *per se*, para travar a erosão do Estado de Direito nos Estados membros. De seguida, perscrutaremos o papel incontornável que o TJUE tem assumido face aos ataques ao Estado de Direito por via do reenvio prejudicial, ações por incumprimento e a adoção de medidas provisórias, assinalando a notável evolução da jurisprudência do TJ durante os últimos anos.

Atendendo aos desafios que certamente marcarão o rumo da construção europeia, terminaremos a nossa investigação refletindo sobre a problemática do incumprimento das decisões do TJUE pelos Estados membros, o papel que o Tribunal deve assumir nos próximos capítulos da crise do Estado de Direito e o modelo ideal de articulação dos mecanismos existentes para a proteção dos valores da UE, propondo algumas soluções.

Palavras-chave: Direito da União Europeia; Valores da União; Estado de Direito; Independência do Poder Judicial; Tribunal de Justiça da União Europeia.

ABSTRACT

Since the embryonic stage of the idealization of the European project, based on the ideals of peace and solidarity, the various fluctuations of the political, social and economic context have required the EU and its policies to constantly adapt to emerging obstacles. In a unique historical and political period marked by various challenges, such as an unprecedented public health crisis and the Russian invasion of Ukraine, in which it was assumed that the Member States would respect the values of the Union set out in Article 2 TEU, the Union was faced with a profound axiological crisis.

Throughout the second decade of the 21st century, it became clear that two Member States, Hungary and Poland, were seriously and persistently breaching, in several dimensions of their legal and political systems, one of the Union's values: the Rule of Law. Considering that systemic attacks on the Rule of Law by Member States may ultimately jeopardize the existence of the Union, and the consequent need to establish concerted and timely responses, we will focus on the imminent "Rule of Law crisis", intending to make a modest contribution to improving the protection of this cornerstone of the EU legal order.

In this study, after a brief analysis of the principle of the Rule of Law, its configuration at Union level and the contours of the current crisis of values, we will inquire whether the existing political mechanisms are sufficient, *per se*, to stop the erosion of the Rule of Law in the Member States. Moreover, we will scrutinize the fundamental role that the CJEU has assumed vis-à-vis attacks on the Rule of Law through preliminary rulings, infringement proceedings and the adoption of interim measures, highlighting the remarkable evolution of the ECJ's jurisprudence in recent years.

In light of the challenges that will surely mark the course of the European path, we will end our research by reflecting on the problem of non-compliance with CJEU's decisions by Member States, the role that the Court should assume in the upcoming chapters of the Rule of Law crisis and the ideal approach in articulating the existing mechanisms for the protection of EU values, proposing some solutions.

Keywords: EU Law; EU Values; Rule of Law; Judicial Independence; Court of Justice of the European Union.

ÍNDICE

PREFÁCIO	5
AGRADECIMENTOS	11
RESUMO	13
ABSTRACT	14
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	17
CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES	23
CAPÍTULO I	
O PRINCÍPIO DO ESTADO DE DIREITO NA ORDEM JURÍDICA DA UNIÃO EUROPEIA: UMA MERA UTOPIA?	29
1. Breve enquadramento: o Estado de Direito	29
1.1. Terminologia: “ <i>Rule of Law</i> ”, “ <i>Rechtsstaat</i> ” e “ <i>État de droit</i> ”	29
1.2. Breve incursão histórica	31
1.3. Possíveis definições	34
2. O Estado de Direito no âmbito da União Europeia: uma “União de Direito”	37
2.1. O Estado de Direito no plano internacional	37
2.2. A União Europeia como uma “União de valores”	39
2.2.1. Os valores consagrados no artigo 2.º TUE	39
2.2.2. A importância deste substrato axiológico	41
2.2.3. O Estado de Direito como valor da União	44
2.3. A (im)possibilidade de delinear um conceito europeu comum de “ <i>Rule of Law</i> ”	47
2.4. Referências ao Estado de Direito na jurisprudência do TJUE	49
2.5. Um olhar sobre a independência do poder judicial no âmbito da UE	51
2.6. Mais do que um valor da União: um baluarte do bom funcionamento da UE	55

CAPÍTULO II

A ATUAL CRISE DO ESTADO DE DIREITO NA UNIÃO EUROPEIA: EM ESPECIAL, DA INDEPENDÊNCIA DO PODER JUDICIAL	61
1. O caminho para uma crise de valores	61
2. Os principais transgressores na União: casos de violação sistémica do Estado de Direito	65
2.1. Estado de Direito na Hungria	66
2.2. Estado de Direito na Polónia	71
3. Consequências da violação do Estado de Direito na UE	75

CAPÍTULO III

MECANISMOS DE NATUREZA POLÍTICA DE PROTEÇÃO DO ESTADO DE DIREITO NO ÂMBITO DA UNIÃO EUROPEIA	77
1. A paulatina edificação de mecanismos de proteção do Estado de Direito	77
2. O procedimento do artigo 7.º TUE: um mecanismo imobilizado?	80
2.1. Pressupostos e <i>modus operandi</i>	80
2.2. A parca mobilização do artigo 7.º TUE	83
3. O novo regime de condicionalidade: o Regulamento n.º 2020/2092	85
3.1. Pressupostos e <i>modus operandi</i> : tudo gravita em torno do dinheiro?	85
3.2. Admissibilidade: a tomada de posição do Tribunal de Justiça	87
4. Relatórios anuais sobre o Estado de Direito	91
5. Soluções de cariz político: um diálogo frutífero ou um “tigre de papel”?	92

CAPÍTULO IV

O PAPEL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA NA SALVAGUARDA DO ESTADO DE DIREITO	99
1. O TJUE como “garante do Direito”	99
1.1. O sistema jurisdicional da União Europeia	99
1.2. O papel do TJUE na União Europeia	101
2. O reenvio prejudicial como pedra angular da cooperação entre o TJUE e os tribunais nacionais	103
2.1. O reenvio prejudicial e a sua complexidade	103
2.2. O reenvio prejudicial como meio de proteção do Estado de Direito	107
2.2.1. O ponto de partida de um importante percurso jurisprudencial: o Caso <i>Associação Sindical dos Juizes Portugueses</i>	107
2.2.2. Caso <i>A.K.</i> (Independência da Secção Disciplinar do Supremo Tribunal)	112
2.2.3. Caso <i>Miasto Łowicz</i> (Regime disciplinar relativo aos magistrados)	114

2.2.4. Caso <i>A.B. e o.</i> (Nomeação de juízes para o Supremo Tribunal)	116
2.2.5. Caso <i>Repubblika</i> (Princípio da não regressão)	118
2.2.6. Outros casos de reenvio prejudicial	119
2.3. O impacto dos casos de reenvio prejudicial na problemática do Estado de Direito na UE	121
3. Ações por incumprimento: a espada do TJUE na batalha em curso?	122
3.1. As ações por incumprimento e o papel da Comissão Europeia	122
3.2. As ações por incumprimento como meio de proteção do Estado de Direito	125
3.2.1. Ações por incumprimento contra a Hungria	126
3.2.2. Ações por incumprimento contra a Polónia	129
3.3. Uma nova proposta doutrinal: a “ação por incumprimento sistémico”	134
4. Medidas provisórias	136
5. Análise crítica: a importância da intervenção do TJUE	138
CAPÍTULO V	
O FUTURO DA UNIÃO EUROPEIA: UMA ENCRUZILHADA DE ATENTADOS AOS VALORES DA UNIÃO?	145
1. Perspetivas de evolução do Estado de Direito na União: um possível “ <i>Polexit</i> ”?	145
2. O “calcanhar de Aquiles” do sistema jurisdicional da UE: a (in)observância dos acórdãos do TJUE	149
3. Ativismo judicial ou a única saída da crise do Estado de Direito na União?	153
3.1. Afastamento da ideia de ativismo judicial	153
3.2. A importância do reforço do papel do TJUE para o futuro da União	156
4. Entre uma solução de cariz político e uma solução judicial	158
CONCLUSÕES	163
BIBLIOGRAFIA	167
JURISPRUDÊNCIA	191