

Coordenação Científica:

Teresa Nunes | Ana Isabel Soares Pinto

Maria José Rangel de Mesquita | Rui Lanceiro

DIREITOS FUNDAMENTAIS E ESTADO DE DIREITO ENQUANTO VALORES EUROPEUS

APÓS A CONFERÊNCIA SOBRE O FUTURO DA EUROPA

Coordenação Editorial:

Maria José Rangel de Mesquita



Financiado pela
União Europeia



AAEDL
EDITORA

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

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

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

Teresa Nunes | Ana Isabel Soares Pinto
Maria José Rangel de Mesquita | Rui Lanceiro
(Coordenação Científica)

Maria José Rangel de Mesquita
(Coordenação Editorial)

**Direitos Fundamentais e Estado de Direito
enquanto Valores Europeus após a Conferência
sobre o Futuro da Europa**

**Fundamental Rights and Rule of Law
as European Values in a Global World
After the Conference on the Future of Europe**

Lisboa / 2025



AAFDL
EDITORA



Co-funded by
the European Union



FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE LISBOA



LISBOA
UNIVERSIDADE
DE LISBOA
**FACULDADE
DE LETRAS**



CH
CENTRO DE
HISTÓRIA
UNIVERSIDADE
DE LISBOA



ICJP
INSTITUTO DE CIÊNCIAS
JURÍDICO-POLÍTICAS



Lisbon
Public Law
Research Centre

Ficha Técnica

Título:

Direitos Fundamentais e Estado de Direito enquanto Valores Europeus
após a Conferência sobre o Futuro da Europa
AAFDDL Editora – 2025

Coordenação Científica:

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

Coordenação Editorial:

Maria José Rangel de Mesquita

Edição:

AAFDDL Editora
Alameda da Universidade – 1649-014 Lisboa

ISBN:

978-989-9252-40-0

março / 2025

Teresa Nunes

Professora Auxiliar da Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa

Ana Isabel Soares Pinto

Professora Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Maria José Rangel de Mesquita

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

Rui Lanceiro

Professor Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

(Coordenação Científica)

Maria José Rangel de Mesquita

(Coordenação Editorial)

Direitos Fundamentais e Estado de Direito enquanto Valores Europeus após a Conferência sobre o Futuro da Europa

Conferência organizada no âmbito do Módulo Jean Monnet

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

Fundamental Rights and Rule of Law as European Values in a Global World After the Conference on the Future of Europe

Conference organized within the Jean Monnet Module

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

Lisboa / 2025



AAFDL
EDITORA



Co-funded by
the European Union



FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE LISBOA



LISBOA
UNIVERSIDADE
DE LISBOA
**FACULDADE
DE LETRAS**



CH CENTRO DE
HISTÓRIA
UNIVERSIDADE
DE LISBOA



ICJP
INSTITUTO DE CIÊNCIAS
JURÍDICO-POLÍTICAS



Lisbon
Public Law
Research Centre

Programa da Conferência

“Direitos Fundamentais e Estado de Direito enquanto Valores Europeus após a Conferência sobre o Futuro da Europa”

28 de março de 2023

Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa

Programa

SESSÃO DE ABERTURA

Diretor e Presidente do Conselho Científico da FLUL,
Prof. Doutor Miguel Tamen

Diretora da FDUL,
Prof.^a Doutora Paula Vaz Freire

Presidente do Conselho Científico da FDUL,
Prof. Doutor Pedro Barbas Homem

PAINEL I – Cultura Europeia e Valores da União em crise: que futuro?

Presidente

Prof. Doutor Hermenegildo Fernandes, Professor Catedrático da FLUL

Oradores

Prof. Doutor Pedro Barbas Homem, Professor Catedrático da FDUL
Prof.^a Doutora Cristina Pimentel, Professora Catedrática da FLUL

PAINEL II – Direitos Fundamentais e Estado de Direito enquanto valores da União: significado e instrumentos de proteção

Presidente

Prof. Doutor Fausto de Quadros, Professor Catedrático Jubilado da FDUL

Oradores

Prof. Doutor António Ventura, Professor Catedrático da FLUL

Prof.^a Doutora Ana Soares Pinto, Professora Auxiliar da FDUL

PAINEL III – Direitos Fundamentais e Estado de Direito enquanto valores da União: os instrumentos de resposta às crises

Presidente

Prof. Doutora Anabela Gonçalves, Professora Catedrática da FLUL

Oradores

Prof.^a Doutora Luísa Afonso Soares, Professora Associada com Agregação da FLUL

Prof. Doutor Rui Lanceiro, Professor Auxiliar da FDUL

PAINEL IV – Direitos Fundamentais e Estado de Direito após a Conferência sobre o Futuro da Europa: propostas, *follow-on* e desafios

Presidente

Prof. Doutora Maria João Estorninho, Professora Catedrática da FDUL e Presidente do Grupo de Ciências Jurídico-Políticas

Oradores

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

Prof. Doutor Viriato Soromenho Marques, Professor Catedrático da FLUL

ENCERRAMENTO

Program of the Conference

**“Fundamental Rights and Rule of Law as European Values
in a Global World After the Conference on the Future of Europe”**

28th March 2023

Faculty of Arts and Humanities of the University of Lisbon

Program

OPENING SESSION

Director and President of the Scientific Board of the FLUL,
Professor Dr. Miguel Tamen

Director of the FDUL,
Professor Dr. Paula Vaz Freire

President of the Scientific Board of the FDUL,
Professor Dr. Pedro Barbas Homem

PANEL I – European Culture and Values of the European Union in crisis:
What Future?

President
Professor Dr. Hermenegildo Fernandes, Full Professor, FLUL

Speakers
Professor Dr. Pedro Barbas Homem, Full Professor, FDUL
Professor Dr. Cristina Pimentel, Full Professor, FLUL

PANEL II – Fundamental Rights and Rule of Law as European Values:
Meaning and Instruments of Protection

President
Professor Dr. Fausto de Quadros, Full Professor, FDUL

Speakers

Professor Dr. António Ventura, Full Professor, FLUL

Professor Dr. Ana Soares Pinto, Auxiliary Professor, FDUL

PANEL III – Fundamental Rights and Rule of Law as European Values:
the instruments of response to crisis

President

Professor Dr. Anabela Gonçalves, Full Professor, FLUL

Speakers

Professor Dr. Luísa Afonso Soares, Associate Professor with Aggregation,
FLUL

Professor Dr. Rui Lanceiro, Auxiliary Professor, FDUL

PANEL IV – Fundamental Rights and Rule of Law as European Values
after the Conference on the Future of Europe: Proposals, *Follow-on* and
Challenges

President

Professor Dr. Maria João Estorninho, Full Professor and President of the
Scientific Group of Juridical-Political Sciences, FDUL

Speakers

Professor Dr. Maria José Rangel de Mesquita, Associate Professor with
Aggregation, FDUL

Professor Dr. Viriato Soromenho Marques, Full Professor, FLUL

CLOSURE

Editorial

O presente *eBook* reúne os textos das comunicações apresentadas na Conferência “Direitos Fundamentais e Estado de Direito enquanto Valores Europeus após a Conferência sobre o Futuro da Europa”, realizada no dia 28 de março de 2023, na Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa.

A conferência organizada no âmbito do Módulo Jean Monnet “Fundamental Rights and Rule of Law as European Values in a Global World after the Conference on the Future of Europe” (2022-2025) resulta da parceria, nesse âmbito, entre a Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (FDUL) e Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa (FLUL).

Este primeiro evento visou contribuir para uma melhor compreensão dos Valores Europeus, examinar os desafios que a União Europeia enfrenta e sensibilizar para os instrumentos existentes de garantia do respeito dos valores fundamentais em que assenta a União Europeia os estudantes e todos os cidadãos interessados em participar ativamente na integração europeia.

Enquanto coordenadoras da I Conferência do Módulo Jean Monnet, gostaríamos de expressar o nosso agradecimento a todos os que contribuíram para a realização da Conferência “Direitos Fundamentais e Estado de Direito enquanto Valores Europeus após a Conferência sobre o Futuro da Europa”.

Agradecemos aos moderadores e aos oradores, mas também aos participantes a valiosa partilha de conhecimentos. Não esquecemos todos aqueles que em papéis menos visíveis foram determinantes para que a conferência se tornasse uma realidade, os responsáveis pelo design gráfico do programa, pela divulgação, pelas inscrições, pelo som, pela transmissão via zoom e tantos outros pormenores essenciais.

Uma palavra de reconhecimento ao Dr. Guilherme Grillo pelo trabalho e empenho no Módulo Jean Monnet e, em especial, na disponibilização do presente *eBook*.

Esperamos que o presente *eBook* possa constituir um importante contributo para o conhecimento e a compreensão da União Europeia, enquanto uma União de Valores.

ANA SOARES PINTO (FDUL)

TERESA NUNES (FLUL)

(Coordenadoras da Conferência “Direitos Fundamentais e Estado de Direito enquanto Valores Europeus após a Conferência sobre o Futuro da Europa”)

Editorial

This eBook brings together the papers presented at the Conference “Fundamental Rights and the Rule of Law as European Values after the Conference on the Future of Europe”, held on March 28, 2023, at the Faculty of Arts and Humanities of the University of Lisbon.

The conference is a Jean Monnet Module “Fundamental Rights and Rule of Law as European Values in a Global World after the Conference on the Future of Europe” (2022-2025) event and was co-organized by the Faculty of Law of the University of Lisbon (FDUL) and the Faculty of Arts and Humanities of the University of Lisbon (FLUL).

This first event aimed to increase understanding of European Values, examine the challenges the EU is facing and raise awareness of the existing instruments for guaranteeing the respect of the fundamental values upon which the EU is built students and all citizens interested in actively participating in European integration.

As coordinators of the Jean Monnet Module first Conference, we would like to express our gratitude to all those who contributed to the Conference “Fundamental Rights and the Rule of Law as European Values after the Conference on the Future of Europe”.

We would like to thank all moderators, speakers and also all participants for the valuable knowledge sharing. We do not forget all those who in less visible roles were decisive for the conference to become a reality, those responsible for the graphic design of the program, the dissemination, the registrations, the sound, the zoom transmission and so many other essential details.

A word of recognition to Dr. Guilherme Grillo for his work and commitment to the Jean Monnet Module and, in particular, to the availability of this eBook.

We hope this eBook can make an important contribution to raise awareness of the European Union as a Union of Values.

ANA SOARES PINTO (FDUL)

TERESA NUNES (FLUL)

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

PAINEL I

**Cultura Europeia e Valores da União em crise:
que futuro?**

PAINEL I

Cultura Europeia e Valores da União em crise: que futuro?

Presidente: Prof. Doutor Hermenegildo Fernandes, Professor Catedrático da FLUL

Palavras introdutórias

Bom dia, já passamos a sessão de abertura, mas não posso deixar de saudar esta iniciativa conjunta da Faculdade de Letras e da Faculdade de Direito que, entendo, devem colaborar mais e de forma mais extensa do que colaboram. Pelo nosso lado, na área da História, temos tentado aproximar, construir pontes e esta é uma das pontes que está em construção e que desejavelmente será ampliada para soluções futuras em torno do curso de Estudos Europeus. Não é preciso sublinhar a vantagem das pontes entre o Direito e as várias áreas da Faculdade de Letras – na História, mas também na Literatura ou na Filosofia.

O primeiro painel que agora se inicia, “Cultura europeia e valores da União Europeia em crise”, é simultaneamente um painel prospetivo presentista e um olhar para as matrizes culturais europeias, naquilo que é uma síntese muito interessante dessas possibilidades de colaboração e de desenvolvimento. Justamente ao reunir o Professor Pedro Barbas Homem, Professor catedrático da Faculdade de Direito e a Professora Cristina Pimentel, Professora catedrática da Faculdade de Letras, ambos, como é clássico dizer-se, dispensam apresentações, mas desta vez é mesmo verdade, ao contrário do que às vezes acontece. No entanto, não posso deixar de sublinhar a importância dos seus trabalhos e começaria pelo Professor Pedro Barbas Homem, que intervém, em primeiro lugar. Destaco a importância dos trabalhos na área da teoria do Direito, do Direito da educação e sublinho o olhar histórico sobre o Direito, que, aliás, é muito comum na sua Faculdade. Muitos professores de direito são também historiadores. Recordo o nome

de um grande catedrático da Faculdade de Direito e depois reitor da Universidade de Lisboa e cuja obra interessa particularmente a um medievalista como eu, o Professor Marcelo Caetano.

Estes interesses têm permitido que nos cruzássemos várias vezes. Gostaria de lembrar que o Professor Barbas Homem já foi Reitor da Universidade Europeia e é atualmente Presidente do Conselho Científico da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Depois desta breve apresentação, tem a palavra o Professor Doutor Barbas Homem.

Orador: Prof. Doutor Pedro Barbas Homem, Professor Catedrático da FDUL

Sumário: A Comunicação aborda, numa perspectiva histórica, o Direito e a sua ciência como pilar fundamental da Cultura europeia bem como o papel das Universidades na formação de uma Cultura Jurídica Comum. Aborda também o relevo do Direito e da ciência jurídica enquanto fundamento dos valores europeus, bem como na garantia da Unidade Europeia.

Abstract: The Communication addresses, in an historical perspective, the Law as a fundamental pillar of the European Culture as well as the role of the Universities in building a common juridical culture. It also explains how the Law is a foundation of the European Values and contributes to ensuring European unity.

Direito e Cultura na Construção da Europa: Uma Perspetiva à Luz dos Valores Europeus

I. O Direito como Pilar Fundamental da Cultura Europeia

O contributo do direito e da sua ciência para a cultura europeia é inegável. A interdependência entre cultura e direito está presente desde as raízes medievais da Universidade, refletindo um princípio essencial que se mantém até aos dias de hoje: não se pode conceber a cultura europeia nem os seus valores fundamentais sem entendermos a presença do direito e da sua ciência.

Nos termos do artigo 2.º do Tratado da União Europeia, a União assenta nos valores do respeito pela dignidade humana, pela liberdade, pela democracia, pelo Estado de direito e pelos direitos humanos. Estes valores, que estruturam a identidade jurídica da União, não surgiram de um vazio normativo, mas sim de um longo processo histórico, frequentemente contraditório, no qual o direito teve um papel central.

A Universidade é uma criação do espírito medieval europeu. Se bem que existam antecedentes nas academias gregas e romanas e, na Idade Média europeia, no ensino realizado nas igrejas, conventos e mosteiros,

as universidades nascem no final do século XI como uma resposta original das cidades, reis e Igreja aos problemas do tempo. No início, o ensino centra-se em matérias específicas: em regra, teologia, direito (romano e ou canónico) e medicina. Desde então, a universidade prepara os profissionais que as sociedades necessitam em cada época.

Em toda a Europa estuda-se o mesmo e de acordo com um método também comum (por antonomásia, o método escolástico). Junto das universidades são criados colégios destinados à preparação dos futuros estudantes e o seu número, no início muito pequeno, aumenta gradualmente ao longo da Idade Média. Aí estudam-se as chamadas artes liberais, o trivium (gramática, retórica e dialética) e o quadrivium (aritmética, geometria, música e astronomia), num modelo por vezes designado como faculdade de artes.

Desde as universidades medievais até às modernas instituições europeias, o Direito foi sendo moldado e consolidado como um instrumento essencial na construção europeia.

II. A Universidade e a Formação de uma Cultura Jurídica Comum

Desde a fundação da mais antiga universidade europeia, Bolonha, o estudo do Direito sempre ocupou um lugar de destaque. Na Idade Média, as universidades eram espaços de saber, onde o Direito Romano e o Direito Canónico eram ensinados como elementos essenciais de uma ordem jurídica comum. O conceito de direito comum europeu foi formulado num contexto em que o cristianismo, com a sua teologia, moral e instituições estabelecia uma primeira unidade espiritual.

Esta formação intelectual não só forjou as elites europeias, como também consolidou a ideia de que a lei e a justiça são princípios universais que transcendem fronteiras nacionais.

A Europa medieval foi-se estruturando enquanto comunidade jurídica, unida pelo conceito de *ius commune*, um Direito Comum Europeu que integrava o Direito Romano, o Direito Canónico e os direitos locais. A partir das universidades, os juristas formados nesse sistema moldaram a evolução das instituições políticas e sociais, aplicando e adaptando o direito

aos desafios do seu tempo. Essa tradição de circulação de saberes e de juristas reflete um dos princípios fundamentais do projeto europeu atual: a livre circulação de pessoas e conhecimentos, um pilar da identidade jurídica da União Europeia.

A democratização da cultura jurídica foi amplificada com a invenção da imprensa, que permitiu a divulgação dos grandes textos normativos e teóricos, tornando o Direito acessível a um público mais vasto. A história da Europa é também uma história de livros, de livros que fizeram a Europa – e muitos destes livros são livros jurídicos ou sobre temas jurídicos.

Com o liberalismo oitocentista, estas bases comuns simultaneamente diluíram-se e aprofundaram-se. Diluíram-se com a construção de novas nações, com as constituições e códigos próprios. Mas aprofundaram-se porque existem fundamentos comuns nessas constituições e códigos, que partilham um desígnio similar quanto ao Estado – o Estado de direito liberal – e quanto à sociedade – a sociedade burguesa assente na igualdade perante a lei e no gozo de direitos do homem.

III. O Direito como Fundamento dos Valores Europeus

A construção da Europa não se fez apenas através da política, mas também através do Direito. A ideia de uma comunidade europeia assente em valores partilhados está intimamente ligada à tradição jurídica que, ao longo dos séculos, consolidou princípios como o Estado de Direito, a justiça, a igualdade perante a lei e o respeito pelos direitos fundamentais. O artigo 2.º do Tratado da União Europeia não é apenas uma proclamação política: ele reflete um legado jurídico que foi sendo construído, desde os juristas medievais até aos tribunais europeus contemporâneos, na afirmação do Estado de direito como um valor inegociável da identidade europeia.

Claro que esta evolução é também a superação de experiências traumatizantes do passado e a expressão de um novo consenso político, formulado primeiro pelas potências democráticas pós-segunda guerra mundial e reafirmado pelas novas democracias das segunda e terceira vagas.

De algum modo e perante as experiências autoritárias e totalitárias do século XX, lembramos também a este respeito uma exigência de

George Steiner relativamente aos intelectuais: vamos em frente, mas olhando pelo espelho o que ficou para trás. Devemos aprender com o passado.

Esta evolução culminou nos dias de hoje com a existência de uma ordem jurídica supranacional, na qual o Tribunal de Justiça da União Europeia desempenha um papel crucial na interpretação e aplicação dos princípios e direitos consagrados nos Tratados e o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem completa esta dinâmica com a sua visão da Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

Contudo, a formulação dos valores europeus como princípios jurídicos coloca novas questões, típicas das dinâmicas políticas contemporâneas. Assim, esta conversão dos valores em princípios implica um trabalho legislativo e jurisprudencial constante de densificação, interpretação e fixação de conteúdos que é, ela própria sujeita a novos trabalhos de interpretação cada vez que é necessário aplicar a novas situações políticas.

O consenso político europeu é assim sujeito a novos desafios resultantes do modo como os diferentes Estados interpretam e aplicam os princípios jurídicos fundamentais. Será importante que as instituições europeias continuem a reconhecer o outro pilar do antigo direito comum europeu, o direito nacional. A Europa é um espaço plural e o pluralismo europeu, garantido através da ideia de subsidiariedade, assenta nos Estados e na riqueza da sua diversidade. O consenso europeu só será possível deste modo – tal como no passado, o *ius commune* assentava a sua força precisamente neste diálogo entre o comum e o particular. Reconhecer a diversidade do modo como em concreto se realizam os valores acima referidos constitui uma exigência do senso comum político, assente no reconhecimento de que é a diversidade de experiências que permite compreender a natureza única do projecto europeu. No plano político, a Europa conhece Estados monárquicos e republicanos; federais e unitários; com sistemas eleitorais com círculos eleitorais maioritários e uninominais; bicamarais e unicamarais; com três ou duas instâncias jurisdicionais; com ou sem um tribunal constitucional; com ou sem um órgão de gestão da magistratura; reconhecendo ou negando a possibilidade do voto de vencido dos juizes dos tribunais superiores, etc.

IV. O Direito como Garantia da Unidade Europeia

O debate sobre a identidade europeia e os seus valores fundamentais continua a ser uma questão central no desenvolvimento da União Europeia. A construção de um espaço comum assente no Estado de direito, na democracia e nos direitos humanos exige um compromisso contínuo entre tradição e inovação, entre identidade cultural e evolução normativa.

Se, no passado, os juristas foram os grandes arquitetos da unidade jurídica europeia, hoje essa missão continua nas mãos das instituições da União Europeia, dos tribunais nacionais e europeus e de todos os cidadãos que, ao exercerem os seus direitos e deveres, dão vida aos princípios que sustentam a União. O direito europeu não é apenas um conjunto de normas técnicas; é uma expressão viva dos valores que definem a nossa identidade comum.

Ao longo da história, o Direito não foi apenas um reflexo da cultura europeia, mas um dos seus elementos constitutivos. Os valores europeus consagrados no artigo 2.º do TUE não surgiram isoladamente – eles foram sendo moldados, aplicados e protegidos ao longo de séculos de evolução jurídica.

Por estas razões, desde a fundação medieval aos nossos dias, tem de sublinhar-se o papel das Universidades e dos seus cursos jurídicos. A educação jurídica volta a ser essencial para assegurar que o direito é uma garantia de um espaço de liberdade, de justiça e de solidariedade. A construção de um verdadeiro espírito europeu deve continuar a assentar nesta visão dinâmica de um permanente diálogo entre o geral e o particular, o comum e o específico, o direito europeu e os direitos nacionais. Uma educação jurídica que transcende as universidades, porque deve ser partilhada com a formação de juízes, advogados, notários e outros profissionais do direito.

A pertença cosmopolita a um projecto comum europeu, afinal de contas, só é possível porque se faz parte de uma outra entidade de base nacional.

Presidente: Professor Doutor Hermenegildo Fernandes

Obrigado, Professor Barbas Homem por esta excelente intervenção. O tempo era breve, mas a intervenção abre o debate. Foi citado Bártolo de Sassoferrato e inspirado pelo seu método tomei muitas notas que permitem à maneira medieval fazer várias glosas. Guardá-las-emos para o debate depois das duas intervenções, que me parecem completamente complementares e, portanto, vou passar imediatamente a palavra à Professora Cristina Pimentel, querida amiga, que também dispensa apresentações, É Professora catedrática de Estudos Clássicos (Literatura latina), com obra vasta em Estudos Literários do Alto Império, que é a sua área de especialidade e que têm vindo a ocupar um lugar muito importante na Faculdade de Letras ao longo das últimas largas décadas. E nesse quadro se situa a posição institucional que ocupa como diretora da Área científica de Línguas, Artes e Culturas, que é a maior das áreas da Faculdade de Letras. Com esta apresentação necessariamente brevíssima, em que fica praticamente tudo por dizer, passo a palavra à Professora Cristina Pimentel.

Oradora: Prof.^a Doutora Cristina Pimentel, Professora Catedrática da FLUL*

Abstract: The Communication addresses the relationship between Classical Antiquity – as past ideological and cultural grounds – and the present, in particular the dialogue between the classical world and the contemporary world. Such dialogue, based on the written oeuvres of Classical authors, is illustrated by the discussions and arguments on the following topics: slavery, death penalty, euthanasia and the games of Classical Antiquity. Those examples relate to the current debates and arguments around the values enshrined in them, to prevent – and alert against – past realities more severe or unjust.

Começo por agradecer a todos os organizadores desta jornada o convite que me dirigiram e, para não me alongar mais (*esto brevis, et placebis...*), agradeço também ao Professor, e meu amigo, Hermenegildo Fernandes a apresentação breve, mas mais que suficiente, que de mim fez. Falou, de facto, da minha afiliação aos Estudos Clássicos, circunstância que me define, dada a minha profunda ligação e o meu amor à cultura grega e à cultura latina, ao que a ambas devemos e ao que delas em nós pervive. Isso faz com que tenha um certo receio de falar perante esta assembleia, já que, como todos sabemos, quando falamos de paixões quase nunca conseguimos ser muito disciplinados e isentos. Tenho, porém, umas notas escritas e espero que, com elas, não me perca tanto.

Na verdade, talvez não seja de todo incorrecto dizer que uma parte de mim vive no presente, outra parte vive no passado (e do passado). Eu olho para o presente a partir do passado e olho para o passado a partir do presente, o que nem sempre é fácil, mas me faz ver com preocupação atitudes e comportamentos que, actualmente, tendem a vulgarizar-se e a ser tomados como justos e pertinentes. Refiro-me à tendência para apagamento dos séculos que nos precederam, à censura, distorção e expurgo do passado. Ora, eu penso que o passado encerra perspectivas censuráveis (pelo menos se as tomar de forma acrítica e anacrónica), mas penso também que nos

* Por opção da Autora não é seguido o Novo Acordo Ortográfico. O sumário é da exclusiva responsabilidade da Coordenação do Módulo.

dá bons exemplos e nos proporciona, sobretudo, perspectivas que nos fazem reflectir sobre a evolução ou a regressão da civilização humana – na sequência do que acabámos há pouco de ouvir ao Professor Pedro Barbas Homem. Para mim, o erro reside em não sabermos, não pensarmos, não discutirmos e não compreendermos a origem, a evolução de tudo o que fez a nossa história, tudo o que compôs o nosso mundo, tudo o que estrutura o nosso modo de viver. Se não desenvolvermos o sentido crítico (mas, para isso, temos de conhecer, de estudar, de pensar), chegaremos a situações extremas que assentam apenas na ignorância, e perigosamente podem resvalar para a intolerância e o obscurantismo. Citando as palavras certeiras de Cícero (*Orator XXXIV*, 120), *nescire autem quid antequam natus sis acciderit, id est semper esse puerum*: ignorar o que aconteceu antes de nascermos é o mesmo que ser para sempre criança.

Se eu não conhecer aquilo que foi o modo de viver dos que me precederam, decerto não poderei, por exemplo, discernir com exactidão o que é justo e o que é injusto. Seja este o mote para evocar uma nova referência clássica, a de um tema que foi muito grato à reflexão filosófica de Cícero, de modo evidente *e.g.* no *De Legibus*: o da coincidência (ou não) do que é legal, ou ilegal, com o que é justo e o que é injusto. Qualquer um de nós sabe que a lei é uma coisa, a justiça é outra, às vezes coincidem, outras vezes não, e, portanto, há valores de que eu não quero nem devo abdicar, sem todavia dispensar o conhecimento do passado, o que implica recusar aquilo que hoje se chama cancelamento. Não tenho dúvidas de que não serei melhor pessoa se censurar, como agora se fez, por exemplo os livros da colecção dos Cinco (*Famous Five*), de Enid Blyton, e propuser que a menina-que-gosta-de-ser-menina, Anne (a outra, Georgina, que quer ser chamada George, é uma Maria-rapaz), que se compraz no desempenho de tarefas domésticas, o deixe de fazer e passe a falar sobre igualdade de género. Não, não posso fazer isso. Não posso, nem devo, cancelar o passado, nem omitir o que nele não é conforme com o que se pensa hoje em dia; neste exemplo que acabei de dar, a que recorro com a plena consciência do absurdo que encerra, o que tenho é de promover (diria mesmo, exigir) que os modelos de educação mostrem aos meninos e às meninas que são tanto os meninos como as meninas que devem colocar a roupa na máquina,

aspirar a casa, fazer a cama, enfim, colaborar para contribuir para o bem-estar da família a que pertencem. Não é alterar a personagem Anne e pô-la a explicar que os meninos e as meninas são iguais e que, portanto, ela não vai arrumar a casa, e ponto final. E também não serei nem mais livre, nem mais justa, nem menos preconceituosa, se me insurgir contra os olhos negros da Maria Eduarda de *Os Maias* e resolver retirar a referência aos olhos negros, porque são olhos negros, ou banir, por suspeitas de racismo ou xenofobia, as belíssimas Trovas camonianas conhecidas como *Endechas a Bárbara Escrava*, a cativa em cuja “pretidão” e formosura descansavam as penas do Poeta. Se me permitem um comentário quiçá um pouco a despropósito e decerto politicamente incorrecto, ontem, quando ouvia a lista dos bens essenciais que farão parte do nosso ‘cabaz sem IVA’, perguntei-me que mal fez o feijão branco e o feijão preto, já que, nessa lista, só consta o feijão encarnado. E pensei: será que também já vigora o cancelamento dos adjetivos que distinguem os diferentes tipos de feijão? Temo que seja para perspectivas irracionais como estas que estamos a caminhar e penso que todos temos de nos opor a que assim seja.

A Antiguidade Clássica é, tenho a certeza, um fascinante terreno, ideológico e cultural, que permite reflectir e compreender a nossa matriz civilizacional. Pelo conhecimento da Antiguidade Clássica, eu posso identificar, com fundamento, tudo o que, na minha sociedade e no meu tempo, rejeito ou aprovo, e, mais do que isso, as razões pelas quais o rejeito ou aprovo. Pelo conhecimento da Antiguidade Clássica, sem a branquear nem a enaltecer, posso contribuir para evitar que algumas realidades mais duras, ou injustas, regressem, posso reconhecer sinais que anunciam ou fazem pressentir circunstâncias ou acontecimentos subsequentes, numa espécie de aviso ou alerta que me leva a estar atenta. Os clássicos têm muito para dialogar connosco e com a nossa contemporaneidade. Sobre alguns dos temas que hoje se dizem fracturantes, numa expressão em moda, poderei dar alguns exemplos que penso merecedores de reflexão.

Começo pelo tema da escravatura, porque ainda hoje de manhã ouvi o relatório da Amnistia Internacional que vê, com preocupação, o regresso da escravatura a muitos países, entre eles a Portugal, e com particular incidência – com grande pena minha e sem dúvida do Professor Hermenegildo

Fernandes, porque ambos somos alentejanos – no Alentejo. Ora, essa terrível realidade, não nos podemos iludir, é ignorada, ou tolerada por muitos que não querem ou não sabem ver a indignidade a que milhares de seres humanos, homens, mulheres, crianças, estão sujeitos, talvez aqui mesmo ao lado de nós, no nosso bairro, no nosso prédio. A verdade é que a escravatura está de regresso e há muito quem com ela lucre. Todos nós sabemos que a escravatura existia no mundo clássico, existia na Grécia, existia em Roma. Havia razões para essa escravatura e, sem desculpar que existisse, porque, repito, não devemos branquear a Antiguidade, temos de perceber que razões eram essas e o que as sustentava. As razões eram militares, no caso dos escravos capturados em contexto de guerra, eram políticas e, sobretudo, eram económicas. Permita-se-me um aparte: li outro dia que, com a Inteligência Artificial, está previsto que pelo menos oitenta profissões acabem a breve prazo, por deixar de ser preciso o contributo humano para as desempenhar. De um modo geral, desde o século XIX que uma das razões para haver menos empregos e menos profissões reside na proliferação e aperfeiçoamento das máquinas, que paulatinamente dispensam a mão humana (e agora, ainda que com limites que talvez sejam transpostos, a mente). Ouvimos que o recém desaparecido empresário Rui Nabeiro dizia que preferia empregar pessoas a comprar mais máquinas, e não podemos senão admirá-lo. Ora, na Antiguidade as máquinas (quase) não existiam e, portanto, para fazer o trabalho, qualquer trabalho, era necessária mão-de-obra humana, quase sempre de origem servil, o que era visto como natural e imprescindível. Natural, portanto, a inferioridade e a submissão de uns a outros. Uns produzindo riqueza, para outros que dela usufruíam. Uns exercendo a força e o domínio, tantas vezes violento e cruel, sobre os que lhes lavravam os campos, lhes moíam o cereal, lhes transportavam os blocos de mármore para construir monumentos e edificios públicos, lhes esvaziavam as minas para os objectos de luxo e a circulação de riqueza. Este cenário, no entanto, não se nos revela a preto e branco, e, para lhe avivar os tons, quero evocar, em linha cronológica, quatro nomes. Na verdade, a Antiguidade dá-nos exemplos do que há de pior e do que há de melhor relativamente à condição humana e à dignidade que lhe é devida, e traz até aos nossos dias a reflexão sobre o modo de

tratamento dos escravos, sobre o modo de os ver como nossos iguais ou, pelo menos, de os resgatar de um estatuto que lhes nega qualquer direito ou auxílio. Na Antiguidade, podemos entrever alguma evolução no pensamento sobre esta magna questão. O primeiro nome que evoco é o de Catão-o-Censor, que viveu entre os anos 234 e 149 a.C., o segundo é Varrão, que nasceu em 116 e morreu em 27 a.C.. Os outros dois nomes, em cuja obra podemos ler uma perspectiva já diferente, são dos dois autores de que mais gosto na literatura latina, Séneca e Tácito, o primeiro do século I d.C. (morreu em 65, estava Nero no poder), o segundo com data aproximada de morte nos primeiros anos do principado de Adriano (séc. II).

Se observarmos, em sequência, estes quatro autores, ser-nos-á possível, e julgamos que lícito, vislumbrar duas perspectivas diferentes. Marco Terêncio Varrão, longevo e polígrafo, escreveu uma obra sobre a agricultura (*Res Rusticae*) na qual, entre as matérias sobre como gerir o património, define e cataloga (1.17) os instrumentos de que um proprietário agrícola precisa para o desenvolvimento da sua propriedade. Considera que existem três tipos de instrumentos: os que têm voz, os que têm uma espécie de voz (uma semi-voz) e os mudos. Sendo mais explícita e exemplificando: os escravos são instrumentos, são coisas que têm voz; os bois têm uma espécie de voz; e as carroças são mudas. Portanto, há três tipos de instrumentos com que um proprietário deve contar. O também longevo Marco Pórcio Catão, antepassado do mais conhecido Catão de Útica, na sua obra *De Agricultura*, aconselhava o proprietário que quisesse ser abastado e ser um bom gestor do património a dar menos comida aos escravos quando eles estivessem doentes: a lógica é clara, os escravos precisariam de comer mais se pudessem trabalhar, para garantir que produziam mais; se, todavia, estivessem doentes, não precisavam de comer tanto, e assim não se juntaria ao prejuízo da inactividade o gasto desnecessário de alimentos. Como regra básica, o bom proprietário devia vender tudo o que estivesse a mais, tudo o que fosse supérfluo, tudo o que já não tivesse utilidade. Deveria fazer uma lista e identificar os bois velhos, as ovelhas que já não tivessem força, as carroças estragadas, as ferramentas e instrumentos que já não prestassem. Nessa perspectiva de descarte, englobava-se

o escravo que estava velho, o escravo que ficava doente: ambos eram para vender, para poupar gastos e conseguir – ainda – algum proveito pecuniário. Depois, Catão identifica, com toda a parcimônia, quanto deve dar-se de comer, de vestir e de calçar a um escravo. E aquilo que escreve é, para nós, um sinal de desumanização. Consideramo-lo uma crueldade e é bom que o consideremos assim. Não estou aqui a fazer paralelos com o que vemos na televisão, com o que acontece hoje, no Alentejo, no Ribatejo e em muitos outros sítios, no modo como os imigrantes vivem. Cada um que faça os cotejos pertinentes. Para Catão, tudo era previsto com rigor e dizia que, ao escravo que trabalhasse, podiam ser dados quatro moios de trigo no Inverno, enquanto no Verão se podia dar quatro moios e meio, porque, sendo os dias maiores, se trabalhava durante mais horas (de sol a sol!). Para os que trabalhavam acorrentados, como não podiam trabalhar o cereal, dava-se pão já feito e, obviamente, mais no Verão do que no Inverno. Também o vinho era racionado consoante os meses. Quanto à comida fornecida aos escravos, dava-se, em primeiro lugar, as azeitonas que caíssem da árvore, aquelas que não serviam para fazer azeite. Era isso que comiam e, logo que acabassem essas azeitonas sem utilidade, ou melhor, assim que houvesse figos, eram os figos que podiam comer. Rações que, ainda assim, devem submeter-se a um princípio, que Catão enuncia: *parcito uti quam diutissime durent* (cap. 58), poupe-se, para que durem o máximo de tempo possível. De roupa, dava-se lhe uma túnica, de dois em dois anos. E, quando se dava uma nova túnica, recolhia-se a velha para fazer dos retalhos a cobertura da cama. E tamancos, também um par de dois em dois anos. Ora, este panorama, que muito brevemente aqui evoquei, já é ligeiramente diferente nos séculos I e II, com as duas vezes que referi *supra*. Séneca, na Carta 47, diz ao seu amigo Lucílio que “Foi com prazer que ouvi dizer a pessoas vindas de junto de ti que vives com os teus escravos como se fossem teus familiares. Isso só atesta que és um espírito bem formado e culto”. Na sequência desta introdução, o filósofo imagina, à boa maneira da retórica antiga, que alguém interpõe uma objeção e lhe diz: “São escravos.”, ao que ele responde, lapidarmente: “Não, são homens.” O suposto diálogo continua: “São escravos.” “Não, são camaradas.” “São escravos.” “Não, são amigos mais humildes”. “São escravos”. “Não,

são companheiros de servidão, se pensares que todos estamos sujeitos aos mesmos golpes da fortuna.” Um pouco adiante, Séneca desenvolve os seus argumentos afirmando: “o mínimo murmúrio [de um escravo] é punido à chibatada e nem ruídos casuais – tosse, espirro ou soluço – estão ao abrigo do chicote; qualquer barulho que interrompa o silêncio do senhor é duramente punido; passam toda a noite em pé, sem comer, sem falar. [...] Pensa bem como esse homem que chamas teu escravo nasceu da mesma semente que tu, goza do mesmo céu, respira, vive e morre tal como tu. Tanto direito tens tu a olhá-lo como homem livre, como ele a olhar-te como escravo. [...] Não pretendo meter-me por um terreno muito vasto e compor uma dissertação sobre o tratamento a dar aos escravos, com quem em geral nos mostramos soberbos, cruéis e injuriosos no mais alto grau. Muito concisamente, o meu preceito é este: vive com o teu inferior como gostarias que o teu superior vivesse contigo.” Já perto do fim da carta, Séneca escreve: “É preferível inspirar respeito do que medo. [...] Quem é respeitado é também amado, ao passo que o amor nunca pode ir de par com o medo. Entendo, portanto, que fazes muitíssimo bem em não querer inspirar medo aos teus escravos.”

Esta perspectiva, em que me demorei citando o texto de Séneca (na tradução de J.A. Segurado e Campos), traduz, em meu entender, uma mudança de mentalidades (que permitirá que os autores cristãos venham a considerar o pensamento do filósofo como próximo das suas próprias crenças, ou, como fez Tertuliano, no *De Anima* 20.1, a referir-se-lhe como *Seneca, saepe noster*, Séneca, tantas vezes um dos nossos).

Há, ainda, outros textos que suscitam a nossa atenção e a nossa análise interpretativa. É o caso de Tácito e de um passo (14. 42-45) dos seus *Annales*. Havia uma lei em Roma segundo a qual, quando um senhor era assassinado, todos os escravos da sua *familia*, da sua casa, deveriam ser executados. Considerava-se que, se uns tinham executado o homicídio, os restantes o tinham acobertado ou não tinham sabido ou querido evitá-lo. Acontece que um grande senhor de Roma, de estatuto consular, o prefeito da cidade (*praefectus urbis*) Pedânio Secundo, foi morto na sua própria casa por um dos seus escravos, por motivos pessoais. E os seus quatrocentos e tal escravos foram condenados à morte, segundo a lei em vigor. Estava-se

no principado de Nero, no ano 61. Houve, porém, um aceso debate no Senado, que Tácito evoca, durante o qual se discutiu se matar todos e não apenas os culpados era justo ou injusto. A assembleia divide-se: uma (pequena) parte dos senadores acha que a lei não deve ser aplicada, porque a maior parte dos escravos, senão a quase totalidade, está inocente. Não é justo que morram. Há velhos, mulheres, crianças, entre os que irão morrer. Acaba, no entanto, por vencer a facção que defende que não se deveria alterar o *mos maiorum*, o costume dos antepassados, e que, além disso, era forçoso dar o exemplo para que mais nenhum escravo se lembrasse de atentar contra a vida do seu senhor, ou para que mais nenhum escravo se atrevesse a não denunciar um companheiro que premeditasse um crime semelhante. Numa extraordinária declaração que justifica o que hoje ouvimos chamar ‘danos colaterais’, invoca-se que “todos os grandes exemplos sempre trazem consigo alguma coisa de injusto para este ou para aquele particular, mas são sacrifícios necessários para a conservação do bem público” (§ 44, trad. J.L. Freire de Carvalho). Ou seja: foram os mais conservadores (ou mais retrógrados...) que acabaram por levar a melhor e os escravos foram todos condenados ao castigo da cruz. Ora, Tácito – com claras intenções que transcendem largamente o rigor histórico – regista que, à medida que eles foram desfilando pelas ruas para serem conduzidos ao suplício da crucificação, foi preciso que os soldados fizessem cordões – chamar-lhe-íamos hoje cordões policiais – porque o povo veio para a rua, indignado e à beira da insurreição, com pedras e archotes, em apoio dos que iam ser executados, embora fossem escravos, porque entenderam a aplicação da pena como uma violência, uma insuportável injustiça.

Haveria outros temas de que gostaria de vos falar, pela reflexão que podem suscitar. Como, porém, *fugit irreparabile tempus*, enumero apenas alguns tópicos, em jeito de sugestões breves.

Um primeiro aspecto: a pena de morte, a discussão sobre a pena de morte. Charles Dickens, no séc. XIX, mostrava recorrentemente que a pena de morte não servia para nada e a prova era que, enquanto em Londres se enforcavam carteiristas, andavam outros carteiristas a roubar o povo que olhava, enfeitado, para o macabro espectáculo. Prova que se verifica, também, nos países em que se aplica irrevogavelmente a pena de morte

a quem se dedica ao tráfico de droga, continuando embora um sem-número de pessoas a praticar tal negócio. Ora, muito antes de Dickens, na Antiguidade, também Séneca, no *De Clementia*, reflectiu sobre a eficácia da aplicação da pena de morte. Nessa obra magnífica, que, de certo modo, concebe como um *speculum principis*, o filósofo explica ao seu pupilo, Nero, na altura já imperador e em início do seu principado, que condenar pessoas à morte, exterminar, por exemplo, opositores, não é uma medida de felizes consequências, pois só aumenta a contestação, só incentiva a revolta, só acicata o ódio. E faz-lhe notar que, quando um imperador, como era o caso de Nero, tinha de condenar muitas pessoas à morte, isso não era um bom sinal, pois traduzia o descontentamento dos súbditos e a falta de amor e de respeito que lhe tinham. Intitulando-se o tratado *Sobre a Clemência*, Séneca explica a Nero a diferença entre a misericórdia (que não tem valor positivo, porque perdoa acriticamente faltas efectivamente cometidas) e a clemência, essa, sim, uma virtude sobremaneira desejável num bom imperador.

Outro tema, talvez inesperado, a que gostaria de aludir, pela sua presença na Antiguidade, é o das chamadas alterações climáticas e da necessidade de preservar a natureza. Em palavras do nosso quotidiano: o pressentimento de que não há planeta B. Vamos de novo a Séneca. Ainda que não chegue nunca a afirmar perentoriamente que os homens destroem o mundo que lhes foi dado para viver, a eles e aos seus descendentes, o filósofo condena as acções humanas devastadoras que o põem em risco, e a motivação que as move: a cobiça, a ganância, a vaidade, a ostentação do poder. E fala das montanhas esventradas para tirar minerais, dos rios desviados do seu curso, da construção sobre leito de rios, do abate de florestas, dos excessos de alimentação que levam a exaurir recursos e a trazer de longe o que ao longe pertence: e, se a luxúria da mesa faz mal à saúde, e faz, tal prática esgota acima de tudo os recursos naturais e força a natureza a dar o que não lhe é próprio, em lugares e em tempos inadequados. Séneca mostra, ainda, como trazer animais dos sítios exóticos para os exhibir nos Jogos, na arena dos anfiteatros, com o objectivo de ostentar a vastidão do poder de Roma e de conquistar o apoio fácil da população que rejubilava com ‘pão e circo’ (na expressão de Juvenal), tudo isso é alterar completamente o ecossistema.

E nós sabemos, sob este último aspecto, que muitas foram as espécies animais extintas por práticas que alguém como Sêneca, no séc. I, teve a firmeza de denunciar.

Um outro tema que gostaria ainda de sugerir é a eutanásia, tema que também pode conduzir o debate até à Antiguidade. Basta pensar na perspectiva que os Estóicos tinham relativamente às situações em que o suicídio era admitido: ao invés do que diz uma pseudo-cultura mais ou menos de divulgação corriqueira e errónea, os Estóicos não recorriam ao suicídio por qualquer motivo fútil, nem por cansaço da vida (*taedium vitae*), nem por desejo de morrer (*libido moriendi*), nem sequer por quererem furtar-se ao sofrimento físico de uma doença incurável. Bem pelo contrário, a doutrina estóica definia, de modo exigente e rigoroso, as situações que permitiam o suicídio, ou o recomendavam: e todas elas se baseavam na preservação da dignidade do ser humano. Isso também está na Antiguidade: o homem que prefere a morte à sujeição a outrem, a abdicar dos seus valores morais, a aceitar que uma doença degenerativa ou incurável lhe tire o que o define como homem racional, ou a submeter-se sem remissão aos erros e à sua própria imperfeição, se invencível.

O último tema que gostaria de vos propor são os Jogos. A loucura dos jogos que, nos nossos dias, leva a que uma pessoa chegue a casa cansada, se ponha a fazer *zapping* na vã tentativa de encontrar algum programa que valha a pena ver, e a única coisa que encontra são comentadores desportivos, de preferência a dar pontapés na gramática, a falar *ad nauseam* sobre um jogo que já aconteceu, ou que está a acontecer, ou que vai acontecer. E todos ficam ocupados, e suspensos, e estupidificados com tanta inabilidade. Enfim, a loucura dos jogos é qualquer coisa que, olhando para aquilo que se passava na Antiguidade, nos permite perceber que os seres humanos não mudaram assim tanto como às vezes pensamos. Mercê da reflexão de Hannah Arendt, conhecemos o que é a ‘banalização do mal’. Ora, é sobremaneira interessante que, na Antiguidade, textos da autoria de Sêneca, ou de Santo Agostinho, reflectam sobre o fascínio nefasto e a adição ao vício dos espectáculos de sangue, de devastadoras consequências morais. Diz Sêneca, na Carta 7, sobre os efeitos nele causados pela assistência aos Jogos da arena: “Que pensas tu que eu quero dizer? Que regresso mais

avaro, mais ambicioso, mais propenso ao luxo? Mais do que isso: venho mais cruel e mais desumano de ter estado em contacto com os homens. Fui casualmente assistir ao espectáculo do meio-dia, à espera de encontrar algo de ligeiro, de divertido, algo que descansasse os olhares dos homens da vista do sangue humano. Foi o contrário que encontrei: [...] a esta hora, sem artificios alguns, o que há são puros homicídios”. E Santo Agostinho, em *Confissões* VI. viii.13, regista a transformação acontecida com o seu amigo Alípio no momento em que ele se deixou cativar pelos espectáculos dos gladiadores: “Quando viu aquele sangue, ao mesmo tempo bebeu a crueldade e não desviou o olhar, mas fixou-o, e hauria fúrias, e não sabia, e comprazia-se no crime do combate, e inebriava-se com um prazer sangüinário. E já não era o mesmo que tinha vindo, mas um da turba para o meio da qual viera e verdadeiro companheiro daqueles por quem fora trazido. Que mais? Viu o espectáculo, gritou, incandesceu, levou daí consigo a demência com que seria agulhoado a voltar...” (trad. Arnaldo do Espírito Santo, João Beato, Maria Cristina Pimentel).

Na verdade, os jogos, sobretudo os *munera gladiatoria*, mas também os do Circo, permitiam um grau assustador de crueldade, a que a população aderira esfusiante. Sem ser necessário evocar a barbaridade dos espectáculos do anfiteatro, que todos, mais ou menos rigorosamente, reproduzimos no nosso imaginário, lembremos que era normal, e apreciado, que se apresentassem, por exemplo, ‘fábulas mitológicas’, encenação de episódios míticos em que, no seu desfecho trágico ou violento, as personagens mitológicas eram substituídas por condenados à morte. Porque era muito mais interessante representar uma fábula como a de Ícaro se no último momento houvesse um condenado que se despenhava de um lugar elevado e se esborrachava cá em baixo, no recinto do espectáculo. Ou, como o poeta Marcial relata no seu *Livro dos Espectáculos*, e para só dar um exemplo dos vários que ele consagrou nos seus *Epigramas*, representar Orfeu, na falta das Ménades enfurecidas pelo desprezo a que ele as votava, a ser devorado por um urso esfaimado, na arena do Anfiteatro Flávio, o Coliseu, aquando dos grandiosos Jogos dados pelo imperador Tito, no ano 80, para a inauguração do recinto. Era muito mais vivo, muito mais realista e, além disso, o condenado à morte servia para qualquer coisa, dava espectáculo, em vívida,

ainda que involuntária, performance. Hoje, pelo menos na nossa civilização ocidental, já não achamos isso aceitável e oxalá nunca o voltemos a achar: mas todos sabemos perfeitamente que há países onde as execuções são públicas e atraem muito público. Sabemo-lo muito bem, basta olhar para o que se passa no Irão e para o enforcamento público de jovens opositores.

O interesse económico de quem organizava os Jogos, mas sobretudo o seu aproveitamento político por quem os patrocinava era qualquer coisa de terrível, mas a verdade é que também hoje vemos políticos que organizam grandes jogos (ou jantaradas, ou arraiais, com espectáculos) com entradas gratuitas para o povo. O mesmo se passava na Antiguidade, e com frutos: em quem se votava? Em quem dava os Jogos. Há um *graffito* de Pompeios que é eloquente na sua estratégia de captação eleitoral. Alguém escreveu numa parede: *M. Casellium Marcellum aedilem bonum et munerarium magnum* (CIL IV 4999), recomendando o voto em alguém, Marco Casélio Marcelo, que se diz ser um bom edil e (ou porque) é um generoso promotor de jogos. Mais ainda: nos jogos oferecidos ao povo, não só a entrada era gratuita, como depois, durante os espectáculos, se lançava sobre a multidão quer o que se designava por *missilia*, quer o que eram as *sparsiones*. Estas últimas aconteciam para disfarçar os odores fortes e desagradáveis que se acumulavam no recinto dos Jogos, oriundos do sangue, do suor, do contacto próximo dos corpos excitados, mas também para refrescar quem assistia aos jogos, em dias de calor. Lançavam-se, por isso, perfumes ou água aromatizada com açafraão sobre a assistência, as *sparsiones*. Mas também se atiravam moedas e pequenas placas nas quais se registava qual era o brinde a que a pessoa que a(s) apanhasse tinha direito. As plaquinhas (*tesserae*) que eram lançadas sobre a multidão podiam proporcionar desde uma refeição nas *tabernae*, as tasquinhas que existiam em torno aos recintos dos Jogos, até um escravo, ou uma entrada gratuita nos banhos ou num bordel, ou um animal, ou até uns objectos de mobiliário para a casa. Tudo isto tem a ver com o aproveitamento político dos jogos, pois eram benesses pagas por quem patrocinava os Jogos e esperava retorno no momento das eleições.

Nos Jogos do Circo, o entusiasmo pelas corridas de carros e aurigas, e pelas respectivas facções, evoluiu de um modo que nos faz pensar nos

dias de hoje. Havia quatro facções, a Branca (*Albata*), a Vermelha (*Russata*), a Azul (*Veneta*), a Verde (*Prasina*). Qualquer semelhança com o Benfica, com o Porto e com o Sporting não é mera coincidência. Os que tinham mais adeptos eram os Verdes e os Azuis. No ano de 354, em cada ano havia 176 dias festivos, com espectáculos de toda a ordem, mas os do Circo ocupavam 64 dias. Ora, no Circo, as duas facções que reuniam mais adeptos e tinham mais poder, os Verdes e os Azuis – os Verdes eram identificados com os populares e os Azuis com os aristocratas – movimentavam muito dinheiro (por exemplo nas apostas, no pagamento exorbitante aos aurigas e nos salários do *staff* de apoio) e rapidamente se transformaram em autênticos partidos políticos, extremistas e violentos. Quando eu vejo as claques do Benfica, do Porto e do Sporting a serem transportadas aos estádios na gaiola que as forças policiais organizam, quando as vejo a provocarem distúrbios, quando não a cometerem crimes, lembro-me do séc. VI, no ano 532, em tempos do imperador Justiniano I, quando, em Constantinopla, uma insurreição que levou à morte muitos milhares de pessoas foi orquestrada para começar no Hipódromo e alastrou rapidamente a toda a cidade, que ficou extensamente destruída.

A terminar, queria dizer que o aproveitamento político dos Jogos resultava, também, da apatia acrítica do povo, dos espectadores que se contentavam com a alienação das emoções fortes e mergulhavam no culto dos aurigas e gladiadores que alcandoravam ao estatuto de ídolos, ou de heróis. Também esse aspecto nos remete para os dias de hoje, em que o reconhecimento e a fama cabem quase exclusivamente a quem pouco mais faz do que aparecer nos *media* ou intervir nas redes sociais. Quanto mais baixo, melhor, quanto mais banal, melhor. Quanto mais intoxicante, melhor. É este desabafo amargo que vos deixo por despedida. Como lamento. Como aviso. Como alerta em tom de Cassandra.

Presidente: Professor Doutor Hermenegildo Fernandes

Muito obrigado Professora Cristina Pimentel por este mergulho na Antiguidade Clássica que permite fazer muitas pontes com o período Contemporâneo também. Tinha algumas notas com as quais quero abrir o debate. Apesar das intervenções, aparentemente não terem nada a ver uma com a outra, creio que as duas estão fortemente ligadas. A primeira glosa tem que ver com o paradoxo entre o carácter elitista da Universidade Global e a difusão universal do turismo, entre a distinção e a massa. Eu creio que a solução para esse paradoxo está justamente no facto da criação, da génese do Estado moderno resultar de um projeto de estudar as origens do Estado moderno na Europa, na Europa Ocidental. As origens do Estado moderno estão fortemente ligadas às burocracias estatais e à utilização de juristas nas estruturas estatais. Aliás, a partir do séc. XIII e seguramente do séc. XIV, como mostram os estudos do Professor Carvalho Homem sobre o desembargo régio, parece evidente que o bilhete de entrada para a burocracia, para a máquina do Estado passa justamente pela frequência de um dos direitos e normalmente os dois, portanto, do direito civil e do direito canónico, sendo que há muita permeabilidade, evidentemente entre, por um lado, a Universidade e, por outro lado, a máquina do Estado. A máquina do Estado permite a sua difusão e universalização. Com a territorialização do direito e, primeiro, a universalização dessa cultura jurídica e, depois, a ideia do cosmopolitismo, ou seja, do Direito em todo o lado. Isso evidentemente faz-se também em ligação direta com a Antiguidade, com a Antiguidade clássica, porque seguramente um dos mais importantes legados da cultura romana – reparemos que há um que não é tão evidente, a organização do exército –, mas depois há o Direito e o Direito é um dos mais importantes instrumentos unificadores do Império e duráveis –, assim como a ordem urbana e arquitetónica. Eu diria que é justamente o Direito que nos faz perceber que estamos num universo comum, o Direito e a ordem arquitetónica. É quase como se a ordem arquitetónica fosse uma espécie de cristalização visual e pública do Direito e isso, evidentemente, é recuperado durante o período medieval e, sobretudo,

do ponto de vista do Direito e, no período moderno, do ponto de vista da ordem urbana.

É esse aspeto do cosmopolitismo que, creio, ser fundamental. A própria Constituição da União Europeia, no fundo, é um processo cosmopolita. Pese embora, o cosmopolitismo possa ter em si também algum elemento elitista, até à difusão dos voos *low cost*. A universalização é aliás em certo sentido uma subversão do cosmopolitismo e opõe-se a ele pela substituição de referenciais comuns por uma certa partilha indiferenciada.

Apenas mais alguns apontamentos brevíssimos, porque quero passar a palavra ao público, sobre este conceito de reinvenção do passado em que cada geração faz uma reinvenção do passado. Isso é aparentemente um historiador a falar contra si próprio, mas não é o caso, porque efetivamente olhar para o passado, sobretudo, quando não moderado por uma armadura conceptual suficientemente robusta, nos permite tentar o olhar distanciado que todos os historiadores procuram, se forem historiadores. O olhar para o passado, digamos, enquanto memória coletiva um pouco desorganizada é uma espécie de operação que tem alguma coisa a ver com as operações dos genealogistas. Porque evidentemente, a montante temos uma árvore genealógica, todos nós temos uma árvore genealógica que vai crescendo em progressão geométrica. Ora, a genealogia é, evidentemente, a arte de escolher os antepassados que convêm. Um e a seguir um ramo que nos convêm, porque vamos escolher aquele ramo preciso. Alguns críticos chamam a isso as autoestradas genealógicas. Com a História não enquanto construção, mas enquanto memória coletiva acontece a mesma coisa. É evidente que fazemos estudos seletivos em cada momento, da parte do passado que nos interessa e desde logo aponto para a intervenção da Professora Cristina Pimentel, que começou pelos movimentos de apagamento e cancelamento para um historiador. Para o historiador, é um processo altamente problemático, porque é eliminar partes; no fundo, assenta numa crença um pouco infantil de que se não falarmos das coisas, elas deixam de existir. E, pior ainda, deixam retrospectivamente de existir. Como se cancelar partes do nosso passado ou fazer uma espécie de *mea culpa*, *mea culpa* coletiva permanente por essas partes do nosso passado, como se através desse procedimento, esse passado desaparecesse. E isso

tem evidentemente um problema. É que a memória é um processo criativo. A memória é, ela própria, um processo produtivo, como sabemos que o estado de amnésia, em termos individuais, é um estado patológico e provoca perturbações da personalidade, identicamente um processo de amnésia coletiva é uma patologia. E quem não lembra, necessariamente repete? É certo que nós repetimos sempre. É um dos dramas e como se percebeu na intervenção da Professora que, em primeiro grau, acabamos por repetir sempre e depois o cancelamento tem, evidentemente, muito de manipulação (não deixa de ser hilariante este processo de julgamento da Antiguidade Clássica). É o nosso próprio passado, porque nós nos sentimos descendentes e temos boas razões para tal, porque estamos aqui numa província romana. Temos boas razões para nos sentirmos, enquanto lusitanos, parte dessa unidade imperial e em julgar esse passado, porque havia escravatura.

De facto, até ao século XIX, a escravatura está em todo o lado, está sempre em todo o lado, são raríssimas as sociedades até ao século XIX que não têm escravatura e a sua recusa, raríssima. Depois também a confusão da escravatura com o tráfico Atlântico, o tráfico Atlântico é uma espécie de explosão final. Eu sou medievalista: na Idade Média os escravos eram de todas as cores e, na Península Ibérica, sobretudo louros, porque a maior parte dos escravos provinham do Norte. E, portanto, a contenção desta retroprojeção sobre o passado, é uma retroprojeção altamente perigosa e foi muito sugestiva a intervenção da Professora. O Professor Barbas Homem falou em consensos, em conceitos semânticos. A intervenção da Professora mostrou a falta de consenso e mostrou também um caminho, o percurso que vem da fase final da República do séc. II antes de Cristo até ao séc. II depois de Cristo. É um caminho de transformação, ou seja, é um trajecto que mostra a presença de vozes dissonantes e eu creio que a presença de vozes dissonantes em relação a um fenómeno banal, era quotidiano. Creio que é, talvez, um dos lugares clássicos mais importantes e incitaria todos a meditar sobre os paralelismos. É, entre muitas das coisas que a Professora disse, o período contemporâneo, nomeadamente, a cultura do espetáculo, a cultura do efémero, a cultura da violência, que são processos que o Cristianismo tentou eliminar sem sucesso e se tentou

eliminar também sem sucesso, na Cultura Clássica, porque fazem parte dela. Depois, a ideia de que uma cultura, um legado é feito de muitas coisas diferentes e algumas, nós queremos e outras, não. Esse processo de seleção tem que ser feito, evidentemente, em cada momento. Enfim, deixo um conjunto de glosas e não posso ir mais longe nelas, embora me apetecesse continuar.

PAINEL II
Direitos Fundamentais e Estado
de Direito enquanto valores da União:
significado e instrumentos de proteção

PAINEL II

Direitos Fundamentais e Estado de Direito enquanto valores da União: significado e instrumentos de proteção

Presidente: Prof. Doutor Fausto de Quadros, Professor Catedrático Jubilado da FDUL e Titular de uma Cátedra Europeia Jean Monnet *ad personam* em Direito Constitucional Europeu

Palavras introdutórias

Felicito a Professora Maria José Rangel Mesquita e os demais Coordenadores deste Módulo Jean Monnet por o terem constituído e tenho muito gosto em moderar esta primeira sessão desta Conferência. Nesta Faculdade de Letras vem-me à recordação o facto de nos anos 90, portanto, há trinta anos, eu ter sido um dos subscritores, pela Faculdade de Direito, do Protocolo entre aquela Faculdade e esta Faculdade de Letras para o ensino das disciplinas de Direito Internacional e Direito então Comunitário, hoje da União Europeia, na Licenciatura em Estudos Europeus nesta Faculdade. Durante alguns anos regí eu próprio a disciplina de Direito Comunitário Europeu e confesso que guardo muito boas recordações dessa experiência. Não me esqueço de que tive nessa disciplina alguns muito bons Alunos, que revelavam uma muito boa sensibilidade para o Direito apesar de não terem formação jurídica de base.

Depois, entre 2010 e 2013 fui o Coordenador e Diretor do Centro de Excelência Jean Monnet da Universidade de Lisboa sobre “O Tratado de Lisboa, o diálogo intercultural e a globalização”. Foi até hoje o único Centro de Excelência Jean Monnet que a Comissão Europeia concedeu à Universidade de Lisboa. No âmbito desse Centro foram organizados muitos colóquios, cursos de pós-graduação e projetos de investigação que contaram com a participação ativa de Professores e Alunos desta Faculdade de Letras.

Por tudo isto, é, pois, redobrado o meu prazer de estar hoje aqui convosco. Saúdo todos os Senhores Professores aqui presentes, meus Ilustres Colegas, bem como todos os Estudantes que participam nesta Conferência. É bom que eles tenham a consciência de que a integração europeia também se faz com as matérias desta Conferência e não apenas com fundos financeiros da União.

Até ao Tratado de Maastricht a integração europeia, tal como estava prevista nos Tratados, era exclusivamente económica. Com aquele Tratado ela estendeu-se também aos domínios social, cultural e político (veja-se o nosso manual *Direito da União Europeia*, 3ª edição, 2013, páginas 51 e seguintes). Isso não significa que os direitos fundamentais não tenham sido uma preocupação da integração desde o Plano Schuman e ainda que à margem dos Tratados e com a ajuda preciosa da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia e dos tribunais constitucionais de alguns Estados membros (veja-se a nossa obra citada, páginas 172 e seguintes). Depois do Tratado de Maastricht, os Tratados de Amesterdão, de Nice e de Lisboa, reforçados pela Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia de 2000 mas só integrada no Tratado de Lisboa em 2007, foram progressivamente reforçando a proteção dos direitos fundamentais na União, inclusive tirando proveito da muito rica jurisprudência que os tribunais acima referidos vinham produzindo nessa matéria.

Entretanto, o Projeto de Tratado Constitucional Europeu, de 2004, qualificava a União como uma “Comunidade de Valores” e fazia assentar todo o acervo jurídico-político da União em “valores”. Dentro desses valores ele incluía os direitos fundamentais, na fórmula clássica de “direitos do Homem”. Desse contributo daquele Projeto de Tratado, e uma vez constatado o seu fiasco por força sobretudo do resultado negativo do referendo em França, não ficou no Tratado de Lisboa referência à Comunidade de Valores, mas ficou, no artigo 2º do Tratado da União europeia (TUE), indicação dos valores nos quais a União se “funda”. Passou, pois, a haver uma “União de Valores” que se situa no cerne da identidade constitucional da União, como, de modo muito feliz, qualificada doutrina passou a tratar o assunto. E entre eles, o Tratado de Lisboa manteve do Tratado Constitucional Europeu os direitos fundamentais (veja-se a nossa obra citada, páginas 114 e seguintes).

A Assembleia Geral das Nações Unidas, no cinquentenário da sua existência, em 1995, proclamara que os Direitos do Homem seriam a grande “agenda” da Comunidade Internacional para o século XXI. O tempo está a mostrar que, mais uma vez, as Nações Unidas estão desajustadas ao tempo. A proteção dos direitos fundamentais à escala mundial não sofreu qualquer progresso neste século e, pelo contrário, a Humanidade está a regredir nesta matéria. A fome e a miséria continuam a grassar à escala do Globo e os crimes contra a Humanidade e os genocídios espalham-se um pouco por todo o mundo. A guerra da Ucrânia é um exemplo dramático, talvez o pior desde a Segunda Guerra Mundial, de que os mais básicos Direitos Humanos não contam para alguns Estados. Atingiu-se aí o nível da barbárie. Precisamente por isso mais ressalta o elevado nível de proteção de direitos fundamentais na União Europeia. Isso começa-se a ver, desde logo, no elenco dos direitos, das liberdades e das garantias catalogados na Carta de Direitos Fundamentais da União, alguns dos quais são desconhecidos de muitas Constituições nacionais. Infelizmente não se pode esperar que a nível mundial as Nações Unidas consigam fazer algo de novo a bem da salvaguarda dos Direitos do Homem, mas pode-se e deve-se esperar que a Carta sirva de modelo e inspiração para uma melhor ponderação da dignidade da Pessoa Humana e, com isso, um mais alto grau de salvaguarda dos Direitos do Homem à escala do Globo. Numa altura em que a Europa e o Mundo se movem em direção à globalização a Carta deve ser utilizada como elemento essencial do acervo da globalização, contribuindo desse modo para que seja espalhada à escala global o acervo de direitos fundamentais que ela consagra. A globalização deve ter como sujeito a Pessoa Humana e a sua dignidade e não, ao contrário, tomar a Pessoa como objeto da globalização dos mercados ou das finanças. A União Europeia deve lutar para que assim seja porque ela é um importante ator global.

O Tratado da União Europeia considera também um seu valor o Estado de Direito. E também aqui em boa hora o faz. Estado de Direito significa o primado da lei e do Direito, o que é um corolário da Democracia. Por isso, não é possível assegurar-se a proteção dos direitos fundamentais fora de um quadro do Estado de Direito. Quando se fala do primado do Direito

quere-se abranger todo o Direito. Isto significa que o artigo 2º do Tratado da União Europeia, inclusive em matéria de direitos fundamentais, obriga a União e os Estados membros a respeitar, desde logo, o Direito da União Europeia, o Direito Internacional e os Direitos nacionais dos Estados membros, a começar pelos respectivos Direitos Constitucionais. E a Carta, no seu artigo 53º, teve o cuidado de assegurar o nível mais elevado de proteção em caso de conflito entre essas Ordens Jurídicas na proteção e salvaguarda dos direitos fundamentais.

Eram essas as palavras introdutórias que eu aqui vos queria deixar no início desta Conferência. Repito, desejo-vos um trabalho muito frutuoso.

Orador: Prof. Doutor António Ventura, Professor Catedrático da FLUL*

Abstract: The Communication, based on the assumption that citizens must take in their hands the protection against violations of Fundamental Rights, addresses, in an historical perspective, the genesis and evolution of the Portuguese League of Human Rights that completed 100 years in 2021. Moreover, it explains how the Portuguese League has assumed through time a relevant role in the Protection of Human Rights, also with a trans-national dimension and with close relationship with other European and international similar organizations.

Deixem-me que vos diga que é um prazer estar num painel presidido pelo Professor Fausto de Quadros, que muito prezo.

Estimada colega bem-vinda aqui a esta sua casa. Eu diria que esta parceria entre a Faculdade de Letras e a Faculdade de Direito – a ordem é arbitrária –, é um casamento que não é de interesse, é por amor; tem sido, é e será auspicioso. A Faculdade de Letras é um universo plural, o direito e a história estão intimamente ligados, como dizia um amigo jurista, o Direito não existe a pairar nas regiões etéreas, surge em contextos históricos precisos. Por isso, a História ajuda a explicar o aparecimento dos sistemas jurídicos e das alterações que os mesmos sofrem ao longo do tempo. A História é fundamental para explicar um pouco de tudo, é o único campo do saber que está presente em todos os outros, porque há uma História da Aeronáutica, uma História da Medicina, uma História da Física, uma História do Direito, obviamente. O mal dos tempos de hoje é que somos governados por ignorantes, no campo da História, entre outras coisas. Muitos políticos por esse mundo fora, pensam que a história começou com eles. O estudo da História ajuda a compreender o mundo e os conflitos que o dilaceram.

Os Direitos humanos, um tema sempre actual. Ceio que é fundamental, quando falamos em direitos humanos, pensar na sociedade civil como

* Por opção do Autor não é seguido o Novo Acordo Ortográfico. O sumário é da exclusiva responsabilidade da Coordenação do Módulo.

hoje se diz. É fundamental a ação dos cidadãos, enquanto tais, para promover e defender os direitos humanos ou a responsabilidade deve ser assumida preferencialmente pelos Estados? A verdade é que estes proclamam os sacrossantos direitos humanos, mas violam-nos diariamente. Os cidadãos, os homens e as mulheres, devem tomar nas suas mãos a defesa dos direitos humanos e pressionar o poder e os poderes no sentido dessa defesa.

Vou falar de uma associação de cidadãos portugueses, que fez, em 2021, 100 anos: a Liga Portuguesa dos Direitos Humanos. Naturalmente a efeméride foi ignorada. A comunicação social teve outros assuntos mais irrelevantes e mais populares para desenvolver.

Uma das primeiras publicações portuguesas dedicadas ao tema, data de 1878. Trata-se de um folheto sobre os direitos do Homem e do Cidadão, numa edição do Centro Republicano Democrático de Lisboa. Mas a primeira organização que em Portugal assume a defesa dos Direitos do Homem foi fundada a 14 de Junho de 1907, ainda no tempo da monarquia constitucional. Trata-se da Liga Portuguesa de Defesa dos Direitos do Homem. Tem como figura central Fernão Botto Machado, o qual, não sendo licenciado em direito, foi um desatacou solicitador e publicou durante muitos anos a revista *O Mundo Legal e Judiciário*, com grande sucesso. Autor de uma obra vasta, tem um texto muito interessante e pioneiro, sobre a forma como deveria ser estruturada uma futura Sociedade das Nações. Pouco sabemos desta primeira liga, porque não há textos, mas apenas notícias sobre a sua criação e o seu fundador. Surge depois uma segunda organização, denominada Liga Portuguesa de Defesa dos Direitos do Homem, dinamizada pelo médico republicano Macedo de Bragança, o qual participou na Revolução Republicana, prestando assistência na rotunda aos feridos em combate. Esta Liga foi criada em 5 de Outubro de 1911, com estatutos aprovados na assembleia geral de 15 de Novembro do mesmo ano. A comissão organizadora integrava ainda Carlos Gonçalves, Alfredo Nascimento Carvalho dos Santos e Júlio Martins Pires. Publicou o periódico *Justiça*, com seis números saídos em 1912. Sediada na Rua Nova do Almada nº 81, 2º, tinha duas comissões, o núcleo de propaganda, dirigido por Magalhães Lima, e uma outra dedicada a estudos. O número de sócios passou de 69, em

Setembro de 1912, para 477, em Dezembro de 1913. Em 1912, a Liga dirigiu uma representação ao Parlamento, a favor da liberdade individual e do projecto de Habeas Corpus. Dois anos mais tarde, desenvolveu uma campanha de apoio ao português Alberto de Oliveira Coelho, condenado à morte por homicídio em Inglaterra, que o rei Jorge V comutou para prisão perpétua.

Esta segunda Liga desaparece a partir de 1916/17.

Em 1921 surge uma terceira a Liga, em larga medida subsidiária da segunda, que ainda existe hoje. Foi apresentada em 3 de abril daquele ano, no Ateneu Comercial de Lisboa, numa sessão presidida por Teófilo Braga, na qual estiveram presentes diversos intelectuais e políticos de várias tendências, todos republicanos. O texto fundacional afirma claramente que se inspira na Liga dos Direitos do Homem e do Cidadão, fundada em Paris, em 1898. A Liga vai desenvolver-se e lança uma campanha muito interessante no princípio dos anos 20. Portugal vivia, nesta época, um momento de grande conflitualidade social, agitação política, o aparecimento da legião vermelha, a ocorrência de atentados pessoais contra juízes e patrões. Uma das vítimas foi o presidente da confederação patronal, curiosamente um antigo anarquista, que ficou gravemente ferido. As autoridades respondiam da mesma forma, com alguns casos de execuções sumárias feitas pela polícia em Lisboa, em que militantes foram mortos com o pretexto de quer tentavam fugir à detenção. A Liga tomou repetidamente posição [sobre] os abusos das autoridades e a repressão sobre o movimento operário e sindical. Em Junho de 1925, publicou um apelo ao povo, criticando veemente as deportações. Em Setembro, a Liga protestou junto do chefe do governo contra as prisões sem culpa formada, através de um documento redigido pelo advogado Arnaldo Brazão. Nesse mesmo ano, Magalhães Lima foi substituída no Directório por Luz de Almeida, mas assumiu a presidência da Assembleia Geral, com Alexandre Ferreira na vice-presidência. A Liga estabeleceu relações com a Federação Internacional das Ligas dos Direitos do Homem, fundada em Paris, no ano de 1922, por uma dezena de ligas nacionais. Em Outubro de 1925, publicou uma nota sobre os presos sem culpa formada detidos nas esquadras de Lisboa, com uma lista pormenorizada, onde figurava a identificação pessoal, data da

prisão e local onde se encontravam. A associação ocupou-se igualmente de temas como a prostituição e a situação nos hospitais civis, censurou as touradas e os combates de boxe.

A carência de fontes não nos permite reconstituir a acção da Liga depois do 28 de Maio de 1926. A falta de uma sede permanente obrigava a realização de eleições na Universidade Livre e no Centro Escolar Republicano Almirante Reis, e os almoços e jantares de trabalho no Grémio Alentejano/Casa do Alentejo. A documentação era guardada pelo Secretário-geral. O presidente, Artur Duarte da Luz de Almeida, foi preso em Fevereiro de 1927, na sequência das revoltas contra a Ditadura Militar. Detido na Penitenciária de Lisboa, foi deportado para a Madeira e depois para a ilha de São Jorge, nos Açores, onde regressou em Novembro de 1929. A morte de Magalhães Lima, em 7 de Dezembro de 1928, desferiu um golpe funesto na associação.

António Sérgio, exilado em França depois do 28 de Maio de 1926, estabeleceu em Paris contactos com a Federação das Ligas dos Direitos dos Homens, procurando dar visibilidade externa à violação dos direitos humanos em Portugal por parte da Ditadura. O representante da Liga Portuguesa em Paris era António Lobo de Almada Negreiros, pai de José de Almada Negreiros. Acusando a Liga portuguesa de inépcia e de falta de firmeza perante a Ditadura, Sérgio avançou para a fundação, na capital francesa, de uma nova liga portuguesa, com a mesma designação da fundada em 1921; contava com o apoio da Federação das Ligas e acabou por propor a fusão das duas Ligas. Embora persista na utilização, até 1932, do papel timbrado da organização sediada em Paris, a estrutura criada na capital francesa acabou por desaparecer.

Em 1929, [a] Liga lisboeta revitalizou-se, funcionando provisoriamente na sede da Associação do Registo Civil, Largo do Intendente nº 45, 1º. O Directório passou a ser presidido pelo velho republicano e editor Francisco José Gomes de Carvalho.

Em 15 Janeiro de 1930, a Liga promoveu uma assembleia geral para reformar os estatutos aprovou um manifesto ao país, que foi impresso e distribuído. Na reunião do Directório da Liga, em 15 de Agosto de 1930, o Conselho Jurídico foi encarregado de elaborar um projecto de lei que

considerasse homicídios voluntários os atropelamentos por automóveis de que resultasse morte, e proibisse a venda e circulação de automóveis, camiões e camionetas em mau estado, sujeitando-os a sucessivas vistorias. Decidiu igualmente apoiar o movimento em favor de Joaquim Pita Soares, condenado à morte nos Estados Unidos da América do Norte pelo homicídio da mulher, no sentido de obter do governo americano a comutação da pena, que acabou por ser convertida em prisão perpétua, pelo Governador do Estado de Massachusetts.

As referências à actividade da Liga diminuíram. Acompanhou a Federação Internacional das Ligas dos Direitos do Homem no protesto contra as execuções na Rússia. Em Fevereiro de 1932, apresentou uma reclamação sobre a situação física e moral dos presos na cadeia de Monsanto, e apoiou o Sindicato dos Empregados do Comércio e Indústria de Lisboa, nos intentos de proibir o uso de carroças de mão.

A Liga Francesa dos Direitos do Homem realizou um congresso em Dijon, em 19 a 21 de Julho de 1936, que aprovou um complemento à Declaração dos Direitos do Homem, cujo texto foi publicado pela Liga Portuguesa, em data desconhecida. Mas a consolidação do Estado Novo pesou no decréscimo das actividades da Liga e no seu definhamento. Durante vários anos não existem referências a seu respeito, e esse facto não se deveu, apenas, à acção da Censura. Virá a ser reorganizada em 1941. Em 1945, tinha Carlos Lemos como Presidente e José de Macedo – pai do Professor Borges de Macedo –, como Vice-presidente. Procurou formar núcleos distritais e estudantis e organizar de congressos ordinários anuais, mas sem concretização. Não ficou alheada da situação política nacional, apoiando o Movimento da União Democrática, pese embora a neutralidade política, em defesa estrita da dignidade humana. O mesmo sucedeu em 1949, por ocasião das eleições presidenciais e da candidatura de Norton de Matos. A Liga volta a ter uma certa dinâmica, com o aparecimento de jovens juristas ligados também ao movimento democrático, como Acácio Gouveia, Nuno Rodrigues dos Santos. Os anos 50 são fundamentais na divulgação da Liga, que publicou um boletim, do qual saíram seis números. Apresentava-se como uma organização não-governamental do Conselho Económico e Social das Nações Unidas com estatuto consultivo.

A Liga, constituída legalmente em 1921, nunca deixou de existir e nunca foi proibida. Depois do 28 de Maio, se tinha uma existência legal e continuou a ter até aos anos 60, momento em que foi aprovada uma nova legislação sobre associações. Foi então solicitada à Liga que apresentasse os estatutos à luz dessa nova legislação, ao que a Liga respondeu com um parecer muito interessante, feito por vários juristas, no qual argumentavam que, sendo a Liga legal desde 1921, não tinha que apresentar novos estatutos, porque estavam em vigor os aprovados ao abrigo da legislação anterior, que não foi revogada. Este contencioso prolongou-se até 1974. Quando ocorreu o 25 de Abril, ainda não havia a resposta por parte do Governo para esclarecer esta situação. A Liga publicou diversos textos no final dos anos 50; a Declaração Universal dos Direitos do Homem; a Coleção Educação cívica que inclui a Declaração Universal dos Direitos do Homem, a proclamação do ideal comum a que aspiram todos os povos, com um emblema das Nações Unidas. Penso que é uma edição das Nações Unidas, divulgada em português. Há também diversos materiais sobre a preparação das comemorações da Declaração das Nações Unidas com um programa com conferências, que não foi autorizado. Finalmente, uma referência a figuras que fizeram parte da Liga, como o Professor Jaime Gouveia, ilustre catedrático da Faculdade de Direito, advogados como José Magalhães Godinho, Vasco da Gama Fernandes e muitos outros que colaboraram na Liga. Terminaria por dizer que em 1960, o arquivo da Liga foi apreendido pela PIDE. Estava a decorrer uma Assembleia Geral – as assembleias gerais eram feitas normalmente em escritórios de advogados ou em consultórios de médicos. A polícia impediu a realização da Assembleia Geral, com o argumento de que não fora pedida autorização ao governador civil, e por isso era ilegal. Foi apreendido o arquivo que nunca mais apareceu, pelo que estamos impossibilitados de historiar mais detalhadamente a vida dessas décadas. O Dr. Vasco da Gama Fernandes, Presidente da Liga em 1974, fez diligências, para localizar o arquivo da Liga, mas nunca foi recuperado.

Na sessão plenária da Assembleia da República de 13 de Setembro de 1978, Sottomayor Cardia recordava a acção da Liga e dos membros na luta contra o regime deposto em 1974. A actividade da Liga foi diminuindo,

fruto da mobilização dos associados noutras acções de cariz partidário. Depois de vários anos de relativo apagamento, a 15 de Dezembro de 2008 teve lugar a fusão da Liga com a “CIVITAS – Associação para a defesa e promoção dos direitos do cidadão”, passando esta a ter a actual denominação de Liga Portuguesa dos Direitos Humanos – Civitas. A CIVITAS havia sido fundada em 1989, com a realização da sua 1ª Assembleia-Geral a ter lugar na Sociedade Nacional das Belas Artes, presidida por Magalhães Mota, secretariado por Vasco Lourenço e Sá Machado.

Concluo, após esta rápida digressão, reafirmando que é fundamental a sociedade civil organizar-se na defesa de princípios e de direitos, que não são conquistas adquiridas eternamente.

Muito obrigado.

Oradora: Prof.^a Doutora Ana Soares Pinto, Professora Auxiliar da FDUL, Investigadora do Lisbon Public Law Research Centre *

Sumário: Introdução; I. Direitos Fundamentais e Estado de Direito enquanto valores da União Europeia: significado; II. Direitos Fundamentais e Estado de Direito enquanto valores da União Europeia: instrumentos de proteção; 1. Instrumentos de *hard law* de proteção do Estado de direito na União Europeia; 2. Instrumentos de *soft law* de proteção dos direitos fundamentais e do Estado de direito na União Europeia; Conclusão.

Resumo: Com a presente Comunicação pretendemos contribuir para a promoção dos valores europeus, dando seguimento à proposta 25 da Conferência sobre “Estado de direito, valores democráticos e identidade europeia – Defender sistematicamente o Estado de direito em todos os Estados-membros”, tornando os valores europeus tangíveis para os cidadãos da EU. Pretendemos sensibilizar – os cidadãos europeus, mas também os cidadãos não europeus – para os valores europeus e os instrumentos de proteção existentes na União Europeia para assegurar o respeito destes valores pelos Estados-membros.

Palavras-chave: Valores europeus, Estado de direito, Direitos Fundamentais, Procedimento do artigo 7.º TUE, Estado de direito *toolbox*

Abstract: With this Communication we aim to contribute to promoting European values, following up on the Conference’s proposal 25 on “Rule of Law, Democratic Values and European identity – Systematically uphold the rule of Law across all Member States”, making European values tangible for EU citizens. We intend to create awareness – among European citizens, but also non-European citizens – about European values and the existing Union’s instruments to ensure that European values are upheld by Member States.

Keywords: EU values, Rule of law, Fundamental Rights, Article 7 TEU, Rule of Law toolbox

Introdução

A Conferência sobre o Futuro da Europa, que decorreu entre maio de 2021 e maio de 2022, teve como objetivo proporcionar aos cidadãos um

* O presente texto corresponde à versão oral da conferência realizada no dia 28 de março de 2023, na Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, no âmbito do Módulo Jean Monnet “Fundamental Rights and Rule of Law as European Values in a Global World after the Conference on the Future of Europe”.

papel acrescido na definição das políticas e ambições da União. O Relatório Final¹ dos participantes na Conferência entregue ao Parlamento Europeu, ao Conselho da União Europeia e à Comissão Europeia, no dia 9 de maio de 2022, incluiu 49 propostas, em 9 domínios e 326 medidas específicas.

No domínio “Valores e direitos, Estado de direito e segurança”, destacamos a proposta 25 “Estado de direito, valores democráticos e identidade europeia – Defender sistematicamente o Estado de direito em todos os Estados-Membros”.

A primeira medida apresentada para alcançar tal objetivo inclui “Garantir que os valores e princípios consagrados nos Tratados da UE e na Carta dos Direitos Fundamentais da UE são condições não negociáveis, irreversíveis e *sine qua non* para a adesão e pertença à UE. Os valores da UE devem ser plenamente observados em todos os Estados Membros para que possam atuar como padrão internacional e polo de atração através da diplomacia e do diálogo. O alargamento da UE não deve minar o acervo da UE no que respeita aos valores fundamentais e aos direitos dos cidadãos.”.

A quarta medida visa “Aplicar e avaliar eficazmente o âmbito de aplicação do «Regulamento Condicionalidade» e de outros instrumentos relativos ao Estado de direito, e ponderar o alargamento a novos domínios, independentemente da sua relevância para o orçamento da UE. Todas as vias legais necessárias, incluindo alterações aos Tratados, devem ser tidas em consideração, com vista a punir as violações do Estado de direito.”

A compreensão do significado dos valores europeus e o conhecimento dos respetivos instrumentos de proteção são, contudo, essenciais para a defesa sistemática do Estado de Direito e dos direitos fundamentais. A promoção dos valores europeus junto dos cidadãos da União, através de “uma participação mais interativa e direta”, da disponibilização de elementos didáticos e material informativo (medida 2), a organização de conferências anuais sobre o Estado de direito com uma participação alargada, designadamente, à sociedade civil (medida 3), a concretização de “programas de formação e de comunicação social que tornem os valores da UE parte do

¹ Disponível em https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/FS_22_2942 (consult. 30.05.2024)

processo de integração dos migrantes e incentivem as interações entre os migrantes e os cidadãos da UE” (medida 5) integram, por isso, sem surpresa, as demais medidas apresentadas no Relatório Final da Convenção sobre o Futuro da Europa.

Com a presente comunicação pretendemos contribuir para a promoção dos valores europeus, dando seguimento à medida de tornar os valores da União tangíveis para os cidadãos europeus. Pretendemos contribuir para o conhecimento e compreensão – por parte de cidadãos europeus, mas igualmente de cidadãos não europeus – dos valores da União e dos instrumentos de que a União dispõe para assegurar que os valores da União são respeitados pelos Estados-membros.

Num momento em que o respeito pelo Estado de Direito e pelos direitos fundamentais está em crise na União Europeia ou, pelo menos, em alguns Estados-membros da União Europeia – de que são exemplos clássicos, a Polónia e a Hungria e quando se assiste a uma deterioração da independência do poder judicial, à crescente aprovação de legislações discriminatórias, de restrições à liberdade de imprensa –, é urgente consciencializar os estudantes da Faculdade de Letras e da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, a academia da importância da defesa dos valores europeus. Os valores europeus não estão garantidos. Os movimentos extremistas, discriminatórios de imigrantes e de minorias, autocráticos têm crescido na União Europeia e é, por isso, importante regressar aos valores europeus.

I. Direitos Fundamentais e Estado de Direito enquanto valores da União Europeia: significado

Nos termos do artigo 2.º TUE, a União Europeia (UE) “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 da UE, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres.” Disposição essencial que codifica

os valores partilhados pelas instituições, órgãos e organismos da União e pelos seus Estados-membros, e em que assenta a União de Valores.

A terminologia “valores” é inovadora², mas as redações anteriores dos tratados já consagravam uma enunciação dos princípios comuns aos Estados-Membros em que a União assenta: “(...) princípios da liberdade, da democracia, do respeito pelos direitos do Homem e pelas liberdades fundamentais, bem como o Estado de direito (...)”³, que corresponde com alterações mínimas ao enunciado dos valores europeus atualmente vigente, cujo respeito e compromisso constituíam já então critérios para a adesão à União Europeia⁴ e definiam um instrumento sancionatório em caso de violação grave e persistente dos princípios⁵

A elevação dos direitos fundamentais e do Estado de direito a valores da União encontra, ainda, atualmente respaldo no preâmbulo do TUE e da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

A promoção dos valores da União é um dos objetivos da União, tanto no interior como no exterior das suas fronteiras (artigo 3.º do TUE). Internamente, porque da articulação do artigo 3.º do TUE com as disposições de aplicação geral do TFUE, resulta que, na elaboração das políticas e ações da União, bem como dos atos adotados pelas instituições, órgãos e organismos da União deve ser assegurado o respeito e a promoção dos valores da União. Externamente, porque a União deve afirmar e promover os seus valores nas relações com países terceiros e organizações internacionais⁶.

Os direitos fundamentais reconhecidos pela União Europeia encontram-se consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa⁷ (última revisão formal dos

² Terminologia utilizada também no Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa (Artigo I-2º), que não chegou a entrar em vigor.

³ Artigo F.1., na redação dada pelo Tratado de Amesterdão.

⁴ Artigo O, na redação dada pelo Tratado de Amesterdão.

⁵ Artigo F.1., na redação dada pelo Tratado de Amesterdão.

⁶ Cfr. Artigo 3.º, n.º 5 do TUE, Título V do TUE “Disposições gerais relativas à ação externa da União”, em particular, o artigo 21.º TUE, que repete os valores da União consagrados no artigo 2.º TUE.

⁷ Entrou em vigor em 1/12/2009.

Tratados que regulam a União Europeia – o TUE e o TFUE) os direitos, as liberdades e os princípios consagrados na Carta tornaram-se inequivocamente juridicamente vinculativos para as instituições, órgãos e organismos da União, bem como para os Estados-Membros quando aplicam o direito da União⁸.

O respeito pela dignidade do ser humano, pelas liberdades fundamentais, como a liberdade de expressão e de reunião, o direito à vida privada e familiar, o direito à igualdade e a proteção contra a discriminação, o direito de asilo, os direitos sociais, o direito de participar na democracia e o direito a processos judiciais equitativos, são alguns dos direitos consagrados e garantidos pela ordem jurídica da União Europeia. A CDFUE vincula a União, constitui um parâmetro de validade dos atos de direito da União Europeia e todo o direito da União Europeia deve ser interpretado à luz dos direitos fundamentais. A CDFUE vincula igualmente os seus Estados Membros, quando aplicam o direito da União⁹.

A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia não constitui, porém um catálogo exaustivo dos direitos fundamentais salvaguardados na União Europeia. Por força do n.º 3 do artigo 6.º do TUE, do direito da União fazem, igualmente, parte enquanto princípios gerais os direitos fundamentais tal como os garante a Convenção Europeia dos Direitos Humanos e tal como resultam das tradições constitucionais comuns aos Estados-membros. Esta disposição não é inovadora, com pequenas alterações, remonta à revisão introduzida pelo Tratado de Maastricht¹⁰ que consolidou a jurisprudência do Tribunal de Justiça que permitiu assegurar a proteção dos direitos fundamentais¹¹.

⁸ Artigo 6.º, n.º 1 do Tratado de União Europeia.

⁹ Artigo 51.º, n.º 1 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Sobre a aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais v. Ficha temática “Âmbito de aplicação da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia”, disponível em https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-05/fiche_thematique_-_charte_-_pt.pdf

¹⁰ Artigo F.2 do Tratado de Maastricht.

¹¹ Sobre o tema cfr. Lanceiro, “O Tribunal de Justiça da União Europeia e os direitos fundamentais”, in Duarte, Maria Luísa / Gil, Ana Rita / Freitas, Tiago Fidalgo de (coords.), *Direitos Humanos e Estado de Direito proteção no quadro europeu e internacional*,

O Estado de Direito foi expressamente consagrado nos tratados, primeiro, como princípio comum aos Estados-membros, atualmente como valor da União (artigo 2.º TUE), mas não encontramos uma clarificação do seu significado nos Tratados que regulam a União Europeia. Uma primeira concetualização deste valor pode ser encontrada na Comunicação da Comissão, “Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito”¹², de 2014, na qual se reconhece que “o teor exato dos princípios e normas decorrentes do Estado de direito pode divergir a nível nacional, consoante o sistema constitucional de cada Estado-Membro.”¹³. A Comunicação identifica, no entanto, a partir da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, bem como dos documentos elaborados pelo Conselho da Europa, em particular da Comissão de Veneza, uma lista não exaustiva destes princípios que permite definir o significado fundamental do Estado de direito.

Os princípios elencados e desenvolvidos no anexo I da referida Comunicação compreendem i) o princípio da legalidade, o que pressupõe um processo transparente, responsável, democrático e pluralista para a adoção de legislação; ii) o princípio da segurança jurídica; iii) o princípio da proibição da arbitrariedade dos poderes executivos; iv) o princípio do controlo judicial independente e eficaz, incluindo o respeito pelos direitos fundamentais; v) o princípio do direito a um julgamento equitativo em estreita articulação com o princípio da separação de poderes; e vi) o princípio da igualdade perante a lei. A Comunicação, não vinculativa, realça estes princípios ínsitos aos Estado de direito, assumindo-os como um meio para assegurar a conformidade e o respeito pela democracia e os direitos humanos, um patamar mínimo dentro do quadro do direito da União Europeia¹⁴.

AAFDL, 2022; Quadros, Fausto de, *Direito da União Europeia*, Coimbra, Almedina, 2004.

¹² Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho – *Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de Direito*: COM2014/0158.

¹³ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho – *Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de Direito*: COM2014/0158, p. 4.

¹⁴ Para uma defesa da maior abrangência dos princípios do Estado de Direito cfr. Duarte, Maria Luísa, “União Europeia e Estado de direito – notas sobre um debate desigual”, in

Estes princípios foram retomados na Comunicação da Comissão Europeia, de 2019¹⁵ “Prosseguir o reforço do Estado de direito na União Europeia” e rearrumados no Regulamento condicionalidade¹⁶, que determina, no seu artigo 2.º, que o Estado de direito inclui “os princípios da legalidade, que pressupõem um processo legislativo transparente, responsável, democrático e pluralista, bem como os princípios da segurança jurídica, da proibição da arbitrariedade dos poderes executivos, da tutela jurisdicional efetiva, incluindo o acesso à justiça, por tribunais independentes e imparciais, inclusive no que diz respeito aos direitos fundamentais, da separação de poderes, e ainda da não discriminação e da igualdade perante a lei.”

O respeito pelo Estado de direito é essencial para a proteção dos outros valores fundamentais em que a União se funda, porque somente se todos os poderes públicos atuarem dentro dos limites fixados pela lei, em conformidade com os valores da democracia e do respeito pelos direitos fundamentais e sob o controlo de tribunais independentes e imparciais, poderá existir respeito pelos direitos fundamentais e pela democracia.

II. Direitos Fundamentais e Estado de Direito enquanto valores da União: instrumentos de proteção

Os mecanismos de proteção dos valores da União são múltiplos e podem distinguir-se em instrumentos políticos e em instrumentos jurídicos, vinculativos e não vinculativos, preventivos e repressivos.

Duarte, Maria Luísa / Gil, Ana Rita / Freitas, Tiago Fidalgo de (coords.), *Direitos Humanos e Estado de Direito proteção no quadro europeu e internacional*, AAFDL, 2022”, p. 233.

¹⁵ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, de 3/04/2019, *Prosseguir o reforço do Estado de direito na União* [COM (2019) 163 final], p. 1.

¹⁶ 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, p. 1-10.

1. Os instrumentos de *hard law* de proteção do Estado de direito na União Europeia

1.1. Os instrumentos previstos nos Tratados

Em primeiro lugar, para garantir que os valores europeus são “condições não negociáveis, irreversíveis e *sine qua non* para a adesão e pertença à U.E.”, o artigo 49.º do TUE determina que o respeito e o empenho na promoção dos valores da União constitui uma condição para a adesão à União Europeia. Esta exigência não é, mais uma vez, inovadora. A exigência de respeito pelos direitos fundamentais e o Estado de direito como condição para a adesão resultava já dos chamados “Critérios de Copenhaga”. Os Critérios de Copenhaga definidos no Conselho Europeu de Copenhaga, de 1993, e reafirmados no Conselho Europeu de Madrid, de 1995, impõem que a adesão de um Estado à União dependa da i) estabilidade das instituições que garantem a democracia, o Estado de direito, os direitos humanos e o respeito pelas minorias e a sua proteção; (ii) uma economia de mercado que funcione efetivamente e capacidade de fazer face à pressão concorrencial e às forças de mercado da União e (iii) capacidade para assumir as obrigações decorrentes da adesão, incluindo aplicar eficazmente as regras, normas e políticas que compõem o acervo da União e a adesão aos objetivos da União Económica e Monetária¹⁷. O alargamento da União Europeia a novos Estados exige o respeito e o compromisso com os valores da União e a metodologia de alargamento revista, coloca o Estado de direito no cerne do processo de adesão.

O respeito pelos valores europeus é uma condição não negociável, irreversível e *sine qua non* para a adesão à U.E. – conforme se propôs na Conferência sobre o Futuro da Europa – e encontra-se expressamente consagrada no artigo 49.º TUE, que regula a adesão à União Europeia. No entanto, a garantia do respeito dos valores europeus por parte dos Estados que

¹⁷ Sobre o assunto cfr. Cunha Rodrigues, Nuno, “A difícil aplicação do artigo 7.º do TUE: União Europeia e Estado de direito”, *Latin American Journal of European Studies*, vol 4, n.º 1, 2024, pp. 14-32.

pertencem à União tem suscitado dificuldades crescentes, sobretudo, nos últimos anos.

A partir da revisão introduzida pelo Tratado de Amesterdão¹⁸, a União Europeia passou a consagrar no artigo F.1 (hoje artigo 7.º/2 TUE), um mecanismo político repressivo, que permite, em caso de violação grave e persistente dos então princípios comuns aos Estados-Membros (hoje valores da União), suspender os direitos do Estado-membro em causa. O Tratado de Nice, na sequência da crise política na Áustria¹⁹, introduziu alterações significativas no mecanismo existente e criou um mecanismo preventivo, tendo procedido à renumeração dos artigos do TUE, alterou a numeração para aquela que ainda hoje se mantém, o artigo 7.º do TUE.

O procedimento do artigo 7.º TUE, frequentemente designado como “bomba atómica”, visa assegurar que todos os Estados-Membros respeitam os valores comuns da UE, incluindo o Estado de direito. Contempla atualmente duas dimensões: uma dimensão preventiva (n.º 1 do artigo 7.º do TUE) e uma dimensão repressiva/sancionatória (n.º 2 e 3 do artigo 7.º do TUE).

A dimensão preventiva permite ao Conselho da União Europeia, deliberando por uma maioria de quatro quintos dos seus membros – sob proposta fundamentada de um terço dos Estados-membros, do Parlamento Europeu ou da Comissão Europeia, após aprovação do Parlamento Europeu –, quando verifique a existência de um risco manifesto de violação grave dos valores da União, dirigir recomendações ao Estado-Membro em causa com objetivo de prevenir a concretização de uma violação grave. O n.º 1 do artigo 7.º do TUE impõe a verificação regular da manutenção dos motivos que determinaram a constatação pelo Conselho.

A dimensão repressiva atua em dois momentos. Primeiramente, o Conselho Europeu, por unanimidade – sob proposta de um terço dos

¹⁸ Tratado de Amesterdão entrou em vigor em 1999.

¹⁹ Na sequência da crise política na Áustria, com a chegada ao poder do FPÖ, de Jörg Haider, foram impostas sanções bilaterais pelos então 14 Estados-membros, à margem dos Tratados, tendo-se concluído pela necessidade de criação de uma fase intermédia à aplicação do mecanismo repressivo, que permitisse alertar o Estado-membro para o risco de violação dos valores europeus, prevenindo a sua violação.

Estados-membros ou da Comissão Europeia, após a aprovação pelo Parlamento Europeu –, verifica a existência de uma violação grave e persistente, por parte de um Estado-membro aos valores da União (n.º 2 do artigo 7.º do TUE.) Num segundo momento, verificada a violação grave e persistente, o Conselho pode, deliberando por maioria qualificada, decidir suspender direitos decorrentes da aplicação dos Tratados ao Estado-Membro em questão, incluindo os direitos de voto do representante do Estado no Conselho (n.º 3 do artigo 7.º do TUE). Nesse caso, a violação grave deverá ter persistido por um dado período de tempo.

O mecanismo do artigo 7.º/1 do TUE foi desencadeado pela Comissão Europeia contra a Polónia em 2017²⁰ – com fundamento, designadamente, no desrespeito pela separação de poderes – e pelo Parlamento Europeu contra a Hungria em 2018 – com fundamento, entre outros no desrespeito da liberdade de expressão e dos direitos das minorias²¹. O Conselho realizou várias audições formais e sessões sobre a situação nos Estados em causa, mas não tomou a decisão que permitiria a passagem à fase seguinte. O procedimento limitado à verificação da existência de um risco manifesto de violação grave dos valores europeus, que exige somente uma deliberação do Conselho por maioria de quatro quintos dos seus membros, não logrou ainda a deliberação que permitiria a sua efetiva aplicação.

No caso do mecanismo do artigo 7.º/2 do TUE, a exigência de deliberação por unanimidade do Conselho Europeu – com exceção do membro que representa o Estado-membro em causa (artigo 354.º do TFUE) – para a verificação da existência de uma violação grave e persistente dos valores europeus, permite bloquear a aplicação da dimensão repressiva do procedimento do artigo 7.º TUE, retirando-lhe efetividade. O voto

²⁰ Proposta fundamentada da Comissão ao abrigo do artigo 7.º, n.º 1, do Tratado da União Europeia relativa ao estado de direito na Polónia, Proposta de Decisão do Conselho relativa à verificação da existência de um risco manifesto de violação grave, pela República da Polónia, do Estado de direito, COM/2017/0835 final – 2017/0360 (NLE), 20.12.2017.

²¹ 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)].

contra de um único Estado impede a aplicação do mecanismo, consagrando-se um verdadeiro poder de veto dos Estados. Foi o que sucedeu no quadro do chamado Grupo de Visegrado, em particular, a aliança entre Polónia e Hungria – Estados com procedimentos do artigo 7.º/1 TUE em curso – condenou à partida a aprovação de deliberações que permitiriam a constatação de violações graves e persistentes aos valores da União e, subsequentemente, a aplicação de sanções, ao abrigo do n.º 3 do mesmo artigo.

Assim, não obstante a prolação de numerosos acórdãos pelo Tribunal de Justiça e pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos²² reconhecendo a violação de direitos fundamentais e do Estado de direito, a União não logrou a aplicação do procedimento consagrado no artigo 7.º TUE. Em 29 de maio de 2024, a Comissão retirou a proposta apresentada contra a Polónia com fundamento nos progressos alcançados por este Estado para restaurar o Estado de direito²³, considerando que este valor já não se encontrava ameaçado.

Entre a proteção dos valores da União como condição para a adesão à União e a chamada “bomba atómica” consagrada no artigo 7.º TUE para prevenir e reprimir o desrespeito pelos valores da União pelos Estados que pertencem à União, a fiscalização do respeito pelos valores europeus

²² Cfr., designadamente, os acórdãos do Tribunal de Justiça de 24/06/2019, *Comissão c. Polónia*, (Independência do Tribunal Supremo), processo C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531; de 5/11/2019, *Comissão c. Polónia*, processo C-192/18 EU:C:2019:924; de 19/11/2019, *A. K.* (Independence of the Disciplinary Chamber of the Supreme Court), processos apensos C-585/18, C-624/18 e C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982; de 2/03/2021, *A. B. e o.* (Nomination des juges à la Cour suprême – Recours), processo C-824/18, ECLI:EU:C:2021:153; de 15/07/2021, *Comissão c. Polónia* (Regime disciplinar dos juízes), processo C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596; de 16/11/2021, *WB e o.* (Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim), processos apensos C-748/19 a C-754/19, ECLI:EU:C:2021:931; de 23/11/2021, *IS* (Illégalité de l’ordonnance de renvoi), processo C-564/19, ECLI:EU:C:2021:949; de 5/06/2023, *Comissão c. Polónia* (Independência e vida privada dos juízes), processo C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442. Em 15/03/2022, no acórdão *Grzęda c. Polónia*, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos concluiu pela violação do artigo 6.º/1 da CEDH.

²³ Situação a que não será alheia a mudança política decorrente das últimas eleições na Polónia.

pelo Tribunal de Justiça da União Europeia tem assumido crescente importância²⁴.

O Tribunal de Justiça da União Europeia (artigo 19.º TFUE), enquanto garante do respeito do direito na interpretação e aplicação dos Tratados, tem competência para sindicar violações de direitos fundamentais, nos termos gerais previstos pelo TUE e TFUE²⁵. A jurisprudência tem sucessivamente reafirmado que, atendendo a que as disposições da Carta têm por destinatários os Estados-Membros apenas quando apliquem o direito da União, as disposições da Carta não podem, por si só, fundar a competência do Tribunal de Justiça.

A partir do acórdão *Juízes portugueses*²⁶, o Tribunal de Justiça da União Europeia tem sido levado, cada vez mais frequentemente, a pronunciar-se sobre o respeito do Estado de direito – enquanto valor europeu – pelos Estados-Membros, quer no âmbito de ações por incumprimento intentadas contra estes pela Comissão (artigos 258.º-260.º TFUE)²⁷, em alguns casos, decretando providências cautelares (artigo 279.º TFUE)²⁸, quer no

²⁴ Não abordaremos detalhadamente os instrumentos judiciais de proteção dos direitos fundamentais e do Estado de Direito por exigirem conhecimentos jurídicos que não são expectáveis numa audiência composta maioritariamente por estudantes de ciências sociais e humanas.

²⁵ Controlo jurisdicional da ação e omissão das instituições, órgãos e organismos da União Europeia, no âmbito do recurso de anulação (artigo 263.º TFUE), da exceção de ilegalidade (artigo 277.º TFUE), do reenvio prejudicial (artigo 267.º TFUE), da ação por omissão (artigo 265.º TFUE), podendo decretar providências cautelares (artigos 278.º e 279.º TFUE). Controlo judicial da atuação dos Estados-membros, diretamente, no âmbito do processo por incumprimento (artigos 258.º a 260.º TFUE), indiretamente, no quadro do reenvio prejudicial (artigo 267.º TFUE), atendendo a que a pronúncia sobre a validade do direito derivado da União Europeia ou a interpretação do direito da União Europeia, pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, permite ao órgão jurisdicional nacional retirar as consequências concretas para a solução do litígio principal, designadamente, sobre a conformidade da atuação dos Estados com o direito da União.

²⁶ Acórdão de 27/02/2018, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, processo C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117.

²⁷ Cfr., designadamente, Acórdão de 15/07/2021, *Comissão contra Polónia*, processo C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596; Acórdão de 5/06/2023, *Comissão contra Polónia*, processo C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442. Para uma lista mais completa v. Nota de rodapé 22.

âmbito de pedidos de decisão prejudicial provenientes dos órgãos jurisdicionais nacionais (artigo 267.º do TFUE)²⁹. O acórdão *Juizes portuguesas* “marca uma nova era para o Estado de direito enquanto valor fundamental e sindicável na ordem jurídica da União Europeia”³⁰. Com efeito, a partir do disposto no artigo 19.º/1§2 do TUE: “Os Estados-membros estabelecem as vias de recurso necessárias para assegurar uma tutela jurisdicional efetiva nos domínios abrangidos pelo direito da União”, o Tribunal de Justiça concretizou o valor do Estado de direito e conferiu-lhe uma expressão concreta e sindicável. Em primeiro lugar, considerou quanto ao “âmbito de aplicação *ratione materiae* do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, que essa disposição visa os «domínios abrangidos pelo direito da União», independentemente da situação em que os Estados-Membros apliquem esse direito, na aceção do artigo 51.º, n.º 1, da Carta.”³¹, o que permitiu a sindicabilidade da efetividade da tutela jurisdicional assegurada pelos tribunais dos Estados-membros desde que estes tenham competência nos “domínios abrangidos pelo direito da União”. Ora, todos os tribunais nacionais enquanto tribunais comuns de direito da União Europeia são prováveis intérpretes e aplicadores de direito da União Europeia, consequentemente, têm competência em domínios abrangidos pelo direito da União Europeia. Em segundo lugar, concluiu que “A própria existência de uma fiscalização jurisdicional efetiva destinada a assegurar o cumprimento do direito da União é inerente a um Estado de direito”³², o que lhe permitiu

²⁸ Despacho do Tribunal de Justiça de 8/04/2020, *Comissão contra Polónia*, processo C-791/19R, ECLI:EU:C:2020:277; no quadro do processo *Comissão contra Polónia*, processo C-204/21, o Despacho de 21/04/2023, ECLI:EU:C:2023:334, e os Despachos do Vice-Presidente de 27/10/2021, ECLI:EU:C:2021:878; e de 6/10/2021, ECLI:EU:C:2021:834 e de 14/07/2021, ECLI:EU:C:2021:593.

²⁹ Acórdão de 27/02/2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, processo C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117;

³⁰ Tradução nossa, “a new beginning for the rule of law as a fundamental and enforceable value in the EU legal order”, in Pech / Kochenov. “Respect for the Rule of Law in the Case Law of the European Court of Justice: A Casebook Overview of Key Judgments since the Portuguese Judges Case”, *SIEPS*, Stockholm, 3, 2021, p. 12.

³¹ Acórdão de 27/02/2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, *op. cit.* §29.

³² Acórdão de 27/02/2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, *op. cit.* §36.

reconhecer: i) a sua competência para controlar, ao abrigo do processo por incumprimento, se os Estados-membros respeitam as obrigações que lhe incumbem ao abrigo do artigo 19.º/1§2 do TUE e, assim, também a competência da Comissão Europeia para controlar o respeito do valor do Estado de direito por parte dos Estados-membros e, designadamente, desencadear o processo por incumprimento³³; 2) o dever, por parte dos tribunais nacionais de desaplicar qualquer disposição de direito interno incompatível com as obrigações decorrentes do artigo 19.º/1§2 do TUE, procedendo, quando tal seja necessário para a prolação da decisão final, a um reenvio prejudicial de interpretação do artigo 19.º do TUE.

O Tribunal de Justiça tem consolidado a sua jurisprudência em matéria de proteção do valor europeu Estado de direito, através da articulação do artigo 2.º TUE com o artigo 19.º/1§2 do mesmo Tratado. A jurisprudência permite combater a erosão do valor Estado de direito em alguns Estados-membros, mas não tem sido isenta de críticas, quer pela sua natureza fragmentada, quer pelo ativismo judicial do TJ, quer pela “interferência intrusiva em questões nacionais”³⁴ potencialmente lesiva do princípio da identidade nacional, consagrado no artigo 4.º/2 do TUE.

Ainda que reconhecendo que o artigo 2.º do TUE “não constitui uma simples enunciação de orientações ou intenções de natureza política, mas contém valores que se enquadram na própria identidade da União enquanto ordem jurídica comum, valores que são concretizados em princípios que contém obrigações juridicamente vinculativas para os Estados-Membros”³⁵, o alcance da fiscalização jurisdicional do respeito dos valores europeus permanece limitado. Excluindo a sua concretização via artigo 19.º/1§2 do

³³ Artigo 258.º TFUE.

³⁴ Reconhecendo que “a confiança excessiva no conceito poderia ser vista como um meio excessivamente intrusivo de ingerência nas questões nacionais, e tal seria alimento para os movimentos populistas com a sua forte retórica da soberania nacional – movimentos que são precisamente a fonte de todas as nossas preocupações. O Tribunal deve ser cuidadoso e não abrir a caixa de Pandora.”, v. Spielmann, “The Rule of Law Principle in the Jurisprudence of the Court of Justice of the European Union”, in Elósegui /Miron /Motoc (ed.), *The Rule of Law in Europe – recent challenges and judicial responses*, Springer, 2021, p. 19.

³⁵ Acórdão de 5/06/2023, *Comissão contra Polónia*, processo C-204/21, considerando 67.

TUE, o artigo 2.º do TUE parece continuar a depender de concretização, da intermediação de obrigações juridicamente vinculativas.

1.2. O Regulamento 2020/2092 (“Regulamento Condicionalidade”)

Em 2018, o reconhecimento do “risco de perdas financeiras causadas por deficiências generalizadas no que diz respeito ao Estado de direito num Estado-Membro”, determinou a apresentação de uma proposta de regime de condicionalidade³⁶ com o objetivo de proteger os interesses financeiros da União.

O Regulamento 2020/2092, “Regulamento Condicionalidade”, instrumento *hard law* de proteção do Estado de direito, estabelece as regras necessárias para a proteção do orçamento da União em caso de violações dos princípios do Estado de direito nos Estados-Membros (artigo 1.º)³⁷.

O Regulamento estabelece no seu artigo 3.º as situações que podem indiciar violações dos princípios do Estado de direito, como sucede com o facto de: a) se pôr em risco a independência do poder judicial; b) não se prevenirem, corrigirem ou sancionarem decisões 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; e c) 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.

Quando as violações do valor do Estado de direito afetem ou sejam suscetíveis de afetar seriamente a boa gestão financeira do orçamento da

³⁶ 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, de 2/05/2018.

³⁷ 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,

União ou a proteção dos interesses da União, a Comissão execute o orçamento da União em regime de gestão direta ou indireta e o destinatário seja uma entidade pública, a União pode: suspender os pagamentos ou cessar o compromisso jurídico; proibir quaisquer novos compromissos jurídicos; suspender o desembolso das parcelas ou o reembolso antecipado dos empréstimos garantidos pelo orçamento da União; suspender ou reduzir a vantagem económica garantida pelo orçamento da UE; proibir novos acordos relativos a empréstimos ou outros instrumentos garantidos pelo orçamento da União (alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º do Regulamento). Nos casos em que a Comissão Europeia executa o orçamento da UE em conjunto com os Estados da UE, pode suspender as aprovações de programas; suspender ou reduzir as autorizações, nomeadamente através de correções financeiras ou transferências para outros programas de despesa; reduzir o pré-financiamento; interromper os prazos de pagamento; suspender os pagamentos (alínea b), do n.º 1 do artigo 5.º do Regulamento).

Em suma, o Regulamento condicionalidade dispensa a deliberação por unanimidade, impõe constrangimentos no recebimento de dinheiro da União Europeia por parte dos Estados que desrespeitam o valor do Estado de direito e é esta a medida que mais fortemente compele os Estados a cumprir³⁸.

O procedimento que permite a adoção de medidas, dispensa a deliberação por unanimidade – principal obstáculo à aplicação do instrumento previsto no artigo 7.º do TUE. A iniciativa cabe à Comissão e o procedimento inicia-se com uma notificação, por escrito, ao Estado-Membro em causa, com indicação dos elementos factuais e dos motivos específicos que fundamentam a constatação da violação de pelo menos um dos princípios do Estado de direito referidos no “Regulamento condicionalidade” (n.º 1 do artigo 6.º do Regulamento). O Estado-membro em causa pode apresentar as suas observações e, designadamente, propor a adoção de medidas corretivas para dar resposta às constatações da Comissão (n.º 5 do artigo 6.º do Regulamento).

³⁸ Sobre o tema cfr. Lacny, Justyna, “The rule of law conditionality under regulation n.º 2092/2020: Is it all about the Money?”, *Hague Journal on the Rule of Law*, n.º 13, 2021, p.83.

Quando a Comissão considere que as condições definidas no Regulamento estão preenchidas e que as medidas corretivas propostas pelo Estado-Membro, quando existam, não respondem adequadamente às constatações indicadas na notificação, apresenta ao Conselho uma proposta de Decisão de Execução sobre as medidas adequadas e proporcionadas. A decisão final cabe ao Conselho, que delibera por maioria qualificada (n.º 11 do artigo 6.º do Regulamento).

O Regulamento Condicionalidade suscitou fortes resistências na Hungria e na Polónia, tendo estes Estados interposto recursos de anulação do Regulamento Condicionalidade, processos C-156/21 e C-157/21, respetivamente. Os fundamentos de invalidade do Regulamento invocados pelos Estados assentavam, na sua essência, no seguinte: na ausência de uma base jurídica adequada nos Tratados que regulam a União para a adoção do Regulamento, no desvio do procedimento previsto no artigo 7.º TUE, o qual revestiria carácter exclusivo para a proteção dos valores contidos no artigo 2.º do TUE, na violação da limitação das competências do Tribunal de Justiça prevista no artigo 269.º TFUE e na violação do princípio da segurança jurídica. O Tribunal de Justiça negou provimento aos dois recursos, em 16 de fevereiro de 2022³⁹. O Tribunal de Justiça concluiu que o mecanismo de condicionalidade se enquadra na competência conferida pelos Tratados da União para estabelecer «regras financeiras» relativas à execução do orçamento da União e que não contorna o procedimento previsto no artigo 7.º TUE, respeita os limites das competências atribuídas à União e satisfaz as exigências do princípio da segurança jurídica.

Os acórdãos do Tribunal de Justiça abriram caminho à aplicação efetiva do Regulamento Condicionalidade. Com efeito, conforme decorre das Conclusões do Conselho Europeu, de 11 de dezembro de 2020, o Conselho Europeu acordou que “se for interposto um recurso de anulação

³⁹ Acórdão do Tribunal de Justiça (Tribunal Pleno), de 16 de fevereiro de 2022, *Hungria c. Parlamento Europeu e Conselho*, processo C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, disponível em <https://eurlex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A62021CJ0156>; Acórdão do Tribunal de Justiça (Tribunal Pleno), de 16 de fevereiro de 2022, *Polónia c. Parlamento Europeu e Conselho*, processo C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, disponível em <https://eurlex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A62021CJ0157>.

no que respeita ao regulamento, as orientações [da Comissão sobre a forma como aplicará o regulamento, incluindo uma metodologia para proceder à sua avaliação] serão ultimadas após o acórdão do Tribunal de Justiça, de modo a incorporarem quaisquer elementos pertinentes que decorram desse acórdão.”⁴⁰ A Comissão fez depender a aplicação do Regulamento Condicionalidade da adoção das referidas Orientações e, por sua vez, a finalização das Orientações da prolação dos acórdãos – auto-limitação que motivara a propositura pelo Parlamento Europeu de uma ação por omissão, com fundamento na não aplicação integral e imediata do Regulamento⁴¹.

A Comissão adotou as Orientações sobre a aplicação do Regulamento Condicionalidade⁴² em março de 2022, citando extensivamente os acórdãos de 16 de fevereiro. As Orientações assumidamente não vinculativas⁴³, visam explicar, entre outras questões, a proteção dos direitos dos destinatários finais ou beneficiários. Questão profundamente debatida, porque as medidas adotadas ao abrigo do Regulamento Condicionalidade têm um impacto financeiro ou económico. No ponto 87 das Orientações refere-se que o impacto deve “ser limitado ao Estado-Membro em causa ou, em casos específicos, a determinadas entidades nacionais que gerem os fundos”, acrescentando-se que “as obrigações preexistentes das entidades públicas ou dos Estados-Membros de efetuar pagamentos aos destinatários finais ou beneficiários que tenham direito a esses pagamentos ao abrigo do correspondente programa ou fundo da União” não devem ser afetadas, salvo disposição em contrário da decisão de execução. Consequentemente, se,

⁴⁰ Conclusões disponíveis em <https://www.consilium.europa.eu/media/47338/1011-12-20-euco-conclusions-pt.pdf>, ponto I.2.c.

⁴¹ Ação intentada em 29/10/2021, *Parlamento Europeu c. Comissão*, processo C-657/21. O Parlamento Europeu desistiu, entretanto, da instância, por pedido de 18/05/2022, tendo o processo sido cancelado do registo, através do Despacho do Presidente do Tribunal de Justiça de 8/06/2022, *Parlamento Europeu c. Comissão Europeia*, processo C-657/21.

⁴² Comunicação da Comissão Orientações sobre a aplicação do Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092 relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União (2022/C 123/02), JO C 123, 18/03/2022, p. 12-37.

⁴³ Ponto 1.5. das Orientações.

em regra, não devem ser afetados destinatários finais ou beneficiários, as Orientações não afastam, contudo, ainda que com motivos devidamente consentâneos e em aplicação das regras vigentes, essa possibilidade.

A 27 de abril de 2022, a Comissão iniciou o procedimento formal previsto no Regulamento com o envio da notificação escrita à Hungria. Este Estado apresentou 17 medidas corretivas, treze das quais estabeleciam etapas fundamentais de execução a completar até 19 de novembro de 2022⁴⁴. Em 30 de novembro de 2022, a Comissão publicou uma comunicação sobre as medidas corretivas notificadas pela Hungria, que permitiu a apresentação da avaliação da adequação das medidas corretivas, entretanto, adotadas – avaliação atualizada em 9 de dezembro de 2022, a pedido do Conselho. As medidas corretivas adotadas não foram, porém, consideradas plenamente adequadas para responder às constatações da Comissão.

Em 15 de dezembro de 2022, o Conselho aprovou a Decisão de Execução 2022/2506, relativa a medidas para a proteção do orçamento da União contra violações dos princípios do Estado de direito na Hungria. O artigo 2.º da referida Decisão de Execução determina a suspensão de 55% das autorizações orçamentais a título dos programas operacionais da política de coesão Programa Operacional Mais – Ambiente e Eficiência Energética; Transportes Integrados; e Desenvolvimento e Ordenamento do Território. O n.º 2 do mesmo artigo estabelece “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 mantida”. A obrigação de informação é, igualmente, reforçada, a Hungria deve comunicar as medidas corretivas adotadas, primeiro, até 16 de março de 2023 e, posteriormente, de 3 em 3 meses (artigo 3.º da Decisão de Execução que consagra a periodicidade do cumprimento da obrigação de informação sobre as medidas adotadas prevista no n.º 2 do artigo 5.º do Regulamento Condicionalidade).

⁴⁴ Para uma descrição detalhada do procedimento formal ao abrigo do artigo 6.º do Regulamento relativo à Condicionalidade seguido, cfr. Decisão de Execução do Conselho 2022/2506, de 15/12/2022.

Não obstante, a regra da não afetação dos destinatários finais ou beneficiários, os impactos económicos e financeiros da aplicação do Regulamento Condicionalidade não são dispiciendo. As dúvidas sobre o impacto real do Regulamento Condicionalidade nos cidadãos e nas pessoas coletivas persistem.

No Tribunal de Justiça da União Europeia encontra-se pendente⁴⁵ um recurso de anulação interposto por uma Universidade Húngara, Dunaújváros. A Universidade, enquanto entidade mantida através de fundo fiduciário de interesse público, estabelecido com base na Lei húngara IX de 2021, é visada pela medida adotada ao abrigo do n.º 2 do artigo 2.º da Decisão de Execução que determina que não podem ser assumidos quaisquer compromissos jurídicos com estas entidades, medida com significativo impacto financeiro. Com a sua petição inicial, a recorrente pretendia obter: i) a anulação parcial da Decisão de Execução (UE) 2022/2506, do Conselho; ii) a anulação da declaração conjunta dos comissários Hahn e Gabriel sobre a aplicação da Decisão de Execução 2022/2506, em relação aos fundos fiduciários de interesse público; iii) a anulação de 3 comunicações da Comissão de 20 de janeiro, 21 de fevereiro e 3 de março de 2023, que clarificavam a aplicação da Decisão de Execução (UE) 2022/2506. Por Despacho de 4 de abril de 2024, o Tribunal Geral rejeitou a exceção de inadmissibilidade, apresentada pelo Conselho, relativamente ao recurso de anulação da Decisão de Execução do Conselho, ato caracterizado como um ato regulamentar que diz diretamente respeito à recorrente e não necessita de medidas de execução. Diferentemente, às exceções de inadmissibilidade, apresentadas pela Comissão, foi dado provimento. O Tribunal Geral concluiu pela insindicabilidade da Declaração Conjunta e das 3 Comunicações, atendendo a que estas não são susceptíveis de produzir efeitos jurídicos. O processo continua pendente, aguardando-se a decisão de mérito do recurso de anulação da Decisão de Execução.

No Relatório sobre a aplicação do Regulamento Condicionalidade, de 2024⁴⁶, é perceptível que o mecanismo pode ter consequências negativas

⁴⁵ Recurso de anulação interposto em 13/03/2023, *Dunaújvárosi Egyetem c. Conselho e Comissão*, processo T-140/23, ECLI:EU:T:2024:210.

⁴⁶ 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

para os destinatários finais, os beneficiários e que a própria Comissão considera que o mecanismo deve garantir uma maior participação das entidades potencialmente afetadas pelas medidas. A Comissão reconhece que “a suspensão do financiamento da UE ao abrigo do regulamento pode conduzir a uma situação em que os domínios de intervenção afetados por infrações não beneficiarão, enquanto se mantiver a suspensão, da totalidade do montante pré-afetado de financiamento da União, quando de outro modo deveriam dele beneficiar. Tal como para qualquer medida orçamental, o Estado-Membro em causa deve tomar medidas rápidas e substanciais para permitir o levantamento de eventuais medidas de proteção orçamental impostas devido à conduta de autoridades públicas.⁴⁷”. Admitindo as dificuldades em termos de impacto das medidas adotadas, a Comissão defende que “Outro elemento que pode melhorar a eficácia do procedimento consiste em assegurar que, ao apresentar as suas observações à Comissão, o Estado-Membro apresente igualmente os pontos de vista, se for caso disso, das entidades governamentais suscetíveis de serem afetadas pelas medidas, o que permitiria uma avaliação ainda mais pormenorizada das questões em causa e das medidas que seriam mais eficazes.”⁴⁸.

O Regulamento relativo à condicionalidade alia instrumentos de *hard law* – impacto económico e financeiro da não concretização de pagamentos, ao abrigo de fundos ou programas – às avaliações típicas dos instrumentos de *soft law* sobre a correção da situação que conduziu à constatação de violação do valor do Estado de direito que afeta ou é suscetível de afetar seriamente a boa gestão financeira do orçamento da União ou a proteção dos interesses da União. A obrigação de reporte é, contudo, reforçada e o prazo para a comunicação das medidas objeto de avaliação é reduzido, sujeitando os Estados a múltiplas avaliações por ano, em regra de 3 em 3 meses.

de dezembro de 2020, relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União, de 12.1.2024: COM(2024) 17 final.

⁴⁷ COM(2024) 17 final, *op. cit.*, p. 15.

⁴⁸ COM(2024) 17 final, *op. cit.*, p. 18-19.

A vinculatividade do Regulamento relativo à condicionalidade, a obrigação de reporte, a multiplicidade de avaliações não garantiu total eficácia a este instrumento de proteção do Estado de direito. A Hungria tem persistido no incumprimento e não adotou as medidas necessárias em resposta ao procedimento de condicionalidade⁴⁹.

O Regulamento relativo à condicionalidade não constitui o único instrumento de *hard law* com impacto nos valores da União Europeia. Sem pretensões de exaustividade, destacamos dois outros instrumentos de proteção dos valores europeus devido às condições de financiamento que estabelecem, o Regulamento “Disposições Comuns”⁵⁰ e o Regulamento “MRR – Mecanismo de Recuperação e Resiliência”⁵¹. O Regulamento “Disposições Comuns” (RDC), que regula três fundos da política de coesão, um fundo dos assuntos marítimos, das pescas e da aquicultura e três fundos no domínio dos assuntos internos, todos em regime de gestão partilhada, consagra uma condição habilitadora horizontal da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia que obriga os Estados-membros a estabelecer mecanismos eficazes para garantir o respeito da Carta, em todas as fases da execução dos programas da UE. Consequentemente, o financiamento fica dependente da adoção das medidas, que a Comissão considere necessárias, para cumprir a condição habilitadora horizontal.

Em dezembro de 2023, não obstante ter prorrogado a Decisão de execução do Regulamento de Condicionalidade por considerar que a

⁴⁹ Cfr. Nesse sentido, a avaliação constante da Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das regiões: *Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito – Situação na União Europeia* COM(2024) 800, p. 7.

⁵⁰ Regulamento (UE) 2021/1060, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24.6.2021, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu Mais, ao Fundo de Coesão, ao Fundo para uma Transição Justa e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura e regras financeiras aplicáveis a esses fundos e ao Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, ao Fundo para a Segurança Interna e ao Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos, *in JO L* 231 de 30.6.2021, p. 159-706.

⁵¹ Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho de 12.02.2021, que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, *in JO L* 57 de 18.2.2021, p. 17-75.

Hungria não tinha adotado as medidas necessárias, a Comissão avaliou positivamente as reformas judiciais Húngaras e aprovou uma Decisão que confirmou o cumprimento da condição habilitadora horizontal a respeito das falhas na independência do poder judicial na Hungria (Decisão de Execução C(2023)9014⁵²), permitindo o acesso ao financiamento. O Parlamento Europeu interpôs recurso de anulação desta última Decisão de Execução, que se encontra pendente⁵³.

Os instrumentos de *hard law* de proteção dos direitos fundamentais e do Estado de direito enfrentam desafios, por um lado, de eficácia e, por outro, de coerência global entre as medidas adotadas.

2. Os instrumentos de *soft law* de proteção dos direitos fundamentais e do Estado de Direito na União Europeia

Os instrumentos de *soft law* são frequentemente desvalorizados por não assumirem uma natureza vinculativa que imponha a adoção de medidas e garanta a sanção do incumprimento das medidas preconizadas, mas a sua utilidade e eficácia não devem ser desvalorizadas.

A Comissão dispõe de um conjunto de instrumentos no domínio do Estado de direito, o denominado *toolbox* do Estado de direito, que inclui: i) o Relatório sobre o Estado de Direito; ii) o Painel de Avaliação da Justiça na U.E. e iii) o Semestre Europeu.

O Relatório sobre o Estado de Direito⁵⁴ é publicado anualmente, desde 2020, inserindo-se no ciclo anual de análise do Estado de Direito (designado mecanismo para o Estado de Direito), examina de forma sistemática e

⁵² Decisão de Execução C(2023)9014 da Comissão, de 13.12.2023, relativa à aprovação e assinatura da avaliação da Comissão, nos termos do artigo 15.º, n.º 4 do Regulamento (EU) 2021/1060, sobre o cumprimento da condição habilitadora horizontal «3. Aplicação e execução efetivas da Carta dos Direitos Fundamentais» a respeito das falhas na independência do poder judicial na Hungria.

⁵³ Processo C-225/24, *Parlamento c. Comissão*, recurso interposto em 25.03.2024.

⁵⁴ Sobre o assunto cfr. Comissão Europeia. “Conjunto de instrumentos no domínio do Estado de direito”, disponível em https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/what-does-commission-do-uphold-rule-law_pt.

objetiva a evolução do Estado de direito em todos os Estados-Membros e na União Europeia no seu conjunto. Este instrumento de *soft law* preventivo “visa melhorar a situação do Estado de direito em toda a UE, sensibilizar para os desafios e facilitar soluções numa fase precoce de modo a evitar a degradação dessa situação⁵⁵”. O Relatório apresenta a avaliação da Comissão, mas a sua elaboração assenta no diálogo entre os Estados-membros e a sociedade civil (organizações da sociedade civil a nível europeu e nacional, academia, ativistas de direitos humanos...) e associações profissionais (jornalistas, magistrados...) para garantir que são conhecidas diferentes perspetivas sobre o respeito do Estado de direito nos Estados-membros⁵⁶ – e mais recentemente, também de Estados candidatos⁵⁷. A Comissão recebe, igualmente, contributos do Conselho da Europa e, em particular da Comissão de Veneza e do Grupo de Estados contra corrupção (GRECO), e da Organização das Nações Unidas, o que reforça o diálogo entre organizações internacionais e a partilha de valores.

O Relatório integra uma comunicação⁵⁸ de carácter horizontal sobre a situação em todos os Estados-Membros e uma visão global da evolução e das ações adotadas no âmbito da U.E. e é acompanhado de um anexo que elenca as recomendações dirigidas a cada Estado-Membro. Os 27 capítulos por Estado-membro disponibilizam informações detalhadas de cada Estado e constituem documentos de trabalho dos serviços da Comissão⁵⁹. O relatório está estruturado em torno de quatro domínios temáticos ou “pilares”: i) sistemas judiciais (independência, qualidade da justiça e eficiência do

⁵⁵ Comunicação da Comissão COM(2022) 500, “Relatório de 2022 sobre o Estado de direito”, p. 33.

⁵⁶ A Comissão divulga a lista de fontes consultadas/recebidas no anexo I e a lista de organizações e partes interessadas com as quais reuniu presencialmente ou por via conferência no anexo II do capítulo por Estado-membro.

⁵⁷ Albânia, Montenegro, Macedónia do Norte e Sérvia.

⁵⁸ Cfr. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das regiões: Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito – Situação na União Europeia, COM(2024)800 final e respetivo anexo.

⁵⁹ Cfr., a título exemplificativo, o Documento de trabalho dos serviços da Comissão, Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito: Capítulo relativo a Portugal, COM(2024)822 final.

sistema judicial), ii) quadros de luta contra a corrupção (capacidade do quadro institucional para combater a corrupção, prevenção, medidas repressivas); iii) pluralismo e liberdade dos meios de comunicação social (órgãos reguladores, transparência da propriedade dos meios de comunicação social, salvaguardas contra a interferência governamental ou política, quadro de proteção dos jornalistas); e iv) outras questões institucionais relacionadas com o equilíbrio de poderes (qualidade e a inclusividade do processo legislativo nacional, o papel dos tribunais constitucionais e das autoridades independentes, acessibilidade e recurso judicial das decisões administrativas, quadro propício à sociedade civil, iniciativas para promover uma cultura de Estado de direito).

As recomendações concretas dirigidas aos Estados-membros e cuja implementação –não obstante a sua natureza não vinculativa – é avaliada pela Comissão Europeia no relatório subsequente, têm sido cumpridas, na sua generalidade. Em 2023, cerca de 65% das recomendações formuladas em 2022 foram respeitadas, tendo a percentagem de cumprimento subido para 68% em 2024⁶⁰. A natural vontade de ser positivamente avaliado determina que a generalidade das recomendações incluídas no Relatório seja seguida pelos Estados-membros, contribuindo “de forma suave” para o fortalecimento do Estado de direito na União Europeia. O elevado carácter persuasivo das recomendações da Comissão determina a eficácia deste instrumento de proteção.

Enquanto instrumento de *soft law* depende, contudo, da cooperação leal dos Estados e não podemos esconder que muitas recomendações formuladas não registam progressos e dificilmente conseguirá reverter situações de violação sistemática do Estado de direito.

O Relatório sobre o Estado de direito analisa a aplicação de instrumentos vinculativos de proteção dos valores europeus, como o procedimento do artigo 7.º TUE, o Regulamento Condicionalidade ou a jurisprudência do Tribunal de Justiça, mas utiliza como fontes outros instrumentos do *toolbox* do Estado de direito, como sucede com o Painel de Avaliação da Justiça.

⁶⁰ Cfr. Informação disponível no Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito – Situação na União Europeia, COM(2024)800 final, op. cit., pp. 3-4.

O Painel de Avaliação da Justiça na U.E.⁶¹, avalia anualmente os sistemas judiciais da União Europeia para assegurar uma panorâmica dos indicadores de sistemas judiciais eficazes – eficiência, qualidade e independência. A aplicação do direito da União e a salvaguarda do Estado de direito e dos valores europeus dependem da eficácia dos sistemas judiciais dos Estados-membros da União, exigindo-se aos Estados-membros que apresentem anualmente dados qualitativos e quantitativos da evolução dos sistemas judiciais – designadamente, número de juízes, de procuradores, investimento em formação e infraestruturas, compelindo “suavemente” os Estados-membros a reformar, a investir na eficiência dos sistemas judiciais. Os dados servem de base ao Relatório sobre o Estado de direito e quando seja detetado um mau desempenho nos sistemas judiciais nacionais é desencadeada uma avaliação específica por parte do Semestre Europeu.

O Semestre Europeu é um instrumento adotado no quadro da União Europeia para coordenar e acompanhar as políticas económicas e sociais dos Estados-membros com impacto no Estado de direito. No âmbito do ciclo anual do Semestre Europeu, a Comissão elabora relatórios por Estado-membro com uma avaliação de cada Estado e propõe recomendações específicas por Estado para adoção pelo Conselho. As recomendações podem incluir questões relacionadas com o Estado de direito, como a eficácia dos sistemas judiciais, a luta contra a corrupção e a qualidade e inclusividade do processo legislativo, na medida em que assumem relevância macroeconómica e impacto no ambiente empresarial, no investimento, no crescimento económico e no emprego. As recomendações específicas de cada Estado-membro são, em regra, de âmbito mais geral que as recomendações formuladas no Relatório sobre o Estado de direito.

O conjunto de instrumentos no domínio do Estado de direito da Comissão contribuem para a adoção de medidas por parte dos Estados-membros,

⁶¹ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Banco Central Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, *Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2020*, COM(2020) 306 final; e, mais recentemente, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Banco Central Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, *Painel de Avaliação da Justiça na UE 2024*, COM(2024) 950 final.

mas o seu âmbito parcialmente coincidente exige coordenação e coerência global de todas as recomendações e medidas de proteção do Estado de direito.

Um segundo conjunto de medidas de *soft law*, reconduz-se a avaliações anuais do respeito pelos direitos fundamentais, que abrange o Relatório anual da Comissão sobre a aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia⁶².

O Relatório anual sobre a aplicação da Carta é apresentado pela Comissão, em junho, seguindo-se-lhe um debate anual no Conselho sobre a aplicação da Carta e a posterior adoção de conclusões sobre o relatório da Comissão. Na sequência da Estratégia de 2020 para reforçar a aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia⁶³, a Comissão passou a apresentar relatórios temáticos anuais sobre a aplicação da Carta em temas considerados estratégicos. Em 2023, o relatório abordou a tutela jurisdicional efetiva e o acesso à justiça como condição prévia para o exercício de direitos fundamentais, assumindo a missão de “complementar os Relatórios anuais sobre o Estado de direito” e outras “iniciativas como o Painel de Avaliação da Justiça na U.E., as estratégias para a União da Igualdade e o Plano de Ação para a Democracia Europeia”⁶⁴.

Em síntese, os instrumentos de *soft law* contribuem significativamente para o respeito e a promoção dos valores da União.

Conclusão

Os instrumentos de proteção dos valores europeus são múltiplos: previstos nos Tratados que regulam a União Europeia e não previstos nos Tratados, políticos e jurídicos, vinculativos e não vinculativos, preventivos e repressivos. O procedimento do artigo 7.º do TUE, o instrumento por

⁶² Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Banco Central Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões *Tutela jurisdicional efetiva e acesso à justiça: Relatório Anual de 2023 sobre a Aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais da UE*, COM(2023) 786 final.

⁶³ COM(2020) 711 final.

⁶⁴ COM(2023) 786 final, *op. cit.*, p. 4.

excelência para proteger o respeito pelos direitos fundamentais e o Estado de direito enquanto valores da União, prevenir e sancionar a violação grave e persistente dos valores europeus, tem sido incapaz de cumprir a sua missão, espartilhado em regras de deliberação exigentes e alianças entre Estados incumpridores que impedem a votação. A União Europeia tem desenvolvido outros instrumentos de proteção dos valores da União, instrumentos de *hard law* e instrumentos de *soft law*. Os instrumentos de *hard law*, como o Regulamento da Condicionalidade, que impede o financiamento de Estados-Membros violadores do Estado de direito, que prejudiquem diretamente os interesses financeiros da União ou a boa gestão financeira do orçamento da União, compelem os Estados-membros a adotar as medidas que garantem o respeito pelo Estado de direito. No entanto, o impacto económico e financeiro da suspensão de pagamentos ou da execução de compromissos jurídicos, ao abrigo de fundos e de programas, na vida dos destinatários finais e dos beneficiários, de cidadãos e de pessoas coletivas continua a suscitar reticências e oposição, sem garantir total eficácia ou mesmo coerência entre os instrumentos vinculativos de proteção. Neste contexto, enquanto se aguardam as alterações aos Tratados que permitiriam agilizar o procedimento do artigo 7.º TUE ou reforçar o papel do Tribunal de Justiça da União nos casos de violação sistemática dos valores da União Europeia, os instrumentos de *soft law* têm, apesar das suas fragilidades, revelado a sua eficácia para promover alterações que garantem o respeito pelos valores da União, demonstrando o valor da persuasão sobre a sanção.

PAINEL III

**Direitos Fundamentais e Estado
de Direito enquanto valores da União:
os instrumentos de resposta às crises**

PAINEL III
Direitos Fundamentais e Estado de Direito enquanto valores da União: os instrumentos de resposta às crises

Presidente: Prof. Doutora Anabela Gonçalves, Professora Catedrática da FLUL

Palavras de cumprimentos e apresentação dos oradores.

Oradora: Prof.^a Doutora Luísa Afonso Soares, Professora Associada com agregação da FLUL*

Abstract: The Communication addresses the relationship between Memory and Human Rights or Memory and Citizenship, based on the following question: how can Memory or Arts and Humanities contribute to the protection of Human Rights? It makes a reflection on the transformation role of the Memory (i.e., the representation of Memory) in the consolidation of Human Rights, illustrated by the example of the Holocaust and its representation by various forms, thus stimulating reflection and call upon citizenship action – as well as instrument to denounce violations of such rights. Moreover, it addresses how global dissemination of Memory discourse allows “trans-culturalization and trans-nationalization” of personal experiences, namely creating an empathic relation with the pain of others – concluding on the relevance of collective Memory of violation of Human Rights for the future as well as of memory discourse as a way of denouncing violation or claiming for protection of Human Rights.

O que é que eu pensei trazer aqui hoje? Eu trabalho muito as questões de Memória e Emoções e pensei justamente em trazer a articulação entre Memória e Direitos Humanos ou Memória e Cidadania. Comecei por me perguntar o que faz uma germanista comparatista entre historiadores e juristas? É um território um pouco inóspito, mas resolvi avançar questionando-me, e esta é a minha pergunta de partida: Como pode a Memória ou as Artes e Humanidades, a nossa área de trabalho, contribuir na defesa dos Direitos Humanos? Assim, proponho justamente essa breve reflexão sobre o papel transformador da Memória. Ou melhor, da representação da memória, porque a memória só se torna efectiva quando transformada em imagens ou palavras. Assim, é dessa representação que quero falar e não da memória como fenómeno neurobiológico – e a memória representada são discursos de memória.

Começo a reflexão sobre o papel transformador da Memória na consolidação dos Direitos Humanos, naturalmente, com uma breve genealogia dos estudos de Memória, uma área interdisciplinar ou mesmo transdisciplinar

* Por opção da Autora não é seguido o Novo Acordo Ortográfico. O sumário é da exclusiva responsabilidade da Coordenação do Módulo.

que agrega áreas científicas como a História ou a Arquitectura e naturalmente as Artes e Humanidades. E nós precisamos sempre da História – ela é o eixo sobre o qual ancoramos a nossa reflexão. Os nossos trabalhos e os nossos passos, sem o fio ou a linha da História, é um caminho às cegas. E a História coabita também com os Estudos de Memória – Memória e História vivem uma relação pouco clara e se alguém perguntar, por favor, não perguntem no final, a diferença entre Memória e História, terei de falar de uma vida sempre perturbada por uma ideia: conflito. A História não pode excluir a Memória e a Memória também não exclui a História. Não partilhamos metodologia nem objetivos senão o objetivo último, que é trazer o passado para o presente. Para quê? Para iluminar esse presente e sobretudo para o construir. Hoje de manhã, senti-me muito feliz por ouvir alguém, curiosamente, um professor de direito, fazer um discurso muito próximo a este, sobre a importância da Memória, sobretudo a importância do passado para compreendermos o presente e a ideia de futuro. Essa relevância do passado foi igualmente comprovada pelas ideias trazidas pela Professora Maria Cristina Pimentel – o passado pode ser o séc. XX, o séc. II d.c ou II a.c. e o discurso não perde actualidade.

Voltando à questão primordial, como é que eu organizei o meu discurso? Uma breve genealogia dos discursos da Memória, ou seja, como é que surgiu esta área de estudo para chegar aos discursos de Memória e aos discursos em torno dos Direitos Humanos? A partir do exemplo por todos conhecido, sobretudo a partir do cinema e da literatura, que é Holocausto; ou por outras formas artísticas, como a banda desenhada, que tem como tema o Holocausto. Estou a pensar sobretudo na novela gráfica *Maus: a história de um sobrevivente*, de Art Spiegelman. Inicialmente pode parecer algo surpreendente, estranho mesmo, articular banda desenhada e Holocausto, ou seja, um genocídio, provavelmente o mais grave que já se cometeu na Humanidade e uma escrita que consideramos essencialmente lúdica; mas não é efetivamente, a novela gráfica também constitui um estímulo à reflexão e ao apelo à cidadania. Tem essa dupla capacidade de articulação da palavra e da imagem, de uma forma muito eficaz, trazendo consigo a necessidade de denunciar a violação dos direitos humanos. Voltando à minha ideia. Hoje, quando se fala de memória, poderíamos começar por

falar dos perigos da memória, porque os há naturalmente e nós sabemos isso. Os diferentes modos de ver o mundo podem entrar em colisão e desencadear guerras de memórias; são histórias de impossibilidades ou inviabilidades – a incapacidade de conciliação de diferentes memórias, a incapacidade de incorporar a experiência do outro. Neste caso falaríamos dos perigos da memória. Porque eles existem, na verdade, entre eles, a instrumentalização da memória e do esquecimento, o excesso de Memória que pode incitar à violência, como bem sabemos, mas também pode acontecer uma certa fadiga e uma certa indiferença. O excesso de memória pode conduzir a esse não querer saber, pode conduzir ao que Susan Sontag chamou, a propósito das fotografias de vítimas, “a fadiga da compaixão”. Isto é, à custa de tanto vermos, desinteressar-nos e perdemos essa capacidade de acolher com empatia a experiência dos outros. Esses perigos existem. Além disso, a memória é frágil e precária, eventualmente perversa e nestas características distanciar-se-à eventualmente da História. Quando é que falamos em História? Quando é que falamos em Memória? Bem, para mim, que sou de literatura e cultura alemãs – para o bem ou para o mal, porque a cultura alemã tem esse lado muito brilhante porque deu ao mundo grandes intelectuais, grandes pensadores, mas também o maior ditador de todos os tempos – como é que eu ajudaria? Como é que eu arrumaria essa questão, História e Memória? Quando eu falo de discursos de Memória, falo de quê? E quando falo de História, falo de quê? Arrumando de forma muito simplista, poderíamos dizer só para princípio de conversa ou só para termos linhas orientadoras, a História é aquilo que o pensador francês Jean-François Lyotard chamou de “as grandes narrativas” – espero que os meus colegas de História não se insurjam contra esta ideia. Para mim, História são as grandes narrativas, os grandes feitos e narrativas dos heróis, a narrativa oficial. Os discursos da memória são representações (estéticas), eventualmente sobrecarregadas de ideologia. São as narrativas das vítimas, daqueles – de repente lembrei-me da expressão Gayatri Chakravorty Spivak – que não receberam “a piece of cake”, ou seja, não receberam um doce no final e para ela, esse é o ponto de partida dos estudos pós-coloniais. Para nós, portanto, Memória é o discurso das vítimas; estudamos a representação/articulação da sua experiência traumática, a sua subjetividade, o seu horizonte

de expectativas, a sua visão do mundo, sua ideia de futuro ou a ausência de futuro ou ainda a sua exclusão do mundo.

Eu leciono nesta faculdade, já há alguns anos, uma cadeira que se chama História das Ideias Contemporâneas. Costumo dizer aos meus alunos que é uma cadeira dos sete instrumentos, porque a História das Ideias é feita de todas as matérias, mas há uma da qual não podemos prescindir. É o fio da História, a sequência de acontecimentos que marcaram ou marcam a História e a Memória da Humanidade, para nela aprendermos a desenhar o futuro. Não basta saber o que é que aconteceu no séc. XX. O que é que seria o séc. XX sem o Iluminismo? O que é que seria o Iluminismo sem o Renascimento? O que conheceríamos do presente se não integrássemos nesse presente o passado? E é aqui que os discursos de memória são de inestimável valor – para fazermos melhor, para evitar erros do passado, para realçar a dimensão ética que as Artes e as Humanidades cada vez mais constituem como um dos seus objectivos.

Faço referência à dimensão ética dos discursos de Memória articulados na Literatura e na Arte, porque essa é a minha área de trabalho. Mas podíamos também falar sobre os espaços públicos, sobre os lugares onde se escrevem narrativas ou contra-narrativas. E espero que tenham acompanhado o debate sobre os arbustos e depois os passeios do chamado Jardim do Império. E o Jardim do Império é já uma promessa de grande discussão, ou ainda há dois ou três anos quando se discutiu muito em torno do Padrão dos Descobrimentos. E o que é que ele simbolizava? A arte respondeu-lhe de uma forma muito criativa. Como sabemos, não estou a falar daquele desenho proposto que fazia explodir o Padrão dos Descobrimentos, mas estou a falar duma exposição realizada à beira Tejo. Seria a contra-narrativa ou contra-discurso ao Padrão dos Descobrimentos, que na minha opinião não precisa de ser implodido, porque materializa a memória de um tempo histórico, de uma condição social e económica, de um país que provavelmente terá emigrado pela primeira vez nos Descobrimentos. Portanto, está lá e provavelmente faz sentido estar lá, porque é a Memória desse tempo. Mas provavelmente também lemos com empatia *O Barco* de Grada Kilomba, uma instalação/exposição temporária colocada ao lado do Padrão dos Descobrimentos, que representa a memória das vítimas da colonização.

Essa é provavelmente a principal diferença entre a História, enquanto área científica, e os estudos de Memória enquanto área científica transdisciplinar, que se ocupa de discursos visuais e verbais, de fenômenos de violência, os atentados contra os Direitos Humanos e atentados contra a dignidade humana no sentido mais amplo e íntimo. Hoje, queria falar-vos sobre isso, sobre a importância da recuperação do passado na construção do presente e do futuro. As culturas e os discursos de Memória estão cada vez mais a trilhar esse caminho, associadas a processos de democratização e à luta pelos Direitos Humanos. Como, de que modo se articula essa ligação? Primeiro, expandindo o espaço público, onde as ideias são fermentadas, mas também discutidas, eventualmente internalizadas ou não. Tivemos recentemente dois exemplos que não são apenas portugueses, como sabemos. Contestam-se memórias, contestam-se estátuas – nalguns países, estátuas foram lançadas ao rio, como total rejeição da escravatura e do colonialismo. E atitudes que podemos ou não defender, mas que, pelo menos, trazem esse debate para o espaço público. E essa é a capacidade da arte: a de *movere*, como já argumentava Horácio na Antiguidade, de fomentar opiniões, movimentar ideias e fazê-las convergir em prol de um futuro mais humano e mais pacífico. Voltamos, então, à questão inicial – Como é que a Memória pode estar ligada a processos de democratização? Pela representação de actos de violência e crimes contra a humanidade, fomentando o conhecimento e desencadeando a empatia com a dor dos outros.

E como é que isto acontece? Porque a Literatura, ou as Artes em geral, tem a capacidade de nos dar a ver e a perceber a experiência, a dor dos outros. Através das emoções que desencadeia e a cognição que as acompanha, a Literatura obriga a repensar e, sobretudo, dá-nos a oportunidade de “calçar os sapatos dos outros”, como se diz nos estudos sobre emoções. Calçar os sapatos dos outros? Provavelmente a primeira vez que o fizemos, a primeira vez que percebemos a força que a narrativa memorialística pode ter, terá sido quando algures na adolescência lemos o *Diário de Anne Frank*. E se hoje voltarmos ao *Diário de Anne Frank* ou a outros testemunhos de sobreviventes do Holocausto, por certo nos perguntaremos, “como é que chegámos aqui?” Ou para citar o título de um livro recentemente publicado por Judith Butler *Que mundo é este?* Esta obra reflecte sobre os efeitos da

pandemia, mas também sobre vulnerabilidades outras como o racismo, o sexismo ou o classismo que a pandemia enfatizou. Mas eu acho que esta pergunta, *Que mundo é este?*, faz igualmente sentido também após a leitura de múltiplas atrocidades cometidas sobre o género humano, que põem em causa o direito à integridade física e à dignidade. E não me refiro apenas ao Holocausto, mas a outros crimes cometidos sobre a Humanidade, que a Literatura e outras Artes têm vindo a denunciar através da palavra escrita ou de memoriais que nos surpreendem e nos interpelam no espaço público. Muitos outros crimes foram cometidos depois do Holocausto, mas a memória do genocídio dos judeus tem servido como uma espécie de padrão, a partir do qual outras comunidades experienciam as mesmas dores e vivem a mesma capacidade ou necessidade de repensar, sobretudo, de construir uma memória comum.

Os Estudos de Memória, com início nas décadas de 80 e 90, propuseram inicialmente uma abordagem às memórias europeias, que resultaram do Nacional-Socialismo e mais tarde do Colonialismo. A globalização, a comunicação digital, a literatura e o cinema puderam abrir fronteiras a essas narrativas de memória e consolidar a partilha ou adopção das experiências de outros povos e culturas. A circulação ou mobilidade permitiu que o *Diário de Anne Frank* pudesse ser lido com identificação empática tanto na China como na África do Sul de Nelson Mandela, a viver igualmente um período de privação dos Direitos Humanos. A disseminação global dos discursos memorialísticos veio permitir uma transculturalização e transnacionalização das experiências traumáticas e alargar assim as possibilidades empáticas e cognitivas dessa leitura. Neste processo, neste acto de “calçar os sapatos dos outros” como há pouco disse, essa disponibilidade para integrar ou incorporar a memória dos outros como nossa, realiza-se a grande vocação humanista da literatura e das artes em geral. A este propósito, deixem-me só explicar aqui um conceito que me parece muito pertinente também junto dos mais jovens, o conceito de memória protética, que foi cunhado por uma investigadora norte-americana. Trata-se do poder que o cinema tem de implantar no nosso cérebro memórias que não são nossas. A experiência cinemática permite que essas narrativas se apropriem de nós ou nós nos apropriemos dessa narrativa. Desta forma, constrói-se idealmente uma

memória cosmopolita, porque as memórias de um habitante do Ruanda, serão por mim, por via do cinema, incorporadas (na palavra inglesa *embodiment*). Já hoje de manhã, no Congresso na sala ao lado, a palavra *embodiment* foi referida neste sentido. Essa incorporação das memórias é fundamental. A relação empática que nós construímos com a experiência dos outros e empatia não significam apenas gostar de; significa “sentir com”. E recorro aqui à palavra alemã *Mitgefühl*, que traduzida literalmente é mesmo isso. “Sentir com” torna-nos sensíveis à experiência dos outros, torna-nos mais solidários, torna-nos sensíveis à dor dos outros. Assim se realiza essa dimensão ética dos Estudos de Memória e a sua vocação humanista. Hoje, no séc. XXI, os Estudos de Memória tendem cada vez mais a dar voz ao direito das minorias, à experiência dos grupos étnicos com direitos muito reduzidos. Curiosamente, na última meia dúzia de anos, começou a desenhar-se no horizonte dos Estudos de Memória uma palavra surpreendente, pelo menos para mim, que tenho estudado sobretudo a memória traumática do Holocausto, que é a palavra Esperança. Os últimos estudos ou propostas teórico-metodológicas produzidos no contexto da Associação Internacional dos Estudos de Memória, trazem como objetivo não apenas a adoção da memória dos outros, a compreensão e integração no presente e a capacidade de dar voz a outros, mas envolver os estudos e os discursos do passado em Esperança, justamente por via desse humanismo que a literatura, que o cinema, que as artes plásticas também suscitam, também convocam. Gostaria de falar aqui dos Lugares de Memória, mas o tempo que aqui me resta não me permite. E gostaria também de falar um pouco mais de literatura e do cinema como meios de memória ou veículos de memória, que têm como objetivo primeiro o prazer do texto. Não, não, não podemos relegar para segundo plano essa dimensão ética que a literatura e que os atos de Memória também têm. Mas mesmo quando lemos romances tão brutais como *Se Isto é um Homem?* algum prazer estético ressuma dessa leitura. Porque a literatura, o cinema, as artes plásticas ou a arquitectura também desencadeiam o prazer estético, mas essa leitura permite-nos igualmente o que alguém chamou emoções de testemunha. Isto é, nós tornamo-nos testemunhas, temos as emoções muito específicas desse acto testemunhal. E as emoções que, felizmente, também nas últimas décadas foram repensadas

e hoje são cada vez mais racionais, muito graças ao nosso António Damásio, ou seja, a emoção não está apenas ligada ao prazer, está também ligada cada vez mais, por provas científicas laboratoriais, a processos de avaliação racional. Assim, uma emoção envolve processos de cognição e é tudo isso que nós convocamos quando lemos um livro, quando vemos um filme.

Agora concluindo – Só a memória da violação dos direitos humanos pode alimentar o futuro dos direitos humanos no mundo, facultando uma ligação substantiva entre o passado e o futuro. Os discursos de memória, que se ocupam do passado colectivo e dos seus efeitos no presente, não tem uma dimensão normativa jurídica forte que possa conduzir directamente a uma condenação irrevogável, mas poderá e deverá ser lida como a denúncia ou reclamação, colectiva ou individual, da violação dos direitos humanos. Os testemunhos de atrocidades não servirão de prova, mas constituem actos morais, éticos, comprometidos com a sociedade.

E agora sim, chego ao fim da minha breve intervenção:

Muito obrigada pela vossa paciência, eu não falei “by the book” como se costuma dizer, mas tive muito prazer em estar aqui, falar de temas que não são provavelmente prioritários no vosso estudo.

Muito obrigado e mais uma vez agradeço o convite amável.

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

Resumo: A União Europeia (UE) enfrenta desafios relacionados com a erosão do Estado de Direito em alguns Estados-Membros, comprometendo a independência judicial, a separação de poderes e a liberdade de imprensa. Os principais mecanismos de resposta incluem o artigo 7.º do Tratado da União Europeia (TUE) – embora sua eficácia seja limitada devido à exigência de unanimidade –, ações no Tribunal de Justiça da UE e o Regulamento de Condicionalidade, que condiciona o financiamento europeu ao respeito pelos valores fundamentais. No entanto, a aplicação destas medidas enfrenta dificuldades políticas e jurídicas. A UE enfrenta o desafio de garantir o Estado de Direito sem comprometer a soberania dos Estados-Membros, equilibrando medidas políticas, jurídicas e financeiras. A eficácia das respostas depende da coesão entre os Estados-Membros e da capacidade da UE de agir de forma decisiva e legítima.

Palavras-chave: União Europeia; Resposta; Estado de Direito; Artigo 7.º TUE; Regulamento Condicionalidade

Abstract: The European Union (EU) is facing challenges related to the erosion of the rule of law in some Member States, jeopardising judicial independence, the separation of powers and freedom of the press. The main response mechanisms include Article 7 of the Treaty on European Union (TEU) – although its effectiveness is limited due to the unanimity requirement – judicial actions before the Court of Justice of the EU and the Conditionality Regulation, which makes European funding conditional on respect for fundamental values. However, the application of these measures faces political and legal difficulties. The EU faces the challenge of guaranteeing the rule of law without jeopardising the sovereignty of member states, balancing political, legal and financial measures. The effectiveness of the responses depends on cohesion between the Member States and the EU’s ability to act decisively and legitimately.

Keywords: European Union; Response; Rule of Law; Article 7 TEU; Conditionality Regulation

I. Introdução

O objetivo da construção da integração europeia foi, historicamente, a garantia de paz na Europa. Com esse objetivo, é essencial o respeito pela igualdade e pelo pluralismo entre os diversos Estados-Membros artigo 4.º,

n.º 2, do Tratado da UE (TUE) – a divisa da União Europeia (UE) é «Unida na Diversidade». No entanto, a construção do espaço comum europeu vai para além disso, trata-se de uma União de democracias, que respeitam os direitos fundamentais e o Estado de Direito. Estes três valores constituem os pilares da UE, tal como decorre, desde logo, da sua consagração como valores fundamentais no artigo 2.º do TUE, juntamente com o respeito pela dignidade humana, liberdade, democracia e igualdade.

Os direitos fundamentais desde cedo foram considerados pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) como princípios gerais do Direito da UE, vinculando quer os Estados-Membros, quer a própria UE¹. Os direitos fundamentais na UE são protegidos principalmente pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia que, desde 2009, com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, tem o mesmo valor jurídico dos Tratados (artigo 6.º, n.º 1, TUE). A Carta abrange uma ampla gama de direitos fundamentais, quer os clássicos direitos, liberdades e garantias, quer direitos económicos, sociais e culturais, assegurando que todos os cidadãos da UE gozem de uma ampla proteção jurídica.

O Estado de Direito, por sua vez, é um termo polissémico – basta pensar nas suas várias nuances nas várias línguas oficiais da União: *rule of law*, *état de droit*, *Rechtsstaat*, Estado de Direito. Na sua definição mais restrita refere-se ao princípio de que todos os membros de uma sociedade, incluindo o Estado e os entes públicos, estão sujeitos ao Direito – implicando a possibilidade de fiscalização de legalidade dos atos públicos e privados. Trata-se, assim, de o reconhecimento de limites ao poder público mesmo que no exercício da soberania. A Comissão Europeia tem adotado uma visão mais ampla², aqui também incluindo a ideia de que esses limites devem ser introduzidos através de atos legislativos produzidos de acordo com um processo legislativo transparente, responsável, democrático e pluralista, com respeito pelos direitos fundamentais, sendo o seu respeito

¹ Cfr., v.g., Rui Tavares Lanceiro, “O Tribunal de Justiça da União Europeia e os Direitos Fundamentais”, in *Direitos Humanos e Estado de Direito – Proteção no Quadro Europeu e Internacional*, Maria Luísa Duarte *et al* (coord.), AAFDL, 2022, pp. 461-506.

² Cfr. a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho, “Prosseguir o reforço do Estado de direito na União”, COM(2019) 163 final.

controlado por tribunais independentes e imparciais. Nesta visão, para além da sobreposição com a democracia e com o respeito pelos direitos fundamentais, o Estado de Direito é entendido como contemplando, nomeadamente, o princípio da legalidade, o princípio da segurança jurídica, a proibição do exercício arbitrário do poder executivo, o direito à proteção judicial efetiva por tribunais independentes e ao controlo jurisdicional efetivo, incluindo o respeito dos direitos fundamentais, assim como os princípios da separação de poderes e da igualdade perante a lei. É essa conceção que acabou por ser consagrada na definição de “Estado de direito” no artigo 2.º, alínea a), do Regulamento de Condicionalidade³, no sentido de se tratar do «valor da União consagrado no artigo 2.º do TUE» que inclui «os princípios da legalidade, que pressupõem um processo legislativo transparente, responsável, democrático e pluralista, bem como os princípios da segurança jurídica, da proibição da arbitrariedade dos poderes executivos, da tutela jurisdicional efetiva, incluindo o acesso à justiça, por tribunais independentes e imparciais, inclusive no que diz respeito aos direitos fundamentais, da separação de poderes, e ainda da não discriminação e da igualdade perante a lei». Este princípio «deve ser entendido à luz dos outros valores e princípios da União consagrados no artigo 2.º do TUE».

O princípio do Estado de direito nesta conceção é também um valor que se aplica à própria UE, inspirando a ideia de que esta é uma “União de Direito”⁴, hoje consagrada também no artigo 2.º TUE. O respeito pelo Estado de Direito vincula a UE nas suas mais variadas áreas de atuação, incluindo na condução da sua política externa (artigo 21.º TUE).

No entanto, o presente artigo debruça-se especificamente sobre o princípio de Estado de direito no nível nacional no contexto da UE. A esse nível, o conceito de Estado de direito é especialmente relevante, ganhando maior importância quando a integração europeia se aprofundou, com o Tratado de Maastricht, abandonando um modelo predominantemente econó-

³ Regulamento (UE, Euratom) n.º 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.

⁴ Cfr. Ac. do TJ no Proc. n.º 294/83, *Partido Ecologista “Les Verts” c. Parlamento Europeu*, 23 de Abril de 1986, ECLI:EU:C:1986:166.

mico e abraçando um projeto de construção política de União. É por essa altura, por influência da abertura a leste possibilitada pela queda do Muro de Berlim, que surge como imposição aos Estados que quisessem aderir ao projeto europeu, a aplicação dos designados critérios de Copenhaga⁵, hoje codificados no artigo 49.º TUE. No entanto, foi necessário pensar numa fórmula que assegurasse que os Estados mantivessem o referido respeito pelo Estado de Direito não só aquando da adesão, mas também após esse momento, já enquanto Estados-Membros da UE. O pensamento predominante preferia a introdução de um mecanismo político de solução, por se considerar tratar de um problema tido como político, ele mesmo, bem como de forma a prevenir o recurso ao TJUE neste domínio – o que abriria a porta ao risco de ativismo judicial neste âmbito.

É nesse contexto que surge o artigo 7.º TUE, cuja redação original foi introduzida no direito originário pelo Tratado de Amsterdão. Nessa sua redação, este preceito apenas continha uma dimensão reativa e sancionatória face a violações dos princípios fundamentais da UE pelos Estados-Membros. Essa estrutura normativa foi testada quando um partido de extrema-direita acedeu ao governo austríaco, através de uma coligação, após vencer por uma pequena margem as eleições em 1999. Os restantes (então) catorze Estados-Membros decidiram reagir, mas a utilização do artigo 7.º, na sua redação de então, estava vedada por apenas se verificar um risco de violações futuras – faltava um braço preventivo. Assim, os restantes Estados-Membros, à margem dos Tratados, acordaram introduzir sanções, reduzindo os contactos com a Áustria. As sanções da UE foram levantadas em setembro, depois de um relatório ter concluído que as medidas só eram eficazes a curto prazo

⁵ Estes critérios surgiram nas conclusões da Presidência na sequência do Conselho Europeu de junho de 1993 em Copenhaga e foram reforçados pelo Conselho Europeu de Madrid em 1995. São, genericamente: a) a estabilidade das instituições dos Estados que pretendem aderir, que garantam a democracia, o Estado de direito, os direitos humanos e o respeito pelas minorias e a sua proteção; b) uma economia de mercado que funcione efetivamente e a capacidade de fazer face à pressão concorrencial e às forças de mercado da UE; e c) a capacidade para assumir as obrigações decorrentes da adesão, incluindo a capacidade de aplicar eficazmente as regras, normas e políticas que compõem o corpo legislativo da UE (o «acervo») e a adesão aos objetivos de união política, económica e monetária.

e que, a longo prazo, poderiam dar origem a uma reação anti-UE⁶. É neste contexto que é aditado um novo n.º 1 ao artigo 7.º do TUE, aquando do Tratado de Nice, precisamente contendo este novo braço preventivo face à violação dos princípios fundamentais do Direito da UE. Esse corresponde, em larguíssima medida, ao texto constante ainda hoje do TUE.

Atualmente, por todo o mundo, mas também especificamente no continente europeu, existe uma perceção de crise do Estado de direito e de erosão da ordem democrática liberal. A resiliência destas instituições tem sido posta em causa por diversas crises. Trata-se do pano de fundo da presente exposição.

II. A(s) Crise(s) do Estado de Direito e os Instrumentos de Resposta da UE

Já Eça de Queiroz dizia, embora num contexto substancialmente diferente, que «a crise é a condição quase regular da Europa»⁷. Efetivamente, muitas vezes se apontou a existência de uma crise existencial da UE, que poria em causa a sua sobrevivência – só nos anos mais recentes passou-se pela crise da dívida soberana, a crise das migrações ou a crise da pandemia da Covid-19.

Neste contexto, durante a última década têm sido feitas denúncias sobre o respeito pelos direitos fundamentais e pelo Estado de Direito relativamente a alguns Estados-Membros. A este respeito, deve ser feita uma distinção entre situações em que se verificam violações recorrentes dos direitos fundamentais e/ou corrupção generalizada, por exemplo, e o cenário em que o poder político procura sistematicamente enfraquecer os controlos e equilíbrios no âmbito do sistema de governo do Estado-Membro em causa. Este último cenário foi também designado por “captura constitucional”.

⁶ Cfr. Susi Meret, *The Danish People's Party, the Italian Northern League and the Austrian Freedom Party in a Comparative Perspective: Party Ideology and Electoral Support*, SPIRIT PhD Series, vol. 25. University of Aalborg, 2010, pp. 17-18.

104 ⁷ Eça de Queiroz. *Notas Contemporâneas*, Livros do Brasil, 1970, p. 149.

Relativamente aos primeiros casos, tem sido proposto um caminho de diálogo e reforço da capacidade de intervenção das instituições nacionais encarregues da tutela dos direitos fundamentais, quer ao nível judicial, quer ao nível administrativo. Tal poderia, por exemplo, resultar no apoio ao reforço da capacidade nacional de prevenção, investigação e ação penal na luta contra a corrupção e da qualidade e eficiência do sistema judicial, bem como das condições de detenção. Neste cenário, os organismos do Conselho da Europa, como a Comissão Europeia para a Democracia através do Direito (Comissão de Veneza), o Grupo de Estados contra a Corrupção (GRECO) e o Comité para a Prevenção da Tortura e das Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradantes (CPT), bem como a Agência dos Direitos Fundamentais da UE (FRA), podem desempenhar um papel importante. No segundo cenário, no entanto, a tónica deve ser transferida para os mecanismos de supervisão e controlo da aplicação dos Tratados da UE.

Infelizmente, reformas constitucionais e legislativas introduzidas em alguns Estados-Membros, nomeadamente na Hungria e na Polónia – embora neste caso existam sinais positivos atualmente –, conduziram ao que se designa por retrocesso ou erosão do Estado de direito. Este retrocesso manifesta-se através da adoção de alterações legislativas que comprometem o respeito pelo Estado de Direito, incluindo o enfraquecimento da independência judicial e da separação de poderes, restrições à liberdade de imprensa e dos meios de comunicação social, perseguição a organizações não-governamentais ou grupos da sociedade civil, bem como a minorias, e, por fim, ataques à liberdade de ensino e à autonomia dos estabelecimentos de ensino superior⁸.

Mais recentemente tem-se evoluído para a construção de outros instrumentos de resposta, quer jurisdicionais, com o recurso aos tribunais, quer não jurisdicionais.

A dimensão sistémica destas violações e o perigo que representam para o respeito do Estado de Direito conduziram a uma resposta ambiciosa, mas fragmentada da UE, desenvolvida através de vários mecanismos

⁸ Michel Waelbroeck / Peter Oliver, 'La crise de l'état de droit dans l'Union européenne: que faire ?' (2017) Cahiers de droit européen, 299 – 342.

inscritos no seu direito originário e derivado. A UE tem utilizado soluções políticas e tentado vias de diálogo com os Estados-Membros, como o quadro comunitário de apoio ao Estado de Direito (*EU framework for the support of the Rule of Law*), o painel de avaliação da justiça da UE (*EU Justice Scoreboard*) ou o relatório anual da UE sobre o Estado de direito.

Existem problemas com estes instrumentos. Desde logo, a noção de Estado de direito a utilizar. Não podemos esquecer que a utilização desta expressão ao nível do direito da UE, originário e derivado, faz com ele se torne um conceito de Direito da UE – e ser interpretado como tal. Ora, a definição não é necessariamente uniforme em todos eles e é tão ampla – como se viu, por exemplo, no Regulamento de Condicionalidade – que se torna dificilmente operativa. Se a definição de Estado de direito abrange quase todos os valores descritos no artigo 2.º, então acaba por não se dirigir a nenhum aspeto em específico. A indeterminação do conceito de Estado de Direito pode levar ao seu “esvaziamento”. Por outro lado, existe uma questão de métrica. Como medir o respeito pelo Estado de direito? Ou a independência dos tribunais? Para além disso, verifica-se um excessivo recurso a mecanismos “*soft law*” de diálogo preventivo e parcimónia na utilização dos instrumentos reativos e sancionatórios, mesmo em situações de evidente falta de boa fé nas negociações. Isto tem originado situações de facto consumado, em que, quando existe uma resposta jurisdicional, por parte do Tribunal de Justiça da UE (TJUE), ou mesmo do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH), a situação já não pode ser objeto de uma resposta efetiva, porque o juiz em causa já está aposentado, o jornal perseguido já fechou ou a universidade em ameaça já saiu do país.

O mais recente instrumento” desta “caixa de ferramentas” do Estado de direito da UE foi adicionado em 2020, com a adoção do Regulamento da Condicionalidade, que associa o respeito pelo Estado de direito à proteção dos interesses orçamentais e financeiros da UE. Este Regulamento prevê um procedimento específico para reter e, eventualmente, suspender a transferência de fundos da UE para os Estados-Membros que não cumpram determinados requisitos específicos relacionados com o Estado de direito, entendido da forma ampla que já foi descrita. Pretende-se, assim, dar uma

resposta musculada ao problema, usando o financiamento europeu como uma forma de pressão dos Estados-Membros mais problemáticos.

Abordam-se, de seguida, no presente artigo, os vários instrumentos de resposta à situação de erosão do Estado de direito na UE, começando pelo procedimento previsto no artigo 7.º TUE.

III. O procedimento do artigo 7.º do TUE

O artigo 7.º do TUE é o mecanismo desenhado para lidar com violações graves e persistentes dos valores fundamentais da União. Este procedimento pode levar à suspensão de certos direitos decorrentes da adesão à UE, incluindo os direitos de voto no Conselho.

O artigo 7.º, n.º 1, TUE, tem uma dimensão preventiva, permitindo a verificação de um risco manifesto de violação grave dos valores referidos no artigo 2.º TUE por parte de um Estado-Membro. Essa verificação é feita sob proposta fundamentada de um terço dos Estados-Membros, do Parlamento Europeu ou da Comissão Europeia, através de uma deliberação do Conselho, por maioria qualificada de quatro quintos dos seus membros, e após aprovação do Parlamento Europeu. A verificação deve ser precedida de audição prévia do Estado-Membro em questão e o Conselho pode dirigir-lhe recomendações.

Os primeiros procedimentos preventivos previstos no n.º 1 do artigo 7.º do TUE foram já lançados, com a apresentação de propostas fundamentadas ao Conselho da UE, convidando-o a tomar as medidas previstas no artigo 7.º do TUE no sentido de determinar a existência de um “risco manifesto de violação grave” dos valores comuns da UE, pela Comissão Europeia em relação à Polónia⁹, em 2017, e pelo Parlamento Europeu em relação à Hungria¹⁰, em 2018.

⁹ Proposta fundamentada da Comissão ao abrigo do artigo 7.º, n.º 1, do Tratado da União Europeia relativa ao estado de direito na Polónia, Proposta de Decisão do Conselho relativa à verificação da existência de um risco manifesto de violação grave, pela República da Polónia, do Estado de direito, COM/2017/0835 final – 2017/0360 (NLE).

¹⁰ 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,

O foco do presente estudo é, no entanto, na vertente de reação a situações de incumprimento e, nesse aspeto, o seu interesse incide sobre os n.ºs 2 e 3 do artigo 7.º TUE. Nesse âmbito, permite-se ao Conselho Europeu – diferentemente do Conselho referido no art 7.º, n.º 1, TUE – verificar a existência de uma violação grave e persistente, por parte de um Estado-Membro, dos valores referidos no artigo 2.º TUE. Neste caso já não estamos perante um risco manifesto de violação grave de estes valores, tendo esta já ocorrido e de forma persistente (artigo 7.º, n.º 2, TUE). A deliberação do Conselho Europeu deve ocorrer por unanimidade, sob proposta de um terço dos Estados-Membros ou da Comissão Europeia, e após aprovação do Parlamento Europeu. Para efeitos da votação o membro do Conselho Europeu que represente o Estado-Membro em causa não participa e a abstenção dos membros presentes ou representados não impede a adoção das decisões (artigo 354.º TFUE). Naturalmente, também neste caso a deliberação deve ser precedida de audição prévia do Estado-Membro em questão.

Num terceiro momento, se tiver sido verificada a existência da violação, nos termos do n.º 2, o artigo 7.º, n.º 3, TUE permite a aplicação de sanções aos Estados-Membros em causa, mais especificamente a suspensão de alguns dos direitos decorrentes da aplicação dos Tratados ao Estado-Membro, incluindo o direito de voto do representante desse Estado-Membro no Conselho. Tal não implica que o Estado-Membro deixe de estar vinculado às obrigações que lhe incumbem por força dos Tratados. A aplicação dessa sanção decorre de deliberação do Conselho, por maioria qualificada, podendo as medidas assim adotadas ser alteradas ou revogadas pela mesma maioria, caso se altere a situação que motivou a imposição dessas medidas (artigo 7.º, n.º 4, TUE).

Os Tratados preveem apenas uma possibilidade de intervenção do TJUE neste processo. Reconhecem legitimidade ativa (apenas) ao Estado-Membro visado por uma destas decisões do Conselho Europeu ou do Conselho de a impugnar e apenas no que se refere à observância

verifique a existência de um risco manifesto de violação grave pela Hungria dos valores em que a União se funda (2017/2131(INL)).

das disposições processuais previstas no artigo 7.º TUE (artigo 269.º TFUE)¹¹.

Tem-se gerado uma ideia de dificuldade de funcionamento e efetivação do braço reativo e sancionatório do artigo 7.º devido ao facto de a sua ativação e implementação ser politicamente delicada, bem como à necessidade de unanimidade de todos os restantes Estados-Membros para possibilitar o seu espoletar. Efetivamente, existindo mais do que um Estado-Membro nesta situação, será fácil concluir pela inoperacionalidade da regra da unanimidade – bastará que um outro Estado-Membro, de alguma forma aliado ao Estado-Membro objeto da votação, vote contra para frustrar o sucesso da iniciativa. A crítica acaba por ser um pouco injusta, por o regime apenas exigir a unanimidade no que diz respeito à votação prevista no artigo 7.º, n.º 2, TUE – relativamente à verificar a existência de uma violação grave e persistente, por parte de um Estado-Membro, dos valores referidos no artigo 2.º TUE – e não no momento preventivo, do artigo 7.º, n.º 1, nem sancionatório, do artigo 7.º, n.º 3, TUE. No entanto, este é um passo essencial e o seu bloqueio, por um lado, retira utilidade ao braço sancionatório, que depende do prévio passo, e, por outro lado lança uma aura de pouca efetividade sobre o braço preventivo, pois os Estados-Membros sabem que, inexistindo unanimidade, será difícil o procedimento ter um seguimento efetivo

Para além disso, os Estados-Membros menos cumpridores têm utilizado com mestria os instrumentos preventivos para ganhar tempo no seu diálogo com a Comissão, prometendo muitas vezes progressos ou alterações que não se vêm a concretizar, criando situações de facto consumado, como as já referidas.

Por fim, considerações de índole política, como a pertença de alguns partidos a grupos parlamentares europeus, teve como consequência a relutância dos restantes membros das mesmas famílias políticas em avançar contra o Estado-Membro em causa.

¹¹ O pedido deve ser formulado no prazo de um mês a contar da data da referida deliberação e o TJUE tem o prazo de um mês para se pronunciar.

IV. Respostas jurisdicionais: o TJUE

Para além das soluções políticas e dos diálogos e perante as dificuldades encontradas relativamente ao mecanismo do artigo 7.º, têm sido tentadas soluções judiciais, através do recurso ao TJUE.

Os problemas do Estado de Direito são vistos, historicamente, como problemas políticos, merecendo respostas também elas políticas. No entanto, face aos bloqueios dessas respostas e face à necessidade de dar resposta a situações progressivamente mais graves, os agentes envolvidos – em especial, a Comissão – tem sentido a necessidade de avançar para respostas jurisdicionais. Diga-se que a tutela dos direitos fundamentais passou por um processo semelhante de progressiva jurisdicionalização.

Neste contexto, o TJUE tem sido chamado a pronunciar-se sobre a violação de específicos atos legislativos da UE no âmbito de ação de incumprimento promovidas pela Comissão ou a responder a pedidos de questões prejudiciais que põem em causa a compatibilidade das medidas nacionais com o Direito da UE.

Nesse contexto, a utilização da ação de incumprimento parecem especialmente moldadas para dar resposta aos problemas encontrados, uma vez que permitem à Comissão (ou a outro Estado-Membro) encontrar uma via direta de acesso ao TJUE. No âmbito deste procedimento, a Comissão Europeia pode iniciar procedimentos de incumprimento contra os Estados-Membros que violem o Direito da UE. Estes procedimentos são previstos nos artigos 258.º a 260.º do TFUE.

Nesse contexto, caso considere que se verifica uma situação de incumprimento, ou de suspeita de incumprimento, a Comissão pode dar início ao procedimento de incumprimento do Direito da UE. Este procedimento é composto por diversas fases. O impulso inicial para a atuação da Comissão neste âmbito de controlo pode ter origem oficiosa ou externa. Efetivamente, podem ser dirigidas à Comissão denúncias ou queixas formais e informais com origem numa instituição, num Estado-Membro ou em entidades suas integrantes (por exemplo, uma autarquia ou uma região)¹², ou qualquer

pessoa – e recair sobre uma norma (legislativa ou regulamentar), uma prática ou atuação administrativas¹³ ou uma decisão judicial. A Comissão também recebe informações que lhe são obrigatoriamente remetidas por diversas vias e que podem ser usadas para dar oficiosamente origem a um procedimento de incumprimento¹⁴. Existem, neste domínio, obrigações específicas de prestação de informações que recaem sobre os Estados-Membros¹⁵.

Após o impulso inicial, normalmente, ocorre uma fase informal de averiguações em que a Comissão pode solicitar informações e esclarecimentos adicionais sobre determinada matéria e sobre a eventual existência de incumprimento. Neste momento, a Comissão também pode fazer as observações que entenda relevantes sobre a matéria, formulando sugestões ou propostas de atuação, e os Estados-Membros podem esclarecer a Comissão ou corrigir alguma atuação, de forma a conseguir evitar o início formal do procedimento. Finda esta fase informal, se a Comissão considerar que se justifica a abertura de um processo de infração por, dentro da sua discricionariedade, suspeitar de um incumprimento, dá início à fase pré-contenciosa – que representa o ponto de partida formal do procedimento de incumprimento¹⁶.

A abertura da fase pré-contenciosa dá-se com o envio pela Comissão ao Estado-Membro de uma “*notificação para cumprir*” ou de uma “*carta*”

¹³ As denúncias podem ser apresentadas à Comissão Europeia por uma simples carta ou por correio eletrónico ou ser entregues num dos Gabinetes de Representação da Comissão nos Estados-Membros. Existem exemplos de regulação do poder de apresentação de denúncias – por exemplo, no âmbito da execução das regras de concorrência estabelecidas nos artigos 101.º e 102.º do TFUE (artigo 7.º do Regulamento (CE) n.º 1/2003).

¹⁴ Por exemplo, o relatório anual do Tribunal de Contas da UE (artigo 287.º, n.º 4, TFUE) e o do Banco Central Europeu (artigo 284.º, n.º 3, TFUE).

¹⁵ Por exemplo, no domínio dos auxílios de Estado (artigo 108.º, n.º 3, TFUE), no domínio da harmonização de legislação – da manutenção de medidas nacionais desconformes – (artigo 114.º, n.ºs 4, 5 e 8, TFUE), no domínio das políticas económicas (artigo 121.º, n.º 3, 2.º parág., TFUE), no domínio de medidas de proteção face a uma crise súbita na balança de pagamentos (artigo 144.º, n.º 2, TFUE), no domínio das políticas de emprego – o envio de um relatório anual (artigo 148.º, n.º 3, TFUE), no domínio das medidas de proteção ambiental (artigo 193.º TFUE).

¹⁶ Cfr. FAUSTO DE QUADROS / A. M. GUERRA MARTINS, *Contencioso*, pp. 235 ss.

de notificação” (primeira advertência escrita), solicitando que lhe apresente as suas observações num prazo determinado, que é normalmente de dois meses (artigo 258.º, 1.º parág., TFUE). Em função da resposta (ou do silêncio) do Estado-Membro, existe um momento de diálogo entre as entidades. Findo este momento, a Comissão pode decidir enviar ao Estado-Membro um “*parecer fundamentado*” (última advertência escrita), onde deve expor clara e definitivamente as razões pelas quais considera existir infração ao Direito da UE, convidando-o a tomar as medidas necessárias para se conformar com o parecer fundamentado num prazo determinado, que é normalmente de dois meses. Se o Estado-Membro não der cumprimento às recomendações ou solicitações da Comissão, esta pode interpor uma ação por incumprimento junto do TJUE (artigo 258.º TFUE)¹⁷.

A declaração de incumprimento pelo TJUE investe o Estado-Membro prevaricador numa série de deveres – sendo o principal o de adotar todas as medidas necessárias, gerais ou especiais, para eliminar todas as «*consequências ilícitas de uma violação do direito comunitário*»¹⁸.

Caso o Estado-Membro em causa não cumpra estas suas obrigações de execução da decisão de condenação por incumprimento, o artigo 260.º TFUE também confere à Comissão competências para atuar. Nesse caso, pode interpor nova ação junto do TJUE, após ter dado oportunidade ao Estado-Membro para se pronunciar, podendo igualmente pedir a aplicação de uma sanção pecuniária ao Estado-Membro¹⁹.

A violação dos valores do artigo 2.º, a que o mecanismo do artigo 7.º supostamente dá resposta, era visto tradicionalmente como uma exceção ao regime da ação por incumprimento. No entanto, a Comissão tem utilizado esta ação de uma forma cada vez mais comum para dar resposta a problemas

¹⁷ Cfr. K. LENAERTS / P. VAN NUFFEL, *Constitutional Law of the European Union*, p. 320.

¹⁸ Cfr. o Ac. do TJ *Delena Wells* (C-201/02), n.º 64. Cfr. também os Ac. do TJ *Humblet* (6/60), p. 566; *Francovich* (C-6/90 e C-9/90), n.º 36.

¹⁹ No caso de acção de incumprimento interposta por violação da obrigação de comunicar as medidas de transposição de uma diretiva adoptada de acordo com um processo legislativo, a Comissão pode solicitar a aplicação de sanções pecuniárias logo na ação de verificação do incumprimento, sem ter que aguardar por este segundo momento (artigo 260.º, n.º 3, TFUE).

concretos de violação do Direito da UE de concretização desses mesmos valores.

O mecanismo das questões prejudicial tem uma grande potencialidade neste âmbito: possibilita aos tribunais nacionais reagir contra a sua independência ou, mais geralmente, contra ataques ao Estado de Direito no seu Estado-Membro ou nos restantes Estados-Membros. Nesse âmbito, o caso *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* de 2018 é central ao reconhecer o papel dos tribunais nacionais como tribunais da própria UE. Nesse sentido, uma violação do princípio da separação de poderes ou da independência dos tribunais pode ser controlado por existir uma conexão direta ao Direito da UE, através do artigo 19.º, n.º 2, TUE – independentemente de, no caso concreto em causa, existir uma situação de aplicação do Direito da UE.

Este mecanismo tem sido utilizado para abordar questões específicas relacionadas à independência judicial e outros aspetos críticos do Estado de Direito.

O principal problema da utilização das respostas jurisdicionais é o facto de dar origem a um conjunto casuístico e ad hoc de reações a situações de violações sistemáticas de direitos fundamentais e do Estado de direito. Não existe, assim, uma resposta global ao problema. Para além disso, o tempo de resposta jurisdicional por vezes é tão demorado que, também neste caso, leva ao surgimento de situações de facto consumado difíceis de reverter. Por fim, existe a questão da possível falta de efetividades destas respostas – *i.e.*, se um Estado-Membro decidir não cumprir efetivamente a decisão do TJUE, os mecanismos de resposta (que não a aplicação de sanções financeiras) são reduzidos.

V. Respostas não judiciais

Existem outras possibilidades de reação a situações de violação do Estado de Direito, através da Provedoria de Justiça da UE, do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), da Procuradoria Europeia (EPPO) ou da Agência dos Direitos Fundamentais da UE (FRA). Também organismos e organizações fora da UE podem desempenhar um papel, como o Conselho da Europa e, nesse contexto, o TEDH ou a Comissão de Veneza.

Estes mecanismos adicionais de controlo, embora muito importantes em alguns casos, têm algumas desvantagens – o facto de, por vezes, terem uma visão parcelar ou setorial e, também por vezes, não terem poderes sancionatórios efetivos.

VI. Mecanismo de Condicionalidade no Acesso a Fundos da UE

A UE introduziu recentemente um mecanismo que condiciona o acesso aos fundos europeus ao respeito pelo Estado de Direito. Este mecanismo é formalizado pelo Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092, de 16 de dezembro de 2020, relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União (Regulamento Condicionalidade)²⁰. Ele visa assegurar que os recursos da UE, quer no âmbito do seu orçamento, quer no âmbito dos Fundos Europeus, não sejam utilizados de maneira que comprometa os valores fundamentais da União.

A implementação prática desta condicionalidade envolve a avaliação pela Comissão de violações do Estado de Direito que possam afetar adversamente a boa gestão financeira do orçamento da UE ou os interesses financeiros da UE. Se tais violações forem confirmadas, a Comissão pode propor medidas corretivas, que devem ser aprovadas pelo Conselho.

Determina o Regulamento que devem ser adotadas medidas adequadas sempre que se determine que as violações dos princípios do Estado de direito num país da UE afetam ou são seriamente suscetíveis de afetar, de forma suficientemente direta, a boa gestão financeira do orçamento da UE ou a proteção dos interesses financeiros da UE. Tal inclui recursos afetados através do Instrumento de Recuperação da UE nos termos do Regulamento (UE) 2020/2094, criado para apoiar a recuperação na sequência da crise da COVID-19.

Para efeitos do Regulamento, podem indicar violações dos princípios do Estado de direito as seguintes situações (artigo 4.º, n.º 2): a) a colocação em risco da independência do poder judicial; b) a não se prevenção, correção

²⁰ Marco Fisicaro, ‘Rule of Law Conditionality in EU Funds: The Value of Money in the Crisis of European Values’ (2019) European Papers 705.

ou sancionamento de decisões arbitrárias ou ilegais de autoridades públicas, incluindo autoridades de aplicação da lei; c) a suspensão de recursos financeiros e humanos de uma forma que afete o correto funcionamento dessas autoridades; d) a falta de garantia de ausência de conflitos de interesses; e) a limitação da disponibilidade e eficácia dos mecanismos de recurso, nomeadamente através de regras processuais restritivas e a falta de execução de decisões judiciais, ou a limitação da efetiva investigação, repressão ou sanção das violações do direito.

As referidas violações podem envolver, desde logo, o correto funcionamento das autoridades nacionais que executam o orçamento da UE, incluindo os empréstimos garantidos pelo mesmo, em especial para contratação pública ou concessão de subvenções, ou das autoridades responsáveis pelo controlo, fiscalização e auditoria financeiros, de sistemas eficazes e transparentes de gestão e responsabilização financeira, bem como a atividade de recuperação de fundos pagos indevidamente. Também é problemático o pôr em causa o correto funcionamento dos serviços de investigação e repressão da fraude, incluindo a fraude fiscal, da corrupção ou de outras violações do direito da UE relativas ao orçamento ou à proteção dos interesses financeiros da UE – bem como, de uma forma geral, a prevenção e sanção da fraude, incluindo a fraude fiscal, da corrupção ou de outras violações do direito da UE relativas ao orçamento ou à proteção dos interesses financeiros da UE, e a imposição de sanções efetivas e dissuasivas. Neste âmbito, é importante garantir a cooperação com o OLAF e, quando aplicável, com a EPPO. O Regulamento também se preocupa com a fiscalização jurisdicional efetiva, por tribunais independentes, das ações ou omissões das autoridades relativamente ao que precede. Por fim, interessam igualmente outras situações ou condutas, por parte das autoridades que são pertinentes para a boa gestão financeira do orçamento da UE ou para a proteção dos interesses financeiros da UE.

Com base no Regulamento, os pagamentos do orçamento da UE podem ser interrompidos, reduzidos, cessados ou suspensos, podendo igualmente ser proibidos novos compromissos. Assim, se estiverem preenchidas as condições referidas e o destinatário for uma entidade pública, a UE pode suspender os pagamentos ou cessar o compromisso jurídico, proibir quaisquer

novos compromissos jurídicos, suspender o desembolso das parcelas ou o reembolso antecipado dos empréstimos garantidos pelo orçamento da UE, suspender ou reduzir a vantagem económica garantida pelo orçamento da UE, ou proibir novos acordos relativos a empréstimos ou outros instrumentos garantidos pelo orçamento da UE.

Quando a Comissão Europeia executa o orçamento da UE em conjunto com Estados-Membros da UE, a UE pode suspender as aprovações de programas, suspender ou reduzir as autorizações, nomeadamente através de correções financeiras ou transferências para outros programas de despesa, reduzir o pré-financiamento, interromper os prazos de pagamento ou suspender os pagamentos.

As medidas tomadas devem ser proporcionadas e devem ser determinadas tendo em conta o impacto real ou potencial das violações na boa gestão financeira do orçamento da UE ou dos interesses financeiros da UE. A natureza, a duração, a gravidade e o alcance das violações são tidos em conta.

O Regulamento assegura que os beneficiários dos fundos não são afetados pela adoção de medidas. Salvo disposição expressa em contrário, as medidas adotadas não devem afetar as obrigações dos países da UE e, em particular, a sua obrigação para com os destinatários finais ou os beneficiários de efetuarem pagamentos. A Comissão deve envidar todos os esforços para assegurar que esta obrigação é respeitada em conformidade com as disposições pertinentes relativas à gestão dos fundos.

Se constatar que as condições para a adoção das medidas estão preenchidas e que o Estado-Membro em causa não deu uma resposta à situação, a Comissão deve apresentar ao Conselho uma proposta para a adoção das medidas. O Conselho deve deliberar sobre a proposta por maioria qualificada.

Se considerar que as condições para a adoção das medidas deixaram de estar preenchidas, a Comissão apresentará ao Conselho uma proposta para o levantamento das medidas.

Apesar de o Regulamento ser aplicável desde 1 de janeiro de 2021, o Conselho decidiu suspender a sua execução até à decisão do TJUE que incidiu sobre a sua legalidade.

A decisão do TJUE sobre os recursos de anulação interpostos pelos governos da Polónia e da Hungria contra o Regulamento Condicionalidade (Proc. n.º C-156/21) foi proferida a 16 de fevereiro de 2022. O acórdão do TJUE segue as conclusões do Advogado-Geral e julga totalmente improcedentes os recursos. O TJUE reafirma que a ordem jurídica da UE se baseia em regras claras e vinculativas sobre o Estado de Direito. Além disso, o respeito por este princípio e as condições dele decorrente não são apenas aplicáveis aos candidatos à adesão, mas devem também ser respeitadas e aplicadas por todos os Estados-Membros em todos os domínios políticos da UE, incluindo a gestão orçamental. A este respeito, na visão do TJ, o Regulamento não procura proteger o Estado de Direito através de um mecanismo de sanções semelhante ao do artigo 7.º do TUE, mas estabelece um instrumento de condicionalidade financeira para preservar este valor da UE. O Regulamento não se aplicará a todas as violações do Estado de direito: visa proteger o orçamento da UE de ser afetado por violações dos princípios do Estado de direito e não punir essas violações em si mesmas. O acórdão do TJUE reafirma que a gestão financeira do orçamento da UE e os seus interesses financeiros estão estreita e diretamente relacionados com os princípios do Estado de direito. Isto significa que a criação de um mecanismo de condicionalidade está abrangida pelos poderes da UE para estabelecer “regras financeiras” para a execução do seu orçamento. Relativamente ao argumento sobre a falta de segurança jurídica, especificamente a falta de precisão na definição do conceito de “Estado de direito”, o TJUE sublinha que os princípios que figuram no regulamento foram amplamente desenvolvidos na jurisprudência e decorrem de valores partilhados reconhecidos e aplicados de igual modo pelos Estados-Membros.

VII. Conclusão

A proteção dos direitos fundamentais e do Estado de Direito é essencial para a integridade da União Europeia. Apesar das dificuldades e limitações dos instrumentos disponíveis, a UE tem desenvolvido uma abordagem multifacetada para responder às crises do Estado de Direito. A eficácia dessas medidas depende da vontade política dos Estados-Membros e da

capacidade da União de agir de maneira coesa e decisiva. O fortalecimento contínuo desses mecanismos e a promoção de uma cultura de respeito pelos valores fundamentais são essenciais para a resiliência do Estado de Direito na Europa.

Nesse contexto, o Regulamento Condicionalidade é mais um instrumento à disposição da Comissão, mas tem fraquezas. Não procura proteger o Estado de direito através de um mecanismo de sanções semelhante ao do artigo 7.º do TUE, mas apenas estabelecer um instrumento de condicionalidade financeira de proteção ao orçamento da UE. O Regulamento, com as alterações introduzidas ao longo do procedimento legislativo, com a necessidade de obter consensos no Conselho, foi objeto de um esvaziamento, passando a ser um instrumento orçamental. Efetivamente, ao contrário da proposta inicial da Comissão Europeia, o título do Regulamento já não contém uma referência ao Estado de direito. No entanto, continua a ser problemático, uma vez que, na maioria dos casos, o nexo de causalidade entre a erosão do Estado de direito e as violações dos interesses financeiros da UE será subtil e a aplicação do Regulamento extremamente complexa.

A União Europeia está então perante um grande desafio, perante a inação do Conselho e a dificuldade de ação da Comissão. O TJUE, neste contexto, surge como salvador do Estado de Direito – mas levanta-se a questão da sua falta de legitimidade e acusações de ativismo. Podem levantar-se acusações de o TJUE é mais forte com os Estados-Membros mais fracos e menos forte com os Estados-Membros mais poderosos.

A UE, como decorre dos valores inscritos no artigo 2.º TUE, é uma guardiã da democracia e do Estado de Direito. É assim também que surge perante os cidadãos europeus que confiaram que a adesão do seu Estado-Membro à UE era uma garantia de não retorno a regimes ditatoriais. No entanto, a UE não está a conseguir assegurar esse compromisso de garantia. A complexidade da questão também passa pelo facto de a UE estar a defender o Estado de Direito contra a vontade democrática de cidadãos que votaram em forças políticas iliberais ou populistas – que a acusam de ser opressora, uma “nova URSS”. É essa a encruzilhada em que nos encontramos neste momento e relativamente à qual a União Europeia tem que encontrar uma saída e uma resposta

PAINEL IV

**Direitos Fundamentais e Estado de Direito
após a Conferência sobre o Futuro da Europa:
propostas, *follow-on* e desafios**

PAINEL IV

Direitos Fundamentais e Estado de Direito após a Conferência sobre o Futuro da Europa: propostas, *follow-on* e desafios

Presidente: Prof. Doutora Maria João Estorninho, Professora Catedrática da FDUL e Presidente do Grupo de Ciências Jurídico-Políticas

Palavras de cumprimentos e apresentação dos oradores.

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

Sumário: I. Direitos Fundamentais e Estado de Direito: consagração no direito originário. II. Direitos Fundamentais e Estado de Direito: instrumentos de protecção à luz do Tratado de Lisboa. 1. Os novos instrumentos de garantia dos valores da União. 2. A aplicação do processo por incumprimento qualificado dos valores da União Europeia. 3. O Regulamento 2020/2092 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2020: regime de condicionalidade e Estado de direito. III. A Conferência sobre o Futuro da Europa na óptica do princípio democrático. IV. Conferência sobre o Futuro da Europa, Direitos Fundamentais e Estado de Direito. 1. Painel de Cidadãos Europeus 2 e Plenário da Conferência: âmbito temático. 2. Recomendações do Painel de Cidadãos Europeus 2 e Propostas (e medidas) do Plenário da Conferência. 3. Propostas (e medidas): *follow-up* pelas instituições da União. 3.1 Procedimentos e iniciativas: Conselho e Comissão. 3.2 A iniciativa do Parlamento Europeu de revisão dos tratados. 3.2.1 As propostas do Parlamento Europeu de revisão dos Tratados atinentes ao Estado de direito e aos direitos fundamentais enquanto valores da União. 3.2.2 O processo de revisão ordinário dos Tratados em curso despoletado pelo Parlamento Europeu. 4. A proposta de alargamento do âmbito de aplicação do Regulamento de condicionalidade financeira. V. Algumas notas finais.

Resumo: O texto aborda o seguimento pelas instituições da União Europeia das recomendações e propostas formuladas no âmbito da Conferência sobre o Futuro da Europa em matéria de Estado de direito e direitos fundamentais enquanto valores europeus. Aborda o quadro jurídico actual de protecção do Estado de direito e dos direitos fundamentais enquanto valores europeus e os seus principais constrangimentos, bem como as concretas propostas formuladas, primeiro, pelo Painel de Cidadãos 2 sobre “Democracia europeia/valores e direitos, Estado de direito, segurança” e, depois, pelo Plenário da Conferência. O texto versa em seguida sobre o modo como as três instituições da União que promoveram a Conferência deram seguimento a tais propostas e os respectivos procedimentos e iniciativas, em especial a iniciativa do Parlamento Europeu de revisão dos Tratados e as concretas propostas sobre a revisão da moldura jurídica de protecção dos valores da União – terminando com algumas notas finais para o futuro.

Palavras-chave: Valores da União; Estado de Direito; Instrumentos de protecção; Pós-Conferência sobre o Futuro da Europa; Propostas de revisão dos Tratados.

Abstract: The article addresses the follow-up by the European Union institutions of the recommendations and measures put forward within the Conference on the Future of Europe regarding the rule of law and Fundamental Rights as European values. It addresses the current EU legal framework of protection of the rule of law and fundamental rights as European values and its main constraints and also the concrete proposals put forward firstly

by the European Citizens' Panel 2 on "European democracy/values and rights, rule of law, security" and afterwards by the Conference Plenary. The text then analyses the way in which the three EU institutions that promoted the Conference follow-up such proposals and the respective procedures and initiatives, especially the initiative of the European Parliament to revise the treaties and the concrete proposals regarding legal framework for protecting EU values, followed by some closing remarks regarding the future.

Key-Words: EU Values; Rule of Law; Instruments of protection; Post-Conference on the Future of Europe; Proposals for the amendment of the Treaties.

Direitos Fundamentais e Estado de Direito após a Conferência sobre o Futuro da Europa: propostas, follow-up pelas instituições da União Europeia e perspectivas futuras*

I. Direitos Fundamentais e Estado de Direito: consagração no direito originário

A reconfiguração da integração europeia decorrente do Tratado de Maastricht que instituiu a União Europeia (UE) ancorou a integração política e económica num conjunto de *princípios* cimeiros que os Estados membros devem respeitar enquanto *conditio sine qua non* da sua participação nesse processo, na dupla óptica da sua adesão e da sua permanência na União Europeia.

Sem prejuízo da projecção desses princípios em concretas normas de direito originário ou derivado sindicáveis, o Tratado da União Europeia (TUE), na versão de Amesterdão, consagrou, correlativamente, um processo para garantir a observâncias desses princípios pelos Estados membros – o processo por incumprimento qualificado dos valores da União previsto no seu artigo 7.º. Este processo reveste uma índole iminentemente política já que a responsabilidade decisória é cometida ao Conselho Europeu ou ao

* O presente texto corresponde a uma versão actualizada da comunicação proferida no Painel IV – "Direitos Fundamentais e Estado de direito após a Conferência sobre o Futuro da Europa: propostas, follow-up e desafios", da Conferência "Direitos fundamentais e Estado de Direito enquanto valores europeus após a Conferência sobre o Futuro da União Europeia" ("Fundamental Rights and Rule of Law As European Values Beyond the Conference on the Future of Europe"). Por opção da Autora, não se segue o Novo Acordo Ortográfico.

Conselho, sendo muito limitada a sindicabilidade judicial dos actos adoptados nas suas diversas fases.

Com a reconfiguração da União decorrente do Tratado de Lisboa, a integração passou a ancorar-se em *valores* – mantendo-se o respectivo elenco, agora no artigo 2.º do TUE e, de igual modo, o processo que se destina a garantir a sua observância pelos Estados membros.

A previsão expressa de tais princípios e, depois, valores, no direito originário está alinhada com a consagração de uma base axiológica da integração europeia – desde cedo vertida em direitos fundamentais esparsos previstos no direito originário – com relevância crescente, culminando com a previsão expressa de valores e a adopção de um catálogo próprio de direitos fundamentais – a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, a que o Tratado de Lisboa conferiu valor vinculativo.

Com excepção da ‘crise’ austríaca ocorrida em 2000 – que apenas viria a determinar a alteração, com o Tratado de Nice, da configuração do processo por incumprimento qualificado dos valores da União previsto no artigo 7.º do TUE, com a introdução de uma nova fase preventiva¹ –, a questão da garantia da observância dos valores da União pelos Estados membros não se colocou na ordem jurídica da União durante mais de duas décadas subsequentes à entrada em vigor do TUE, assim como, correlativamente, não foi despoletado o processo para garantir a sua observância. O panorama jurídico apenas se alterou a partir de 2014, por força da evolução verificada em alguns Estados membros quanto à observância dos referidos valores, conduzindo a uma evolução dos seus instrumentos de protecção assimétrica em termos de natureza das fontes e instituições intervenientes, de coerência e de articulação com o direito originário vigente questionáveis e, admite-se, de efectividade reduzida. Abordar-se-á em seguida, sucintamente, essa evolução.

¹ Sobre a sua génese e evolução do processo do artigo 7.º do TUE no direito originário, M.J RANGEL DE MESQUITA, *O Poder sancionatório da União e das Comunidades Europeias sobre os Estados membros*, Coimbra, Almedina, 2006, pp. 241-302, em especial pp. 285-302, quanto à versão do preceito resultante das alterações introduzidas pelo Tratado de Nice e decorrentes do caso das “sanções” contra a Áustria. A versão vigente do artigo 7.º do TUE resulta das alterações introduzidas pelo artigo 1.º, 9), alíneas a) a d), do Tratado de Lisboa (JO C 306/1 de 17.12.2007).

II. Direitos Fundamentais e Estado de Direito: instrumentos de protecção à luz do Tratado de Lisboa.

O sentido da evolução dos instrumentos de garantia da observância dos valores da União Europeia e sua aplicação pode sumariar-se nos seguintes traços, a partir da consagração do artigo 7.º do TUE até ao *follow-up* da Conferência sobre o Futuro da Europa: *i*) proliferação de novos instrumentos de natureza não vinculativa e de aplicação não muito eficaz; *ii*) despoletamento do processo por incumprimento qualificado dos valores da União sem perspectivas de conclusão da primeira das suas fases e sem “resultados concretos”²; *iii*) adopção de um único instrumento de natureza vinculativa (regulamento) no contexto do Quadro financeiro plurianual (QFP) 2021-2027 e sua aplicação em relação à Hungria.

A estes traços de evolução acresce a relevância da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE ou Tribunal do Luxemburgo), não sem críticas³ e aplauso⁴, na qual esta instituição, no âmbito da aplicação dos meios contenciosos, principais e incidentais, previstos nos tratados (processo das questões prejudiciais, acções por incumprimento, recurso de anulação e, ainda, providências cautelares) aborda, directa ou indirectamente, a problemática da observância dos valores da União, em especial do Estado de direito⁵; e, também, a natureza e validade de alguns instrumentos de

² Como reconhecem K. LENAERTS e P. van NUFFEL (Ed. de T. CORTHAUT), *EU Constitutional Law*, Oxford, University Press, 2021, p. 74, reiterado a p. 80.

³ V.g., quanto à efectividade da actuação do TJ, D. V. KOCHENOV, “Restoring Dialogical Rule of Law in the European Union, Janus in the Mirror”, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*. Published online 2024:1-16. doi:10.1017/cel2023.16 (cf. p. 8 e ss.).

⁴ V.g., lendo a jurisprudência do TJ como uma forma de reforço e mesmo transformação do constitucionalismo europeu, dela emergindo um novo constitucionalismo baseado em princípios (“new principled constitutionalism”), Jurgen Bast e A. von BOGDANDY, *The Constitutional Core of the Union: On the CJEU’s New Constitutionalism*, MPIL Research Papers, N.º 2024-06, em especial p. 17 e ss.

⁵ Sobre essa jurisprudência, que não se aborda no presente texto, vide, por todos Laurent PECH e Dimitry KOCHENOV, *Respect for the Rule of Law in the Case Law of the European Court of Justice: A casebook Overview of Key Judgments since the Portuguese Judges Case*, *SIEPS 2021:3* (available at: <https://ssrn.com/abstract=3850308>). *O Tribunal de Justiça prolatou, mais recentemente, recentes acórdãos de relevo, entre os quais, TJ,*

garantia dos valores da União, – como sucedeu em relação ao *Regulamento n.º 2020/2092 do Parlamento Europeu (PE) e do Conselho de 16 de Dezembro de 2020, relativo a um regime de condicionalidade para a proteção do orçamento da União*⁶ e, ainda, ao processo previsto no artigo 7.º do TUE⁷.

Por fim, no Relatório do Plenário da Conferência sobre o Futuro da Europa foi formulado um conjunto de propostas em matéria de valores da União, incluindo o Estado de direito – a que as instituições que promoveram a Conferência se comprometeram a dar seguimento no âmbito das suas competências respectivas⁸.

1. Os *novos* instrumentos de garantia dos valores da União

A evolução relativa aos *novos* instrumentos, não vinculativos, de garantia da observância dos valores da União Europeia (*Tool Box*) e sua aplicação abre-se com a adopção, pela Comissão, da sua *Comunicação ao Parlamento Europeu e ao Conselho – Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de Direito*, de 11 de Março de 2014⁹, culminando com a prática

5.6.2023, *Comissão c. Polónia* (Independência e vida privada dos juízes), C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442; TJ, 7.9.2023, C-216-21, *Asociația «Forumul Judecătorilor Din România»*, ECLI:EU:C:2023:628 e TJ, 8.5.2024, C-53/23, *Asociația «Forumul Judecătorilor Din România» e o.*, ECLI:EU:C:2024:388 ; e, ainda, TJ, 13.7.2023, *YP e o. e M.M.* (Suspensão de um juiz), C-615/20 e C-671/20, ECLI:EU:C:2023:562. Vide, ainda, o Estudo do PE “The European Court of Justice’s jurisdiction over national judiciary-related measures”, PE 747.368 – Abril de 2023, em especial p. 19 e ss.

⁶ JOUE L 4331/1 de 22.12.2020.

⁷ TJ (Tribunal Pleno), 16.2.2022, *Hungria c. PE e Conselho*, C-156/21 e *Polónia c. PE e Conselho*, C-157/21 (ECLI:EU:C:2022:97 e ECLI:EU:C:2022:98). As Conclusões do Advogado-Geral Sánchez-Bordona foram apresentadas, em ambos os processos, em 2 de dezembro de 2021, no sentido, respetivamente, de o TJ negar provimento ao recurso no primeiro e de rejeitar três fundamentos do recurso e declarar inadmissíveis os demais (ECLI:EU:C:2021:947 e ECLI:EU:C:2021:975); e TJ (Grande Secção), 3.6.2021, *Hungria c. Parlamento Europeu*, C-650/18 (ECLI:EU:C:2021:426).

⁸ Declaração sobre a Conferência sobre o Futuro da Europa, Diálogo com os Cidadãos pela Democracia – Construir uma Europa mais resiliente, assinada pelos Presidentes do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, em 11 de Março de 2021.

⁹ *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho – Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de Direito*, COM (2014) 158 final, de 11/03/2014. A

de elaboração, pela Comissão, de *Relatórios anuais sobre o Estado de Direito*, o primeiro dos quais apresentado em 2020. Suprema

O primeiro teve como razão subjacente à sua aprovação a possibilidade de *ameaça sistémica* ao Estado de direito e o facto de esta nem sempre poder ser abordada de modo eficaz através dos instrumentos jurídicos existentes ao nível da União, nomeadamente tendo em conta os limites em matéria de processo por incumprimento estadual previsto nos artigos 258.º a 260.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia ([TFUE] infração a uma disposição específica do Tratado e situações abrangidas pelo âmbito de aplicação do Direito da União) e a exigência dos pressupostos de que depende a aplicação do processo do artigo 7.º do TUE (a existência de «risco manifesto de violação grave» dos valores da União, a sua «violação grave e persistente»¹⁰ e as maiorias de deliberação nele previstas). Sendo configurado pela Comissão como complementar e prévio ao processo por incumprimento qualificado, visando evitar o surgimento de uma ameaça sistémica ao Estado de direito (ou responder à mesma) que possa vir a configurar uma situação que dê lugar ao acionamento do processo do artigo 7.º do TUE, é concretizado em três etapas: avaliação da Comissão (abrangendo uma avaliação, um diálogo estruturado e, a final, um *parecer sobre o Estado de direito*); recomendação da Comissão (*recomendação sobre o Estado de direito*); e, por fim, acompanhamento da mesma recomendação e subsequente avaliação da possibilidade de acionar o processo por incumprimento qualificado – tudo conjugado com informação ao PE e acompanhamento por este e pelo Conselho e colaboração de terceiros com conhecimentos especializados e, ainda, coordenação com o Conselho da Europa se existir coincidência de objeto de apreciação¹¹.

Comunicação em causa integra dois anexos – o Anexo I versa sobre «O Estado de direito enquanto princípio de base da União» e o Anexo II integra um quadro sobre as etapas do novo quadro e sua relação com o despoletar do processo por incumprimento qualificado dos valores da União, previsto no artigo 7.º do TUE, por iniciativa da Comissão, conforme previsto no n.º 1 daquele artigo.

¹⁰ Vide a densificação destes conceitos constante da *Comunicação da Comissão ao Conselho, e ao Parlamento Europeu sobre o artigo 7.º do TUE*, cit., 1.4, 1.4.2 a 1.4.4.

¹¹ Cfr. *Comunicação...*, 4.2 *O quadro enquanto procedimento composto por três etapas*.

A aplicação do *Novo Quadro* pela Comissão foi concretizada pela adoção de um parecer e quatro recomendações sobre o Estado de direito dirigidas à Polónia, que, todavia, revestindo natureza não vinculativa (artigo 288.º, último parágrafo, do TFUE), nem lograram resolver a questão da inobservância dos valores da União¹², nem precludiram a necessidade de despoletar efetivamente a primeira fase (preventiva) do processo por incumprimento qualificado dos valores da União – o único, reiterar-se, instrumento consagrado pelo direito originário apto a apreciar a violação qualificada desses valores, incluindo o do Estado de direito.

Quanto ao segundo instrumento – *Relatório anual sobre o Estado de direito* –, também de índole jurídica não vinculativa, a prática da sua elaboração surge na sequência, em especial, de proposta apresentada pelo PE de criação de um *mecanismo abrangente da UE para a proteção da democracia, o primado do Direito e os direitos fundamentais* (mecanismo DED)¹³, tendo

¹² Cfr. *Commission Opinion on the Rule of Law in Poland and the Rule of Law Framework: Questions & Answers* (Brussels, 1/06/2016 – MEMO/16/2017) e *European Commission – Press release – Commission adopts Rule of Law Opinion on the situation in Poland* (IP/16/2015) – o texto do Parecer pode ser consultado em <http://eulawanalysis.blogspot.pt/2016/08/commission-opinion-of-1-june-2016.html>; e, ainda, Recomendação (UE) 2016/1374 da Comissão de 27 de Julho de 2016 relativa ao Estado de Direito na Polónia (JOUE L 217, de 12.08.2016, p. 53 e ss.; *Commission Recommendation of 27.7.2016 regarding the rule of law in Poland* (C(2016) 5703 final, de 27.7.2016), European Commission – Press release – Rule of Law: Commission issues recommendation to Poland (27/7/2016, IP/16/2643) e *Commission Recommendation regarding the Rule of Law in Poland: Questions & Answers* (Brussels, 27/07/2016 – MEMO/16/2644); Recomendação (UE) 2017/146 da Comissão de 21 de dezembro de 2016 relativa ao Estado de direito na Polónia complementar da Recomendação da Comissão (UE) 2016/1374 (JOUE L 22, de 27/1/2017, p. 65 (C(2016) 8950 final de 21/12/2016)); Recomendação (UE) 2017/1520 da Comissão de 26 de julho de 2017 relativa ao Estado de direito na Polónia complementar das Recomendações (UE) 2016/1374 e (UE) 2017/146 (JOUE L 228, de 2/9/2017, p. 19 e ss.); e Recomendação (UE) 2018/103 da Comissão de 20 de dezembro de 2017 relativa ao Estado de direito na Polónia complementar às Recomendações (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 e (UE) 2017/1520 (JOUE L 17, de 23/01/2018, p. 50 e ss., C(2017) 9050 final de 20/12/2017) – sobre esta última ver o Comunicado de Imprensa IP/17/5367 de 20/12/2017, 2. Recomendação sobre o Estado de direito e o documento *Action de la Commission concernant l'état de droit en Pologne; questions & réponses*, de 20/12/2017 (MEMO/17/5368).

¹³ Resolução do PE de 14 de Novembro de 2018 sobre a necessidade de um mecanismo abrangente da UE para a proteção da democracia, o primado do Direito e os direitos

a Comissão, na sua Comunicação *Reforçar o Estado de Direito na União. Plano de ação*, de 17 de Julho de 2019, proposto a instituição de um *Ciclo de Análise do Estado de Direito (Rule of Law Review Cycle)*, que inclui um *Relatório Anual sobre o Estado de direito (Annual Rule of Law Report)*¹⁴ – assim configurando um *Mecanismo Europeu para o Estado de direito*. O primeiro Relatório Anual sobre o Estado de direito data de 2020¹⁵, a que se seguiram os Relatórios de 2021 a 2024¹⁶ – e contendo o Relatório, em anexo,

fundamentais (P8_TA(2018)0456), que, além do mais, na sequência da sua anterior Resolução de 25 de Outubro de 2016 (P8_TA(2016)0409 de 25 de Outubro de 2016 (2015/2254(INL), disponíveis, como ao demais actos do PE citados, em www.europarl.europa.eu) – em que recomenda à Comissão a criação desse mecanismo abrangente e a celebração de um Pacto da União para a democracia, o Estado de direito e os direitos fundamentais (Pacto DED da UE) –, insta novamente a Comissão a apresentar uma proposta sobre esse mecanismo abrangente, com os principais elementos desse mecanismos já propostos na sua Resolução de 2016; bem como insta a mesma instituição a ponderar a associação da sua proposta de regulamento relativo à protecção do orçamento da União em caso de deficiências generalizadas no que diz respeito ao Estado de direito nos Estados membros a um tal mecanismo (cf. 1. e 5) – que culminaria com a adopção do Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092 do PE e do Conselho de 16 de Dezembro de 2020 relativo a um regime geral de condicionalidade para a protecção do orçamento da União (JOUE L 433 I/1 de 23.12.2020).

¹⁴ Comunicação da Comissão ao PE, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social (CES) e ao Comité das Regiões (CR), COM(2019) 343 final, de 17 de Julho de 2019 – vide IV. Medidas para reforçar o Estado de direito, pp. 10-13. A Comissão refletirá, em especial, sobre o modo de associar mais estreitamente outras instituições numa fase inicial do processo desencadeado ao abrigo do Quadro relativo ao Estado de direito de 2014 (*idem*, p. 16) e, ainda, ponderará que o impacto dos problemas persistentes ligados ao Estado de direito na aplicação das políticas da União exige novos mecanismos para além da proposta de regulamento sobre a proteção do orçamento da União apresentada no contexto do QFP 2021-2027 (*ibidem*, pp. 17-18). Anteriormente, também a Comunicação da Comissão ao PE, ao Conselho Europeu e ao Conselho *Prosseguir o reforço do Estado de direito na União. Ponto da situação e eventuais medidas futuras* – COM(2019) 163 final, de 3 de Abril de 2019.

¹⁵ Comunicação da Comissão ao PE, ao Conselho, ao CES Europeu e ao CR, COM(2020) 580 final, de 30 de Setembro de 2020 e, ainda *Rule of Law 2020. Country Reports*. Vide o Documento *European Rule of Law mechanism: methodology for the preparation of the Annual Rule of Law Report* (e, em especial, a relevância conferida aos *standards* do Conselho da Europa, incluindo a *Rule of Law Checklist* da Comissão de Veneza – cf. 2.).

¹⁶ Comunicações da Comissão ao PE, ao Conselho, ao CES Europeu e ao CR, COM(2021) 700 final, de 20/7/2021, COM(2022) 500 final, de 13/7/2022, COM(2023) 700 final, de 20/7/2021 e COM(2024) 800 final de 24.7.2024 – e respectivos Anexos que contêm recomendações aos Estados membros.

a partir de 2022, recomendações dirigidas aos Estados membros, não vinculativas para os seus destinatários. Pese embora a sua natureza jurídica, tais Relatórios não deixam de se revestir de alguma força persuasiva – pelo menos por força da sucessiva apreciação anual das recomendações dirigidas a cada Estado membro mas cuja inobservância não constitui por si, necessariamente, actuação estadual passível de instauração de um processo por incumprimento.

A vigência dos dois instrumentos de garantia da observância dos valores da União mencionados, coexiste com um conjunto alargado de actos de direito derivado (não vinculativos) e documentos adoptados, em especial, pela Comissão e pelo Parlamento Europeu, respeitantes à observância dos valores da União pelos Estados membros – que todavia, pese embora o seu significado jurídico e político, não configuram instrumentos de garantia efectiva da observância daqueles valores^{17/18}.

¹⁷ Além das fontes já mencionadas adoptadas pela Comissão e pelo PE vejam-se, em especial os seguintes: *Comunicação da Comissão ao Conselho e ao PE sobre o artigo 7.º do Tratado da União Europeia. Respeito e promoção dos valores em que a União assenta* (COM (2003) 606 final, de 15/10/2003); *Relatório de 10 de Outubro de 2016 que contém recomendações à Comissão sobre a criação de um mecanismo da UE para a democracia, o Estado de Direito e os direitos fundamentais*, apresentado pela Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos (2015/2254 (INL)) – A8-0283/2016; quanto à Hungria, Resolução do PE, de 10 de junho de 2015, sobre a situação na Hungria (2015/2700(RSP), P8_TA(2015)0227), Resolução do PE, de 16 de dezembro de 2015, sobre a situação na Hungria (2015/2935 (RSP), P8_TA(2015)0461) e Resolução do PE, de 17 de maio de 2017, sobre a situação na Hungria (2017/2656 (RSP), P8_TA(2017)0216); quanto à Polónia, Resolução do PE de 13 de abril de 2016 sobre a situação na Polónia (2015/3031 (RSP), P8_TA(2016)0123), Resolução do PE de 14 de setembro de 2016 sobre as evoluções recentes na Polónia e as suas consequências sobre os direitos fundamentais previstos na Carta de direitos fundamentais da União Europeia (2016/2774(RSP), P8_TA(2016)0344) e Resolução do PE de 15 de novembro de 2017 sobre a situação do Estado de direito e da democracia na Polónia (2017/2931 (RSP), P8_TA-PROV(2017)0442).

¹⁸ No que respeita ao Conselho, vide *Conclusões do Conselho da União Europeia e dos Estados membros no seio do Conselho sobre a garantia do respeito do Estado de direito*, de 16 de Dezembro de 2016, que instituem um «diálogo» estruturado entre os Estados membros no seio do Conselho para a promoção e salvaguarda do Estado de direito no quadro dos Tratados, o qual deve ter lugar anualmente no Conselho, na formação Assuntos Gerais, e é preparado pelo COREPER (Presidência) na sequência de uma «abordagem inclusiva», ponderando o Conselho, se necessário, a promoção de debates sobre questões temáticas

2. A aplicação do processo por incumprimento qualificado dos valores da União Europeia

A falta de efectividade dos referidos instrumentos de garantia da observância dos valores da União Europeia despoletou a primeira iniciativa de aplicação do processo por incumprimento qualificado desses valores previsto no artigo 7.º do TUE, através da iniciativa de abertura da sua (primeira) fase preventiva – que viria a ocorrer em 2017, por iniciativa da Comissão^{19/20}, quanto à Polónia, que se seguiu uma outra em 2018, por parte do PE, em relação à Hungria²¹.

A abertura da fase preventiva do *primeiro* processo por incumprimento qualificado dos valores da União não surtiu o efeito almejado, não se tendo

(vide *Press Release* de 16/12/2014, PRESSE 652 PR CO 74, e a precedente Nota da Presidência [italiana], levada em conta naquelas, intitulada *Ensuring Respect for the Rule of Law* [16862/14 COR 1, de 16 de Dezembro de 2014]). A concretização deste «diálogo» político estruturado teve lugar, desde logo, através do primeira e da segunda rondas de diálogo sobre o Estado de direito, durante as Presidências do Luxemburgo e dos Países Baixos, respectivamente, em 17/11/2015 e 24/05/2016 – pese embora não tendo a (segunda) avaliação do diálogo anual sobre o Estado de direito sido objeto de consenso na reunião do Conselho, na formação de Assuntos Gerais, de 19/11/2019, de molde a integrar as respetivas Conclusões.

¹⁹ *Proposta fundamentada ao abrigo do artigo 7.º, n.º 1, do Tratado da União Europeia relativa ao Estado de direito na Polónia – Proposta de decisão do Conselho relativa à verificação da existência de um risco manifesto de violação grave, pela República da Polónia, do Estado de Direito*, COM (2017) 835 final, de 20/12/2017 – 2017/0360 (NLE) – vide o documento 16007/17 FREMP 156 JAI 1236 POLGEN 181 AG 31, de 22/12/2017 do Conselho. A esta Proposta se refere o Tribunal de Justiça (TJ) no acórdão de 25/7/2018, *LM*, proc. C-216/18 PPU, n.ºs 69, 73 e 79.

²⁰ A abertura do processo em causa não precluiu, todavia, a iniciativa da Comissão de dar início a um processo por incumprimento *comum* (artigos 258.º do TFUE) relativamente à Polónia fundado na discriminação em razão do género quanto à idade da reforma, em violação da Directiva 2006/54 sobre a igualdade de tratamento entre homens e mulheres quanto ao emprego e, ainda, dos artigos 19.º, n.º 1 e 47.º da Carta (TJ, 5.11.2019, *Comissão c. Polónia*, C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924) – a que se seguiriam vários outros processos por incumprimento do direito da União imputável à Polónia (TJ, 24.6.2019, C-619/18, *Comissão c. Polónia*, ECLI:EU:C:2019:531; e TJ, 15.6.2021, *Comissão c. Polónia*, C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596).

²¹ Resolução do PE, de 12.9.2018, sobre uma proposta solicitando ao Conselho que, nos termos do artigo 7.º, n.º 1, do TUE, verifique a existência de um risco manifesto de violação grave pela Hungria dos valores em que a União se funda (2017/2131(INL)) – P8_TA(2018)0340, JO C 433 de 23.12.2019, p. 66 e ss.

alcançando no seio do Conselho – pese embora as audições dos Estados membros em causa, realizadas pelo Conselho, previstas no âmbito dessa fase –, a maioria necessária para adoptar um acto que declare a existência de um risco manifesto de violação grave dos valores em que se funda a União relativamente a esses Estados membros mencionados²².

Se a exigência do processo consagrado no artigo 7.º do TUE, no que respeita aos pressupostos de que depende a sua aplicação, bem como aos limiares (maiorias) de deliberação (ou, mesmo, na fase declarativa, unanimidade) – e a sua inadequação para dar resposta rápida e eficaz à possibilidade de ameaça sistémica ao Estado de direito –, serviu como argumento de adopção, pela Comissão, do referido *Novo Quadro sobre o Estado de Direito*, cujo funcionamento se situa a montante daquele processo e constitui condição necessária, mas não suficiente deste, certo é que nem um nem outro dos instrumentos em causa se têm revelado eficazes para superar a crise da violação dos valores da União, especialmente quanto à Polónia e à Hungria. Não causa, pois, qualquer estranheza que as expressões de maior eficácia se tenham encontrado na jurisprudência (em parte inovadora) do TJUE e, ainda, no mais recente instrumento de condicionalidade financeira orçamento da União – não sem inspiração no precedente regime de suspensão de pagamentos no âmbito de fundos também aplicável em matéria de processo por défices excessivos (artigo 126.º do TFUE)²³.

²² Essa falta de resultado, bem como o modo como o Conselho organizou e procedeu às audições dos Estados membros, foi objecto de largas críticas tecidas pelo PE, na sua Resolução de 5 de Maio de 2022, sobre as audições em curso nos termos do artigo 7.º, n.º 1, do TUE, relativamente à Polónia e à Hungria (P9_TA(2022)0294, JOUE C 465/147 de 6.12.2022, em especial n.ºs 3, 6 e 7).

²³ Note-se que a hipótese de suspensão de pagamentos no âmbito de fundos estruturais tinha já base jurídica no Direito derivado em articulação com o processo por incumprimento especial em matéria de défices excessivos – vide o artigo 23.º, n.º 9, alínea a), do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do PE e do Conselho, de 17 de Dezembro de 2013, que estabelece disposições comuns relativas aos Fundos europeus e revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho, segundo o qual a Comissão apresenta uma proposta ao Conselho no sentido de suspender a totalidade ou parte das autorizações ou pagamentos relativos aos programas de um Estado membro quando o Conselho decida, nos termos do artigo 126.º, n.º 8 ou n.º 11, do TFUE, que o Estado membro em causa não tomou as medidas necessárias para corrigir o seu défice excessivo (JOUE L 347/341 de 20.12.2013, última

O procedimento ao abrigo do artigo 7.º do TUE despoletado pela Comissão relativamente à Polónia viria a ser objeto de encerramento em 2024, na sequência da intenção da Comissão de retirar a iniciativa formulada em 2017 por considerar já não existir um risco de violação grave do Estado de direito naquele Estado membro²⁴. Sem prejuízo do efeito de pressão sobre o Estado membro em causa, se persistisse o comportamento estadual contrário aos valores da União, o procedimento dificilmente se mostraria eficaz por força da dificuldade em alcançar a maioria exigente ou a unanimidade, consoante a fase, previstas no referido preceito do TUE.

3. O Regulamento 2020/2092 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2020: regime de condicionalidade e Estado de direito

No âmbito da adoção do Quadro financeiro plurianual 2021-2027, a Comissão apresentou uma proposta que, à margem do processo previsto no artigo 7.º do TUE, visava a proteção do orçamento da União contra os riscos financeiros associados a *deficiências generalizadas quanto ao Estado de direito* nos Estados membros²⁵ que, não sem vicissitudes políticas²⁶, culminaria com a entrada em vigor do já mencionado Regulamento (UE, Euratom)

versão consolidada de 1.3.2024). Em resposta a pergunta parlamentar de 13/7/2016, a Comissão Europeia, em 1/8/2016, explicitou que tendo sido aprovada a Decisão do Conselho de 12/07/2016 relativamente a Portugal (cfr. *Council Decision establishing that no effective action has been taken by Portugal in response to the Council Recommendation of 21 June 2013* [10796/16, ECOFIN 678 UEM 264, de 11/7/016]), estavam reunidos os pressupostos de aplicação da referida disposição (o que, todavia, não veio a acontecer).

²⁴ Cf. Comunicado de Imprensa IP/24/2461.

²⁵ Proposta de Regulamento do PE 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, de 2/5/2018 – 2018/0136(COD)).

²⁶ Cf. acordo (político) no seio do Conselho Europeu de 10-11 de Dezembro de 2020, especificamente sobre tal proposta, com vista a desbloquear a aprovação, por unanimidade, do QFP 2021-2027, incluindo um pacote financeiro com vista à recuperação pós-crise pandémica (*Next Generation EU*), vertido no texto das Conclusões daquela instituição (European Council meeting, 10 and 11 December 2020) – Conclusions (EUCO/22/20, CO EUR 17, CONCL 8, 11 December 2020), I. MFF/NGEU, n.ºs 2 a 4).

2020/2092 do PE e do Conselho, de 16 de dezembro de 2020, *relativo a um regime de condicionalidade para a proteção do orçamento da União*²⁷.

Pese embora o Regulamento 2020/2092 ter sido sindicado por via de recursos de anulação intentados pela Polónia e pela Hungria²⁸, o Tribunal de Justiça (TJ) não lhes concedeu provimento, pelo que a sua aplicação à Hungria viria a ser despoletada em 2022 pela Comissão – nos termos das posteriores *Orientações sobre a aplicação do Regulamento 2020/2092* a que se auto-vinculou²⁹ –, culminando com a aprovação de uma decisão do Conselho relativamente aquele último Estado membro³⁰.

A fundamentação dos arestos do TJ – que este decidiu remeter ao Tribunal Pleno, enquanto formação apta a decidir uma «causa de excecional importância»³¹ – permitiu clarificar a natureza jurídica do novo instrumento de garantia do Estado de direito, na sua relação com o orçamento da União, sem prejuízo de algumas questões de índole jurídica que se entende subsistirem, na sua articulação com os outros instrumentos de garantia dos valores da União, *máxime* o processo por incumprimento qualificado consagrado no TUE, e outras fontes de direito da União que versam sobre tal temática.

²⁷ Na já mencionada Resolução do PE de 14 de Novembro de 2018 (P8_TA(2018)0456, cit.), o PE insta (de novo) a Comissão a apresentar uma proposta de mecanismo abrangente da UE para a democracia, o primado do direito e os direitos fundamentais com os principais elementos desse mecanismos (propostos na sua Resolução de 2016,) bem como a ponderar a associação da sua proposta de regulamento relativo à proteção do orçamento da União em caso de deficiências generalizadas no que diz respeito ao Estado de direito nos Estados membros a um tal mecanismo (cf. 1. e 5) – o que não logrou acontecer.

²⁸ TJ (Tribunal Pleno) de 16.2.2022, *Hungria c. PE e Conselho*, C-156/21 e *Polónia c. PE e Conselho*, C-157/21 (ECLI:EU:C:2022:97 e ECLI:EU:C:2022:98). As Conclusões do Advogado-Geral Sánchez-Bordona foram apresentadas, em ambos os processos, em 2 de dezembro de 2021, no sentido, respetivamente, de o TJ negar provimento ao recurso no primeiro e de rejeitar três fundamentos do recurso e declarar inadmissíveis os demais (ECLI:EU:C:2021:947 e ECLI:EU:C:2021:975).

²⁹ Comunicação da Comissão, *Orientações sobre a aplicação do Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092 relativo a um regime geral de condicionalidade para a protecção do orçamento da União*, C(2022)1382 final, de 2.3.2022 (JOUE C 123/12 de 18.3.2022).

³⁰ Vide também a Resolução do PE de 25 de Março de 2021 sobre a aplicação do Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092: mecanismo de condicionalidade do Estado de Direito (P9_TA(2021)0103).

³¹ Cf. art. 16.º, último par., do Estatuto do TJUE.

Nos seus traços essenciais, o mecanismo de condicionalidade financeira horizontal para a protecção do orçamento da União instituído pelo Regulamento 2020/2092 visa estabelecer as regras necessárias com vista à protecção do orçamento da União em caso de *violações dos princípios do Estado de direito* nos Estados membros³², prevendo a adopção, pelo Conselho (sob iniciativa da Comissão), verificadas as condições para essa adopção, de *medidas adequadas* que se traduzem, nomeadamente, numa suspensão ou redução de compromissos e do pré-financiamento ou de suspensão dos pagamentos – que devem ser proporcionais à natureza, duração, gravidade e alcance das referidas deficiências³³. Segundo esse regime, são adoptadas tais medidas adequadas pelo Conselho sempre que se determine, através do procedimento previsto, que tais violações dos princípios do Estado de direito *afectam ou são seriamente susceptíveis de afectar, de forma suficientemente directa*, a boa *gestão financeira* do orçamento da União ou a *protecção dos interesses financeiros* da União – para o efeito definindo o Regulamento *indícios* dessas violações (artigo 3.º) e os *aspectos* a que podem respeitar as violações dos princípios do Estado de direito (artigo 4.º, n.º 1 e alíneas a) a h) do seu n.º 2).

Sem prejuízo das várias críticas ao regime instituído que possam ser apontadas – desde logo o estrito âmbito da sua aplicação (apenas no plano da projecção sobre o orçamento da União) – são de sublinhar, entre essas, duas principais.

Por um lado – e diversamente do previsto em matéria de fundos estruturais (em relação ao procedimento por incumprimento em matéria de défices excessivos), do procedimento previsto³⁴ decorre que *inexiste* qualquer conexão formal expressa entre as medidas em causa e as decisões no âmbito do processo por incumprimento qualificado dos valores da União previsto no artigo 7.º do TUE – nem com a decisão no quadro da fase preventiva

³² Cf. art. 1.º do Regulamento 2020/2092, cit., – sendo de notar que a proposta de regulamento previa, diversamente, essa protecção em caso de *deficiências generalizadas* no que respeita ao Estado de direito nos Estados membros (cf. arts. 1.º e 2.º, (b) da Proposta de regulamento, cit.

³³ Cf. arts. 4.º e 5.º do Regulamento 2020/2092, cit. – e, quanto à sua proporcionalidade, art. 5.º, n.º 3.

³⁴ *Idem*, art. 5.º.

deste processo, nem sequer com o «novo quadro» adotado pela Comissão que funciona a montante. Ademais, o papel fundamental no procedimento é cometido à Comissão, quer no que respeita ao juízo sobre a existência de motivos razoáveis para considerar que as condições previstas no artigo 4.º para a adopção de medidas adequadas se encontram preenchidas (e inexistem ou forem insuficientes as medidas correctivas propostas pelo Estado membro); quer quanto à apresentação ao Conselho de uma proposta de decisão de execução sobre as medidas adequadas (não sem antes o Estado ter a oportunidade de apresentar as suas observações, em especial quanto à sua proporcionalidade). Não estabelecendo qualquer conexão com qualquer das fases do processo do artigo 7.º do TUE, afigura-se que o mecanismo não deixa de pôr em causa a distribuição de competências entre os órgãos principais da União, tal como prevista naquele artigo, antecipando a apreciação das violações no mesmo prevista e pondo em causa a sua natureza política – e, nessa medida, o próprio processo por incumprimento qualificado.

Tratando-se de um mecanismo de sanção (*lato sensu*) paralelo ao previsto no artigo 7.º do TUE, sobrepõe-se às regras procedimentais neste previstas quer quanto à iniciativa, quer quanto à decisão prevista em relação à fase sancionatória – e que o TJ pode sindicar, nos termos do artigo 269.º do TFUE. Isto, porque nos termos do artigo 7.º do TUE, por um lado, não podem ser aplicadas sanções (ainda que de índole financeira) antes das fases preventiva e declarativa; e, por outro lado, pese embora a fase sancionatória comportar a aplicação de sanções de suspensão de direitos decorrentes da aplicação dos Tratados (e, assim, também de suspensão de pagamentos decorrentes do orçamento da União), a verificação da existência de uma violação grave e persistente dos valores da União, pelo Conselho Europeu, é uma condição *sine qua non* da aplicação das sanções. O novo mecanismo contido no Regulamento antecipa a fase sancionatória sem uma prévia decisão declarativa da violação com intervenção das instituições competentes, criando um procedimento paralelo para a aferição da violação dos valores da União, incluindo o Estado de direito, fora do quadro jurídico de direito originário estabelecido para o efeito – e nem sequer necessariamente enquadrado expressamente pelo «Novo quadro», apesar de os atos aprovados no seu âmbito não revestirem carácter obrigatório. Em suma, o Regulamento é silente sobre a articulação

entre mecanismos de garantia da observância do Estado de direito, de modo a prevenir a afectação da esfera própria de actuação das instituições da União no âmbito do artigo 7.º do TUE. A esta articulação se referiria o TJ nos acórdãos que apreciaram a impugnação da validade do Regulamento – mas partindo, todavia, de uma dualidade de objecto dos instrumentos em causa.

Por outro lado – e diversamente do previsto na proposta originária³⁵ – o modo complexo como no Regulamento 2020/2092 se define *Estado de direito* (e a sua violação), por referência a uma *quadrilogia de referentes*: o *valor da União* consagrado no artigo 2.º TUE; o *elenco dos princípios neste valor incluídos* (alínea a) do artigo 2.º); o *elenco de indícios de violações desses princípios* para efeitos do Regulamento (alíneas a) a c) do artigo 3.º); e, por fim, o *elenco dos aspectos a que dizem respeito as violações do Estado de direito* (alíneas a) a h) do n.º 2 do artigo 4.º). E, em rigor, esse conceito de Estado de direito (e seus referentes) também não é articulado com a densificação desse valor em fontes de direito da União que antecederam o Regulamento – gerando uma sua leitura complexa e de menor clareza em termos da sua compaginação, em matéria cimeira da integração europeia que merece considerações acrescidas. E, acrescente-se, a versão do Regulamento adoptada omitiu a menção à noção de *deficiência generalizada respeitante ao Estado de direito* enquanto «uma prática ou omissão ou medida disseminada ou recorrente por parte das autoridades públicas que afecta o Estado de direito»^{36/37} – neste ponto se afastando da proposta originária e, porventura, também do teor de outras fontes anteriores de direito da União sobre a matéria (ainda que se possa aproximar do teor do TUE). Em qualquer caso, as *situações*

³⁵ Sobre a proposta inicial do Regulamento vide RANGEL DE MESQUITA, “European Union Values, Rule of Law and the Multiannual Financial Framework 2021-2027, ERA Forum, Vol. 19, 2 (2018), p. 287-294.

³⁶ Proposta de Regulamento do PE e do Conselho sobre a protecção do orçamento da União em caso de deficiências generalizadas no que diz respeito ao Estado de direito nos Estados membros, cit., arts. 1.º e 2.º, (b).

³⁷ O conceito de deficiência generalizada constante da proposta originária não deixou de ser objeto de críticas pela doutrina – veja-se A. von BOGDANDY e Justuna Lacny, *Suspension of EU Funds for Member States breaching the Rule of Law – a Dose of Tough Love needed?*, MPIL Research Paper Series, N.º 2020-24 (available at <https://ssrn.com/abstract=3638175>), pp. 12-14.

elencadas que podem indiciar violações dos princípios do Estado de direito constituem agora meros indícios (não taxativos) e não (como parecia decorrer do texto da proposta de regulamento), previsões normativas em que a Comissão podia subsumir os comportamentos estaduais.

Uma vez superada a questão da validade do Regulamento 2020/2092 pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, o mesmo foi já aplicado relativamente à Hungria³⁸ – revelando-se, pela sua natureza jurídica vinculativa, um instrumento eficaz ainda que circunscrito a um domínio específico do direito da União.

III. A Conferência sobre o Futuro da Europa na óptica do princípio democrático

A *Declaração Comum sobre a Conferência sobre o Futuro da Europa*, assumiu a Conferência como iniciativa conjunta das três instituições que a subscreveram – PE, Conselho e Comissão. Nos seus traços estruturantes, a Declaração configurou a Convenção como uma estrutura piramidal vertical ascendente (*bottom/up*) com três níveis diferenciados: na sua base, a participação dos cidadãos através, em especial, de uma plataforma digital interativa multilingue (lançada em 19 de abril de 2021); a organização, pelas instituições europeias, de *painéis de debate entre cidadãos europeus*; e, por fim, o *Plenário* da conferência, com uma composição alargada em termos de legitimidades, onde seriam debatidas as recomendações dos painéis com vista à elaboração de um relatório sobre os resultados finais da Conferência.

O modelo adotado para a Conferência sobre o Futuro da União³⁹ (2021-2022) põe em destaque um confronto salutar entre diversas legitimidades:

³⁸ Cf. Decisão de execução (UE) 2022/2506 do Conselho de 15 de Dezembro de 2022 relativa a medidas para a protecção do orçamento da União contra violações dos princípios do Estado de Direito na Hungria, JOUE L 325/94, de 20.12.2022.

³⁹ Vide a análise de FEDERICO FABBRINI, “Reforming the EU Outside the EU? The Conference on the Future of Europe and Its Options”, in *European Papers*, Vol. 5, 2020, No. 2, pp. 963-982 (disponível em www.europeanpapers.eu) e “The Conference on the Future of Europe, A New Model to reform the EU?”, *Brexit Institute Working Paper Series – No. 12/2019* (disponível em (https://www.charlemagneprizeacademy.com/Portals/karlspreisakademie/Milestone1_working%20paper_1.pdf)).

legitimidade democrática (legitimidade popular) – nas vertentes de democracia participativa e representativa –, legitimidade intergovernamental e legitimidade da integração – três vertentes presentes, em medidas diversas, ao longo do processo de integração europeia. Com efeito, duas das três etapas da pirâmide vertical ascendente em que se traduz a Conferência reportam-se exclusivamente à legitimidade popular, advinda do estatuto de cidadão nacional e, simultaneamente de cidadão da União, e à sua participação *direta* – primeiro, através da Plataforma digital interativa da Conferência e, depois, através da representação nos (quatro) Painéis de Cidadãos Europeus. A terceira etapa congrega, inevitavelmente, essa legitimidade popular ou cidadã, nas vertentes de democracia participativa (sem eleição) e representativa (por via de eleição) – através da participação, no Plenário da Conferência, respetivamente, de (80) representantes dos Painéis de Cidadãos Europeus, por um lado e de representantes do PE e dos parlamentos nacionais dos Estados membros (respetivamente 108 de cada), por outro – com as duas outras legitimidades presentes na integração – intergovernamental e da integração por via da participação, nesse Plenário, de (54) representantes do Conselho e de (3) representantes da Comissão. À representação *quadripartida*, no Plenário da Conferência, do PE, da Comissão, dos parlamentos nacionais e dos Estados (ainda que por via da representação do Conselho e não, como anteriormente, de representantes dos governos próprios Estados) soma-se agora, de modo inovatório, a participação e representação dos cidadãos⁴⁰.

Assim, o modelo adotado para a Conferência sobre o Futuro da Europa apresenta um traço inovador essencial face ao modelo das anteriores Convenções já realizadas: a participação *direta* do elemento democrático, sob a forma de democracia participativa (e, mesmo, deliberativa, ainda que

⁴⁰ Bem como de outros órgãos da União (Comité Económico e Social [CES] e Comité das Regiões [CR]) e dos parceiros sociais (todos observadores na Convenção sobre o Futuro da Europa) e, ainda da sociedade civil. Vide a composição integral do Plenário da Conferência em www.futureauropa.eu e, também no teor no artigo 19.º do *Regulamento Interno da Conferência sobre o Futuro da Europa* – note-se que a representação dos cidadãos abrange, além dos representantes dos Painéis de Cidadãos Europeus (que integram a sua etapa da Conferência), também (27) representantes de painéis nacionais de cidadãos (ou de eventos da Conferência).

o resultado dessa deliberação não incorpore, automaticamente, o processo legislativo da União) por via da integração dos cidadãos da União, em especial, na segunda etapa da Conferência – os *Painéis de Cidadãos Europeus*.

No âmbito dessa segunda etapa os cidadãos formulam concretas recomendações, sobre os grupos temáticos fixados, depois sujeitas à apreciação do Plenário na terceira etapa da Conferência. Deste modo, aquele modelo corporiza uma forma institucionalizada, ainda que *fora* do quadro estrito dos Tratados (e, também, do quadro estrito da representação democrática ao nível nacional, através de eleições periódicas), de democracia *participativa* (direta) – no sentido de que os cidadãos da União expressam, por si próprios, as suas propostas quanto à prossecução das atribuições da União, sem intermediação de eleição para escolha dos seus representantes para o efeito. Nessa medida, o modelo da Convenção dá corpo ao princípio democrático com respaldo ao nível do direito originário e previsão expressa no TUE.

A Conferência sobre o Futuro da Europa não deixou de abordar, nos seus trabalhos as temáticas dos valores da União e, assim, do Estado de direito e dos direitos fundamentais – dos mesmos tendo resultado um conjunto de recomendações, propostas e medidas a levar em conta pelas instituições europeias, a que se aludi em seguida.

IV. Conferência sobre o Futuro da Europa, Direitos Fundamentais e Estado de Direito.

1. Painel de Cidadãos Europeus 2 e Plenário da Conferência: âmbito temático

Os trabalhos da Conferência sobre o Futuro da Europa, com a configuração explicitada, foram organizados, primeiramente – no quadro da Plataforma Digital Multilíngue –, em torno de dez tópicos temáticos, entre os quais foram incluídos os respeitantes a “*Valores e direitos, Estado de direito, segurança*” e “*Democracia europeia*”⁴¹.

⁴¹ Cf. Conferência sobre o Futuro da Europa, Relatório sobre o Resultado Final, Maio de 2022, II, A), p. 11 e II, B), p. 15.

Aqueles trabalhos foram, depois – no quadro dos (quatro) Painéis de Cidadãos Europeus (PCE) –, organizados em torno de quatro grandes áreas temáticas, entre as quais a área respeitante a “*Democracia europeia/valores e direitos, Estado de direito, segurança*”, que constituiu o âmbito temático de discussão do Painel de Cidadãos Europeus 2 (PCE 2) – assim aglutinando como temas objeto de discussão deste PCE 2 dois dos dez tópicos acima referidos. Essas áreas temáticas, incluindo aquela que abrange os temas respeitantes a direitos fundamentais, Estado de direito e valores da União, encontram respaldo, como assinalado em Comunicação da Comissão, no elenco de prioridades políticas da Comissão em funções à data e, ainda, na Agenda Estratégica do Conselho Europeu para 2019-2024, enquadrando-se na primeira das quatro prioridades por esta fixadas – “Proteger os cidadãos e as liberdades”⁴².

Na fase subsequente da Conferência, com intervenção do seu Plenário, foram definidas nove áreas temáticas de debate, entre as quais duas, que retomam os trabalhos e grandes temas anteriores, com incidência em matéria de direitos fundamentais e Estado de direito enquanto valores da União – as áreas temáticas “*Valores e direitos, Estado de direito, segurança*” e “*Democracia europeia*”⁴³.

O resultado dos trabalhos da Conferência – em especial ao nível dos PCE e, depois, ao nível do Plenário da Conferência – permitiu, quer ao nível da auscultação dos cidadãos europeus quanto às ‘ambições’ e evolução futura da União, quer ao nível das questões institucionais e processo democrático, a concretização de algumas recomendações (do PCE 2) e propostas e correspondentes medidas concretas (do Plenário da Conferência), vertidas no *Relatório Final* do Plenário da Conferência, o qual foi apresentado, em 9 de Maio de 2022, à Presidência conjunta do PE, do Conselho e da Comissão – a cuja promoção e implementação as instituições da União se auto-vincularam, no âmbito da respectiva

⁴² Assim, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho – organização da Conferência sobre o Futuro da Europa, COM(2020) 27 final, de 22.1.2020, 2.1., p. 3.

⁴³ Cf. Conferência sobre o Futuro da Europa, Relatório sobre o Resultado Final, cit., III, B), p. 36.

competência de atribuição, no respeito pelos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade⁴⁴.

A essas recomendações, propostas e medidas se alude em seguida – incidindo especialmente sobre as que se prendem com o valor do Estado de direito e sua relação com a protecção de direitos fundamentais –, bem como ao modo como lhes foi dado seguimento do âmbito da referida auto-vinculação das instituições da União.

Se, por um lado, os eventos ao nível da ordem jurídica internacional que não deixaram de se projectar sobre a actuação e as prioridades da União, nomeadamente em termos de acção externa e de política de alargamento; e, por outro lado, o resultado das eleições para o Parlamento Europeu em 2024 e a designação de novos titulares de alguns dos órgãos da União – em especial, Presidentes do Conselho Europeu e da Comissão e Alto-Representante –, podem ter algum impacto na linha de *follow-up* do resultado da Conferência sobre o Futuro da Europa antes traçada, a União não descurou o seu seguimento

No quadro do novo ciclo institucional na União aberto pelas eleições para o PE realizadas em 6-9 de Junho de 2024, a protecção e a salvaguarda dos valores da União continua a ser objeto de atenção pelas instituições da União Europeia para o próximo quinquénio (2024-2029). É desde logo o caso da Comissão, constando entre as *Political Guidelines* para a próxima Comissão, o reforço do Estado de direito, seja por via do regime geral de condicionalidade financeira, seja por via do reforço da aplicação do artigo 7.º do TUE⁴⁵; e é também o caso do Conselho Europeu, cuja Agenda Estratégica 2024-2029 prevê, como primeira linha estratégica, no âmbito da promoção de uma Europa livre e democrática, a defesa dos valores no seio da União e a nível mundial⁴⁶.

⁴⁴ Cf. Declaração sobre a Conferência sobre o Futuro da Europa, cit., 6.º parágrafo.

⁴⁵ Cf. Europe's Choice, Political Guidelines for the next European Commission, 2024-2029, apresentadas pela candidata a Presidente da Comissão Ursula von der Leyen, em 18 de Julho de 2024, pp. 23-24, em especial p. 24.

⁴⁶ Agenda Estratégica 2024-2029, Anexo às Conclusões do Conselho Europeu de 27 de Junho de 2024, EUCO 15/24, CO EUR 12, CONCL 12, de 27.6.2024, p. 13 e ss., em especial p. 15.

2. Recomendações do Painel de Cidadãos Europeus 2 e Propostas (e medidas) do Plenário da Conferência

No que respeita aos trabalhos do Painel de Cidadãos Europeus 2 que se ocupou do debate sobre a temática “*Democracia europeia/valores e direitos, Estado de direito, segurança*”, os mesmos culminaram com a apresentação de um total de 39 recomendações finais, agrupadas em cinco vertentes, entre as quais “Garantir os direitos e a não discriminação” e “Defender a democracia e o Estado de direito”.

Tais recomendações prendem-se com diversos aspectos em matéria de direitos fundamentais e de Estado de direito, enquanto valores da União – no sentido seja do reforço da tutela dos direitos fundamentais em geral e dos direitos dos cidadãos europeus em particular, seja do respeito pelos valores da União, na vertente interna e externa da actuação da União e, ainda, de reforma institucional nesse específico âmbito.

No que respeita à protecção do Estado de direito enquanto valor da União, merecem especial referência, desde logo, as recomendações do PCE 2⁴⁷ no sentido: i) da alteração do Regulamento de condicionalidade financeira⁴⁸ para que se aplique a todas as violações do Estado de direito e não apenas às violações passíveis de afectar o orçamento da União (Recomendação 10); e ii) da organização, pela União, de conferências anuais sobre o Estado de direito, na sequência da publicação do relatório anual sobre a matéria, com participação de “delegações nacionais socialmente diversificadas” que incluam cidadãos e funcionários públicos (Recomendações 11) – e, em conexão com esta, mas na óptica do funcionamento das instituições⁴⁹, a recomendação

⁴⁷ Conferência sobre o Futuro da Europa, Painel de cidadãos europeus 2: “Democracia europeia/Valores e direitos, Estado de direito, segurança”, Recomendações – Recomendações que se prendem com a Vertente 2 (Defender a democracia e o Estado de direito), Subvertente 2.1. (Defesa do Estado de direito).

⁴⁸ Regulamento (EU, Euratom) 2020/2092 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16.12.2020 relativo a um regime de condicionalidade para a protecção do orçamento da União (JOUE L 433, de 22.12.2020, I/1 e ss.).

⁴⁹ *Idem*, Recomendações que se prendem com a Vertente 3 Reformar a UE, Subvertente 3.3. Tomada de decisões.

(Recomendação 20) de reavaliação dos sistemas de votação nas instituições, especialmente, por unanimidade⁵⁰. Com efeito, a regra da deliberação (por maioria qualificada exigente ou unanimidade, consoante a fase) no âmbito do procedimento por incumprimento qualificado dos valores da União previsto no artigo 7.º do TUE apresenta-se, após ser exercida a iniciativa de despoletamento do mesmo, como um obstáculo significativo ao seu prosseguimento – como a realidade demonstrou já nos casos em que o mesmo foi despoletado em relação a dois Estados membros (Polónia e Hungria).

De igual modo, no que respeita à protecção dos direitos fundamentais enquanto valores da União, merecem referência especial as recomendações que se prendem com a garantia dos direitos e não discriminação e o direito à privacidade (Recomendações 7 a 9)⁵¹; o reforço da participação dos cidadãos no sentido de reabrir o debate sobre a Constituição da Europa dando prioridade à inclusão na mesma dos direitos humanos e dos valores democráticos (Recomendação 35), da promoção de mecanismos dessa participação cidadã (Recomendação 37) e, ainda, de realização de assembleias de cidadãos, a desenvolver com base em disposição legal ou direito derivado vinculativo (Recomendação 39).

Algumas destas recomendações formuladas pelo PCE 2 (e bem assim, algumas formuladas a montante por painéis nacionais de cidadãos organizados ao nível dos Estados membros) encontraram respaldo nas Propostas finais apresentadas pelo Plenário da Conferência e respectivos grupos de trabalho temáticos, em especial os grupos sobre “*Valores e direitos, Estado de direito, segurança*” e “*Democracia europeia*”, sendo vertidas nas propostas e medidas concretas enunciadas no Relatório Final da Conferência que integra o total de 49 propostas e 326 medidas, formuladas com base nas 178 recomendações dos quatro PCE apresentadas ao Plenário.

Importa destacar especialmente aquelas específicas propostas e medidas que respeitam à defesa do Estado de direito enquanto valor da União – e

⁵⁰ *Ibidem*, respectivamente, pp. 6 e 10.

⁵¹ *Ibidem*, respectivamente Recomendações que se prendem com a Vertente 1 (Garantir os direitos e a não discriminação), Subvertente 1.4 (Direito à privacidade); a Vertente 5 (Reforçar a participação dos cidadãos), subvertente 5.1 (Participação dos cidadãos) e subvertentes 5.2 e 5.3 (Participação dos cidadãos).

que tiveram em conta as três concretas recomendações formuladas a montante pelo PCE2 acima referidas⁵².

Em primeiro lugar, sob a epígrafe geral “Valores e direitos, Estado de direito e segurança”, é de mencionar a *Proposta 25* (Estado de direito, valores democráticos e identidade europeia), cujo objetivo é a defesa sistemática do Estado de direito em todos os Estados membros. Esta *Proposta 25* do Plenário da Conferência⁵³ tem como objectivo, precisamente, “Defender sistematicamente o Estado de direito em todos os Estados membros”, através de *cinco* medidas concretas (e sub-medidas) enunciadas: 1) Garantia de que os valores e princípios consagrados nos Tratados e na CDFUE são condições não negociáveis, irreversíveis e *sine qua non* da adesão e participação na União; plena observância dos valores da União pelos Estados membros enquanto padrão internacional e polo de atracção; o alargamento não deve prejudicar o acervo da União em matéria de valores fundamentais e direitos dos cidadãos; 2) Tornar os valores tangíveis para os cidadãos europeus, especialmente através de uma participação mais interactiva e directa e do reforço da cidadania europeia; a promoção dos valores europeus através de um “pacote de acompanhamento” que contenha elementos de informação aos cidadãos; desenvolvimento de uma esfera pública europeia; 3) Aplicação universal e execução da Carta; organização de conferências anuais sobre o Estado de direito na sequência do Relatório anual elaborado pela Comissão com delegações dos Estados membros que envolvam cidadãos aleatoriamente seleccionados e outros participantes (funcionários públicos, deputados, autoridades locais, parceiros sociais e representantes da sociedade civil); apoio de organizações, incluindo a sociedade civil, que promovam o Estado de direito no terreno; 4) Aplicação e avaliação eficaz do âmbito de aplicação do “Regulamento condicionalidade” e de outros instrumentos

⁵² Cf. Recomendações do PCE 2 “Democracia, europeia/Valores e direitos, Estado de direito, segurança” da Conferência sobre o Futuro da Europa, Vertente 2: Defender a democracia e o Estado de direito, Subvertente 2.1 Defesa do Estado de direito, recomendações 10 e 11; e Vertente 3 Reformar a UE, Subvertente 3.3. Tomada de decisões, recomendação 20.

⁵³ Conferência sobre o Futuro da Europa, Relatório sobre o Resultado Final, cit., IV. As propostas do Plenário, p. 68.

relativos ao Estado de direito, ponderando o *alargamento* a novos domínios, independentemente da sua relevância para o orçamento da União; ter em consideração todas as vias legais necessárias, incluindo alterações aos Tratados, com vista a punir as violações do Estado de direito; 5) Promover acções que tornem os valores da União parte do processo de integração dos migrantes e incentivem as interações entre estes e os cidadãos da União^{54/55}.

De entre tais medidas, no que respeita ao valor do Estado de direito e sua garantia – e sem prejuízo da relevância do seu enunciado de princípio e da promoção de uma cultura alargada de valores da União –, são *duas* as específicas medidas propostas a salientar que se podem traduzir numa modificação do leque de instrumentos, incluindo jurídicos, de garantia da sua observância (*Rule of Law Toolbox*): i) a organização de conferências anuais alargadas sobre o Estado de direito após a apresentação do Relatório anual, com modelo de participação alargada: ii) o alargamento a novos domínios do Regulamento de condicionalidade, i.e. extravasando o âmbito de aplicação no domínio do orçamento da União e dos riscos financeiros para este e para os interesses financeiros da União. Ora, no que respeita a essas duas concretas medidas, é de notar – admitindo que as instituições europeias lhes possam dar seguimento no âmbito das suas competências e no respeito pelas regras dos Tratados – que apenas a segunda dessas medidas propostas poderá ter a virtualidade de contribuir para um incremento da efectividade dos instrumentos de garantia da observância do *Rule of Law* na União Europeia – e não afastando a Proposta 25 do Plenário da Conferência a utilização de todas as vias legais, incluindo (também) a revisão dos Tratados, com vista a sancionar as violações do Estado de direito.

⁵⁴ A proposta 25 e as respectivas medidas formuladas basearam-se principalmente nas Recomendações formuladas pelo PCE2 (10, 11, 14 e 30) e pelos Painéis de cidadãos nacionais (PCN) da Bélgica (1.3.1, 1.4.2 e 1.4.3), da Alemanha (5.1 e 5.2) e dos Países Baixos (1.2).

⁵⁵ Cf. Conferência sobre o Futuro da Europa, Relatório sobre o Resultado Final, Maio de 2022, cit., IV., p. 68.

3. Propostas (e medidas): follow-up pelas instituições da União

No âmbito do *follow-up* do Resultado final da Conferência pelas instituições da União Europeia cujos Presidentes subscreveram a Declaração Comum sobre a Conferência sobre o Futuro da Europa – Parlamento Europeu, Conselho e Comissão – assumem relevo os documentos nos quais cada uma dessas instituições avaliou o seguimento a dar às propostas e medidas do Plenário da Conferência e respetiva forma jurídica – e, em particular, o despoletamento, por iniciativa do Parlamento Europeu, do processo de revisão ordinário dos Tratados institutivos, mediante Resoluções adoptadas em Junho de 2022 e em Novembro de 2023.

3.1 Procedimentos e iniciativas: Conselho e Comissão

No que respeita ao Conselho da União Europeia, a *Avaliação técnica preliminar*, publicada em Junho de 2022⁵⁶ – e actualizada em Novembro do mesmo ano⁵⁷ e em Dezembro de 2023⁵⁸ –, identificou a necessidade de aplicar as recomendações por via de alterações ao Tratado (em dezoito domínios), tendo ainda considerado que grande parte das recomendações da Conferência poderiam ser aplicadas no âmbito do atual quadro dos Tratados^{59/60}. No que respeita à Proposta 25 formulada pelo Plenário da

⁵⁶ Propostas e medidas específicas conexas constantes do relatório sobre o resultado final da Conferência sobre o Futuro da Europa: Avaliação técnica preliminar, Nota do Secretariado-Geral do Conselho 10033/22, LIMITE, AG 63 INST 223, de 10.6.2022 e 10033/1/22, VER 1, AG 63, INST 223 e 10033/22, ADD 1 en, LIMITE, AG 63 INST 223, ambos de 10.6.2022. 30.11.2022

⁵⁷ Propostas e medidas específicas conexas constantes do relatório sobre o resultado final da Conferência sobre o Futuro da Europa: Avaliação técnica preliminar actualizada, Nota do Secretariado-Geral do Conselho 10033/22 REV 1, LIMITE, AG 63 INST 223, de 30.11.2022 e 10033/22, ADD 1 VER 1 en, AG 63, INST 223, de 30.11.2022 (10033/1/22 REV 1).

⁵⁸ Propostas e medidas específicas conexas constantes do relatório sobre o resultado final da Conferência sobre o Futuro da Europa: Avaliação técnica preliminar actualizada, 16054/23 ADD 1 em, AG 157, INST 475, de 7.12.2023. V., 25. pp. 174-180.

⁵⁹ Tendo o Conselho dado início a debates sobre temas seleccionados, como as propostas relativas à saúde (*Recommendations on the Conference on the Future of Europe in the*

Conferência, a *Avaliação Técnica preliminar (atualizada) de 2022*, bem como de 2023⁶¹ analisa, relativamente a cada uma das medidas concretas propostas, em que medida as mesmas já estão concretizadas (nomeadamente por referência aos instrumentos de garantia da observância dos valores da União, incluindo o Estado de direito e jurisprudência do TJUE pertinente) e, ainda, como as mesmas podem ser implementadas, incluindo a base jurídica adequada. É neste último aspecto que se encontram, por um lado, as hipóteses de desenvolvimento de novos instrumentos no quadro dos Tratados em vigor (v.g. iniciativas para a criação de mecanismo DED) e de explorar o modo como o regime de condicionalidade financeira, aplicado a outras áreas diversas do orçamento, poderia ser desenvolvido em outros actos de direito da União; e, por outro, a nota de que uma alteração ao artigo 7.º do TUE para consagrar um regime diferente de sanções (além da suspensão de direitos aí prevista), carece de uma revisão prévia do TUE⁶².

Não existem, assim, entre as versões de 2022 e de 2023, alterações a registar quanto à temática do Estado de direito, mantendo-se a referência ao desenvolvimento de novos instrumentos de garantia dos valores da

Area of Public Health – Exchange of views – Documento da Presidência para o Grupo de Trabalho sobre Saúde Pública (Alto Nível) 11260/22 LIMITE, SAN 454, PHARM 130, de 15.7.2022), bem como à identificação de certas propostas em que o Conselho podia agir por si só (*Conference on the Future of Europe – Follow-up: Conference proposed measures where the Council could act on its own*, Documento do Secretariado-Geral do Conselho 12279/22 ADD 1, LIMITE, AG 105 INST 311, de 13.9.22).

⁶⁰ Para além da auscultação, pela Presidência rotativa, das delegações dos Estados membros sobre a revisão ordinária dos Tratados despoletada pelo PE, do debate político realizado no Conselho, na formação de Assuntos Gerais, em 18 de Outubro de 2022 resultou o entendimento de que seria conveniente aguardar as demais propostas de alteração dos Tratados anunciadas pelo PE e, ainda, de que a maioria das propostas emanadas da Conferência poderiam ser implementadas no quadro atual dos tratados em vigor (cf. <https://www.consilium.europa.eu/pt/meetings/gac/2022/10/18/>).

⁶¹ Propostas e medidas específicas conexas constantes do relatório sobre o resultado final da Conferência sobre o Futuro da Europa: Avaliação técnica preliminar (atualizada) de 2022, cit., V, 25., pp. 151-158; e Propostas e medidas específicas conexas constantes do relatório sobre o resultado final da Conferência sobre o Futuro da Europa: Avaliação técnica preliminar atualizada de 2023. pp. 174-180.

⁶² *Idem*, p. 151 e p. 156; e p. 174 e p. 179.

União e do Estado de direito, bem como de aplicação de instrumentos existentes, como o Regulamento de condicionalidade, a outras situações⁶³. É de sublinhar que a nota do Secretariado-Geral do Conselho que acompanha a *Avaliação técnica preliminar actualizada*, reiterando o muito limitado número de medidas específicas (cerca de 5%) que carecem de revisão dos Tratados para adequada implementação, menciona já a recepção, pelo Conselho, das propostas do PE de 23 de Novembro de 2023 para a revisão dos Tratados, estabelecendo que “actuará em conformidade com as suas obrigações previstas no artigo 48.º do TUE”⁶⁴.

No que respeita ao seguimento pela Comissão, são de considerar, em primeiro lugar, quatro fontes essenciais: i) a Comunicação *Conferência sobre o Futuro da Europa – Traduzir a visão estratégica em ações concretas*⁶⁵; ii) o Discurso sobre o Estado da União de 14 de Setembro de 2022 e a correlativa Carta de Intenções da Comissão⁶⁶; iii) o Programa de Trabalho da Comissão para 2023⁶⁷; e iv) o Programa de Trabalho da Comissão para 2024⁶⁸.

Na sua Comunicação de 17 de Junho de 2022 (*Putting Vision into concrete Action*), a Comissão identificou, para cada uma das nove áreas

⁶³ Propostas e medidas específicas conexas constantes do relatório sobre o resultado final da Conferência sobre o Futuro da Europa: Avaliação actualizada, Nota do Secretariado-Geral do Conselho 16054/23, AG 157, INST 475 de 7.12.de 2023 e Quadro actualizado, 16054/23 ADD 1 en, AG 157, INST 475 de 7.12.de 2023, V, 25.1 e 25.4, pp. 174-175 e 178-179.

⁶⁴ Propostas e medidas específicas conexas constantes do relatório sobre o resultado final da Conferência sobre o Futuro da Europa: Avaliação actualizada, Nota do Secretariado-Geral do Conselho 16054/23, cit., Anexo 1, 12 pp. 174-175 e 178-179.

⁶⁵ Comunicação da Comissão ao PE, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao CES e ao CR – Conferência sobre o Futuro da Europa – Traduzir a visão estratégica em ações concretas (COM (2022) 404 final de 17.6.2022 e Anexo 1.

⁶⁶ Estado da União – Discurso 2022, Defender a nossa democracia; e Estado da União – Carta de Intenções (ao presidente do PE e ao presidente em exercício do Conselho).

⁶⁷ Comunicação da Comissão ao PE, ao Conselho ao CES Europeu e ao CR – Programa de trabalho da Comissão 2023 – Uma União firme e unida (COM (2022) 548 final de 18.10.2022, em especial 3.6. Um novo impulso para a democracia europeia, p.12.

⁶⁸ Comunicação da Comissão ao PE, ao Conselho ao CES Europeu e ao CR – Programa de trabalho da Comissão 2024 – Concretizar, preparar o amanhã (COM (2023) 638 final de 17.10.2023, em especial 3.6. Um novo impulso para a democracia europeia, pp. 13-14.

temáticas da Conferência, as acções já propostas ou lançadas pela Comissão, a legislação proposta em curso de adopção pelo PE e pelo Conselho, as acções e legislação planeadas e, ainda, a identificação das novas áreas de acção inspiradas pela Conferência. Ora, no que respeita ao Estado de direito e aos valores da União, a Comissão identifica como *novas* propostas a apresentar o *Media Freedom Act* e, como nova área de acção a considerar, uma *Conferência anual sobre o Estado de direito* que envolva os cidadãos, além dos outros intervenientes⁶⁹ – conforme resulta da Proposta 25 do Relatório final do Plenário da Conferência. Já no discurso sobre o Estado da União de 2022 a temática da defesa dos valores da União, incluindo o Estado de direito, com menção a mecanismos já existentes, como de condicionalidade financeira para protecção do orçamento da União, não deixou de estar presente (sendo, todavia, as referências ao Estado de direito mais discretas no discurso sobre o Estado da União de 2023). No Programa de trabalho da Comissão para 2023 – organizado em torno de seis iniciativas-chave – não se encontram concretas iniciativas respeitantes expressamente ao Estado de direito⁷⁰, assim como as mesmas não se encontram no seu Programa de trabalho para 2024.

Em segundo lugar, mais recentemente, as *Political Guidelines* para 2024-2029 apresentadas pela candidata a Presidente da Comissão não deixaram de considerar, implicitamente, as questões suscitadas pelo seguimento das propostas e medidas apresentadas pelo Plenário da Conferência⁷¹.

Em suma, de acordo com o seguimento das Propostas do Plenário da Conferência em matéria de Estado de direito enquanto valor da União, por duas das instituições europeias que promoveram a Conferência – Conselho

⁶⁹ COM (2022) 404 final de 17.6.2022, cit., e Anexo 1, 5. Valores e direitos, Estado de direito e segurança, pp. 18-19.

⁷⁰ COM (2022) 548 final de 18.10.2022, cit. – merece, no entanto, referência, no âmbito da vertente *Um novo impulso para a democracia europeia*, a iniciativa geral de um pacote de defesa da democracia, incluindo uma iniciativa legislativa sobre a protecção da esfera democrática da União de influência externa (artigo 114.º TFUE), *idem*, Anexo I, Novas iniciativas, 41.

⁷¹ As Escolhas da Europa – Orientações Políticas para a Próxima Comissão Europeia 2024-2029, apresentadas pela candidata a presidente da Comissão, de 18 de Julho de 2024, em especial, pp. 36 e 38.

e Comissão –, pode concluir-se com algum grau de certeza que não se avança muito no que respeita a novos instrumentos eficazes de garantia da observância desse valor – sem prejuízo da proposta de realização de uma Conferência anual sobre o Estado de direito, com participação alargada e da ponderação do alargamento do regime de condicionalidade financeira a outros domínios diversos do orçamento da União.

3.2 A iniciativa do Parlamento Europeu de revisão dos tratados

Mais relevante se afigura o seguimento do resultado da Conferência e das propostas (e medidas) formuladas pelo seu Plenário pelo Parlamento Europeu, consubstanciado na sua iniciativa de revisão ordinária dos tratados e de formulação de concretas propostas nesse âmbito – em especial, a proposta de reforçar a proteção dos valores da União clarificando as consequências da violação desses valores (art. 7.º do TUE e Carta). Importa precisar o teor dessas concretas propostas, a que se alude em seguida.

No que respeita ao follow-up do resultado final da Conferência sobre o Futuro da Europa por parte do PE, admitindo este que os termos do seguimento das Propostas do Plenário da Conferência se podem projectar em três vertentes da sua iniciativa – iniciativas legislativas, não legislativas e de revisão dos Tratados⁷² –, esta instituição concretizou a solicitação constante da sua *Resolução de 4 de Maio de 2022 sobre o seguimento das conclusões da Conferência sobre o Futuro da Europa* através da adopção da subsequente *Resolução de 9 de Junho de 2022, sobre a convocação de uma convenção para a revisão dos Tratados*⁷³ – aquela, aliás, já no sentido

⁷² Vide o documento *Conferência sobre o Futuro da Europa: Panorâmica das propostas finais*, Briefing do EPRS – Serviço de Estudos do PE, Novembro de 2022, Introdução e respectivo Anexo *Conference on the Future of Europe. Overview of the final proposals, Annex to Briefing* – que identifica, em relação a cada uma das propostas da Conferência, o tipo, ou tipos de iniciativas adequadas, incluindo de revisão dos tratados. Mesmo antes da apresentação das Conclusões da Conferência, ver a Resolução do PE de 4 de Maio de 2022, sobre o seguimento das conclusões da Conferência sobre o Futuro da Europa (P9_TA(2022)0141).

⁷³ Resolução do PE de 9 de Junho de 2022, sobre a convocação de uma convenção para a revisão dos Tratados (P9_TA(2022)0244).

de ser convocada uma *Convenção*, por via do processo de revisão ordinário dos tratados consagrado no artigo 48.º, n.º 2, do Tratado da União Europeia, instando a sua Comissão dos Assuntos Constitucionais a lançar o necessário processo⁷⁴.

Ora, no uso do seu poder de *iniciativa* do processo de revisão ordinário dos tratados previsto no artigo 48.º, n.º 1, do TUE, o PE, nessa sua Resolução de 9 de Junho de 2022, observando, nomeadamente, que várias propostas da Conferência implicavam alterações aos Tratados, apresenta formalmente ao Conselho concretas propostas nesse sentido⁷⁵. Entre essas propostas de revisão contam-se, sublinha-se, propostas no sentido de alterar os procedimentos de votação – seja reduzindo os casos de unanimidade em domínios pertinentes, como a adoção de sanções; seja, ainda, de reforçar a proteção dos valores da União clarificando as consequências da violação desses valores (no quadro do art. 7.º do TUE e da Carta)⁷⁶. E, na mesma Resolução de Junho de 2022, o PE insta ainda o Conselho a submeter essas propostas ao Conselho Europeu – como previsto no artigo 48.º do TUE – tendo em vista a convocação de uma *Convenção* para analisar os projetos de revisão e adotar por consenso uma recomendação dirigida a uma Conferência de representantes dos Governos dos Estados membros⁷⁷.

⁷⁴ P9_TA(2022)0141, cit., n.º 15.

⁷⁵ *Ibidem*, n.º 5 – essas alterações são no sentido de reformar os procedimentos de votação (reduzindo os casos de unanimidade em domínios pertinentes como a adoção de sanções e as cláusulas-ponte e em caso de emergência); adaptar as competências atribuídas à União, em especial em matéria de saúde, e conclusão da União da Energia; assegurar a plena aplicação do Pilar Europeu dos Direitos-Sociais e consagrar o progresso social nos Tratados; reforçar a competitividade e resiliência da economia da União, em especial promovendo investimentos centrados nas transições justa, ecológica e digital; conferir ao PE competência de codecisão sobre o orçamento e, ainda, para iniciar, alterar ou revogar legislação da União; reforçar a proteção dos valores da União clarificando as consequências da violação desses valores (art. 7.º do TUE e Carta).

⁷⁶ O PE propõe concretas propostas de alteração dos artigos 29.º (disposições específicas relativas à PESC [Disposições comuns]) e 48.º, n.º 7, quarto parágrafo (processo de revisão simplificado), ambos do TUE – no sentido de introduzir a deliberação do Conselho e do Conselho Europeu, respetivamente, por maioria qualificada (*ibidem*, n.º 6).

⁷⁷ P9_TA(2022)0244), n.º 7, como previsto, respetivamente, no n.º 2, último período, n.º 3, primeiro período e segundo período, do artigo 48.º do TUE – sendo a *Convenção*

Tendo o PE anunciado que adoptaria, já em 2023, outra resolução contendo um conjunto abrangente de propostas de revisão dos tratados no âmbito do processo que despoletou, essa anunciada densificação viria a constar da sua *Resolução de 22 de Novembro de 2023 sobre propostas do Parlamento Europeu para a revisão dos Tratados*^{78/79}. O teor dessa iniciativa do PE seria reiterado na sua Resolução de 29 de Fevereiro de 2024 sobre o aprofundamento da União Europeia com vista ao futuro alargamento⁸⁰.

3.2.1 As propostas do Parlamento Europeu de revisão dos Tratados atinentes ao Estado de direito e aos direitos fundamentais enquanto valores da União

Na sua Resolução de 22 de Novembro de 2023, no que toca especificamente ao valor do Estado de direito, o PE apresenta três concretas propostas⁸¹: i) o reforço e a reforma do processo do artigo 7.º do TUE no que respeita à protecção do Estado de direito, “pondo termo à (regra da) unanimidade, estabelecendo um calendário claro e tornando o Tribunal de Justiça o árbitro das violações”; ii) a atribuição ao TJUE de “competência em matéria de litígios interinstitucionais”; iii) uma “revisão preventiva das

integrada por representantes dos parlamentos nacionais, dos Chefes de Estado ou de Governo, do PE e da Comissão. Sugere ainda o PE que os representantes dos parceiros sociais da União, do Comité Económico e Social, do Comité das Regiões Europeu, da sociedade civil e dos países candidatos devem ser convidados na qualidade de observadores (cf. *idem*, n.º 8) – na senda da participação de observadores nas Convenções que, anteriormente, elaboraram a Carta e o Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa.

⁷⁸ P9_TA(2023)0427 de 22 de Novembro de 2023.

⁷⁹ Ver também o precedente Draft Report on Proposals of the European Parliament for the amendments of the Treaties (2022/2051(INL), Comité dos Assuntos Constitucionais, Relator: Guy Verhofstadt, Sven Simon, Gabriele Bischoff, Daniel Freund, Helmut Scholz, de 22.8.2023 e o comentário, no sentido do reforço da federalização da União, de Lionello LUCA, *A Leap Towards Federalisation?*, *VerfBlog*, 2023/9/22, <https://verfassungsblog.de/a-leap-towards-federalisation/>, DOI:10.17176/20230922-223502-0.

⁸⁰ P9_TA(2024)0120 de 29 de Fevereiro de 2024, em especial 28.º e 29.º travessões e Z e n.º 33.

⁸¹ *Idem*, cf. n.ºs 18 a 20.

normas no TJUE (“revisão abstrata de normas”), concebida como um direito de minoria no Parlamento”; e que “o Parlamento seja habilitado a intentar acções junto do TJUE em caso de incumprimento dos Tratados”.

Em especial, a primeira destas propostas – que se encontra em linha com uma das propostas (e medidas) do Plenário da Conferência sobre o Futuro da Europa –, encontra densificação nas Propostas de alteração 9 a 12 constantes do Anexo à Resolução do PE, nos termos das quais se propõe a alteração dos números 1 a 3, do artigo 7.º do TUE e fases do procedimento aí previstas, no sentido de:

i) na fase *preventiva* do processo por incumprimento qualificado dos valores da União, substituir a maioria qualificada de quatro quintos dos membros do Conselho por maioria qualificada simples e, ainda, a previsão, *ex novo*, de um prazo de seis meses para o Conselho verificar a existência de um risco manifesto de violação grave dos valores previstos no artigo 2.º do TUE (Alteração 9);

ii) na fase *declarativa*, modificar o figurino actual (competência decisória do Conselho Europeu, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão ou de um terço dos Estados membros), no sentido de o Conselho (da União), no prazo de seis meses após recepção de proposta de um terço dos Estados membros, do PE (deliberando por maioria) ou da Comissão, poder recorrer ao Tribunal de Justiça para aferir da existência de uma violação grave e persistente dos valores da União por um Estado membro; e, ainda, que o TJ decide sobre o pedido após ter convidado o Estado membro em causa a apresentar as suas observações (Alterações 10 e 11).

iii) na fase *sancionatória*, a previsão de que o Conselho pode tomar as “medidas adequadas”, incluindo (*agora ex novo*), medidas que podem incluir “uma suspensão das autorizações e dos pagamentos provenientes do orçamento da União”; e a previsão, quanto à sanção hoje prevista no artigo 7.º de suspensão de alguns direitos decorrentes da aplicação dos Tratados, incluindo o direito de voto do representante do Governo do Estado em causa no Conselho, também expressamente da suspensão do seu direito de exercer a Presidência (rotativa) do Conselho; e a previsão de um prazo de seis meses para a deliberação pelo Conselho (proposta de Alteração 12).

Várias notas, também críticas, se impõem quanto a estas propostas de alteração, as quais se podem agrupar, no essencial, em propostas de alterações de procedimento, de competência e de conteúdo das sanções.

Quanto às propostas de alteração procedimental, salientem-se os seguintes pontos: i) a substituição da regra da maioria qualificada de 4/5 pela regra da maioria qualificada simples (fase preventiva), constitui uma alteração que, em abstracto, contribui para mitigar um dos obstáculos que dificultam hoje o desenvolvimento do processo; ii) a previsão de prazos máximos de deliberação pelo Conselho (fases preventiva e sancionatória), que se fixa em 6 meses, constitui igualmente, em abstracto, um instrumento de aceleração do processo – no pressuposto de que possa estar reunida a (nova) maioria necessária para a deliberação no Conselho, nos termos do artigo 354.º do TFUE; mas não tendo o incumprimento desse prazo por falta dessa maioria qualquer específica consequência – a não ser as decorrentes da violação de tratado, *in casu* por omissão.

Quanto às propostas de alteração de competência das instituições, a proposta, respeitante à fase declarativa, de substituição da declaração da violação pelo Conselho Europeu (por unanimidade) pela declaração de violação pelo Tribunal de Justiça (também após ter convidado o Estado a apresentar as suas observações), por iniciativa (legitimidade activa) do Conselho, afigura-se inovadora. Isto por duas ordens de razões. Primeiro, porque alarga a competência *ratione materiae* do TJUE, para além da competência limitada que hoje o artigo 269.º do TFUE lhe confere neste domínio (controlo da legalidade dos actos do Conselho Europeu e do Conselho por violação das “disposições processuais” previstas no artigo 7.º do TUE). Esta solução é de aplaudir numa União de direito, mas a mesma sempre implicaria o correspondente ajustamento dos preceitos do direito originário sobre a competência de atribuição do TJUE e, ainda, o meio contencioso para o efeito, podendo configurar-se um novo caso de regime especial do processo por incumprimento. Segundo, e correlativamente, essa competência acrescida conferida ao TJ mitiga, com evidência, a índole política do processo por incumprimento qualificado dos valores da União, subtraindo a apreciação da questão a considerações de ordem política estrita – solução esta que é de acolher, conferindo à decisão as características

próprias de decisão judicial, em especial a independência e a imparcialidade. Acresce que a natureza judicial da decisão sobre a declaração de incumprimento de uma violação grave e persistente dos valores da União por um Estado membro torna desnecessária a aplicação do regime previsto no artigo 354.º, primeiro parágrafo, do TFUE, na parte em que prevê que o membro do Conselho Europeu que represente o Estado membro em causa não participa na votação e, ainda, a regra da abstenção construtiva no seio do Conselho Europeu, na aplicação do n.º 2 do artigo 7.º do TUE

Por fim, quanto às propostas respeitantes ao conteúdo das sanções passíveis de aplicação no âmbito do procedimento, sublinham-se dois aspectos principais.

Primeiro, a precisão introduzida no que respeita à possibilidade de sanção de suspensão do direito de exercer a Presidência rotativa da União não se traduz, em rigor, numa alteração significativa do regime em vigor – já que a actual previsão das medidas de suspensão de direitos decorrentes dos Tratados sempre permitiria, em abstracto, abarcar essa concreta medida sancionatória.

Segundo, o mesmo se diga, no essencial, da medida sancionatória agora especificada de “suspensão das autorizações e dos pagamentos provenientes do orçamento da União” que também se poderia subsumir na actual previsão de suspensão de direitos decorrentes da aplicação dos Tratados (TUE ou TFUE). Deixando intocado o carácter não taxativo das medidas sancionatórias que podem ser adoptadas – na proposta identificadas como “medidas adequadas” –, as duas precisões introduzidas terão, não obstante, a virtualidade de clarificação, estabelecendo, no específico caso da “suspensão das autorizações e pagamentos provenientes do orçamento da União” um sentido de alinhamento com outros lugares do sistema sancionatório da União – no domínio do funcionamento dos fundos estruturais⁸² ou, ainda, no domínio do mais recente regime de condicionalidade financeira para a protecção do orçamento da União⁸³. Duas questões, pelo menos, ficam por

⁸² Cf. art. 23.º, n.ºs 6 e 7, do Regulamento (UE) N.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17.12.2013, cit. (versão consolidada de 1.3.2024).

⁸³ Cf. art. 5.º, n.º 1, do Regulamento (EU, Euratom) 2020/2092, cit.

esclarecer quanto a este aspecto das alterações propostas pelo PE. Por um lado, a sua articulação, em termos sistémicos, com o regime se condicionalidade financeira no âmbito da protecção do orçamento da União, já que os pressupostos – de facto, substantivos e competenciais não coincidem inteiramente. Por outro lado, a sindicabilidade de tais medidas sancionatórias e a competência contenciosa do TJUE para o efeito.

Por fim, no domínio dos direitos fundamentais e não discriminação, o PE apresenta dois conjuntos de propostas (cf. n.ºs 30 e 31) no sentido, em especial, do alargamento a protecção contra a não discriminação em razão do género e outras categorias suspeitas e uso do processo legislativo ordinário na matéria; e, ainda, da inclusão nos Tratados de “protecções adicionais para as minorias nacionais e para as línguas regionais e minoritárias da União”.

Assim, independentemente das iniciativas do Conselho e da Comissão – que não passaram, em concreto, pela aplicação do artigo 48.º do Tratado da União Europeia – apenas o *follow-up* do Resultado Final da Conferência pelo PE deu corpo a uma concreta iniciativa, em curso, de revisão ordinária dos Tratados em vigor com significativo relevo para a protecção do Estado de direito enquanto valor da União.

3.2.2 O processo de revisão ordinário dos Tratados em curso despoletado pelo Parlamento Europeu

Importa mencionar o curso do processo de revisão aberto em 2022 por resolução do Parlamento Europeu. Para além da já mencionada referência, na Nota do Secretariado-Geral do Conselho de 7 de dezembro de 2023 (*supra*, 3.1), à abertura do processo de revisão dos Tratados, despoletado pelo PE nos termos *supra* indicados, não são significativos os seus desenvolvimentos, de acordo com o figurino do processo de revisão ordinário dos Tratados consagrado no artigo 48.º do TUE.

No âmbito da presidência belga da União Europeia no 1.º semestre de 2024, foi apresentado, no Conselho dos Assuntos Gerais de 25 de Junho de 2024, o Relatório intercalar da Presidência sobre o futuro da Europa relativo aos trabalhos realizados durante a presidência sobre o tema, a apresentar ao Conselho dos Assuntos Gerais de 25 de Junho, é abordada a

questão dos valores da União⁸⁴. Quanto a estes, o Relatório, levando em consideração a Declarações de Granada de 6.10.2023 e as Conclusões do Conselho Europeu de Dezembro de 2023 (que decidiu que até ao verão de 2024 adoptaria conclusões sobre um roteiro para os trabalhos respeitantes às reformas internas) aponta no sentido: da adequação do conjunto de instrumentos existentes para defesa do Estado de direito e de que o uso do seu potencial permitirá novos progressos; da necessidade de reflexão mais aprofundada sobre a forma de reforçar esses instrumentos; de não se considerar nesta fase desejável uma revisão dos Tratados na matéria; da eficácia da condicionalidade financeira e de que alguns procedimentos poderão beneficiar de uma maior clarificação; da necessidade de clarificar o procedimento do artigo 7.º sobre o calendário e eventual suspensão de direitos; e, por fim, da possibilidade de inclusão dos países candidatos no diálogo anual sobre o Estado de direito. No anexo ao Relatório, considera-se que os valores da União como quadro fundamental e abrangente são um dos quatro blocos em que os trabalhos sobre as reformas internas da União deverão assentar; e, ainda, que esses trabalhos integram reflexões sobre possíveis reformas que incidam sobre os valores da União – no sentido de continuar a reforçar os instrumentos e processos existentes na União destinados a assegurar o respeito e a protecção do Estado e dos valores fundamentais em toda a UE⁸⁵.

O Conselho Europeu, nas suas Conclusões de 14 e 15 de Dezembro de 2023, abordou em conjunto as questões do alargamento e das reformas internas – que considera deverem avançar em paralelo –, assumindo o (mero⁸⁶) compromisso de, em reuniões posteriores, versar a questão das reformas internas, com vista à adoção de conclusões sobre o tema no verão de 2024⁸⁷. Nesta reunião do Conselho Europeu foi discutida ainda a nova

⁸⁴ O futuro da Europa – Relatório intercalar da Presidência, 10411724, AG 109, INST 198, de 10 de Junho de 2024, II. Principais pontos a reter, A. Valores da UE, p. 4.

⁸⁵ Idem, Anexo, Eventuais elementos tendo em vista um roteiro para as reformas internas, Princípios essenciais, p. 9 e Principais etapas, Etapa 2: Reflexões sobre possíveis reformas que incidam (além de outros três pontos) sobre os Valores da União, 1., p. 10, respectivamente.

⁸⁶ Assim, Anna Pinggen, *EP Proposed Amendments to EU Treaties*, último parágrafo, disponível em <https://eucrim.eu/news/ep-proposed-amendments-to-eu-treaties/>.

Agenda Estratégica da União para 2024-2029, a adoptar igualmente até verão de 2024.⁸⁸

Posteriormente, na reunião do Conselho Europeu de 27 de Junho de 2024 foi adoptada a Agenda Estratégica da União para 2024-2029⁸⁹ e foi abordado o roteiro para os trabalhos futuros em matéria de reformas internas – aí se reiterando que deve avançar em paralelo com o processo de alargamento e estabelecendo o roteiro para os trabalhos futuros⁹⁰. Em especial, quanto aos valores da União, o Conselho Europeu convida a Comissão a apresentar, até à primavera de 2025, revisões aprofundadas sobre quatro vertentes, incluindo a vertente dos “valores da União, incluindo instrumentos e processos para proteger o Estado de direito”; toma nota do já mencionado Relatório intercalar da Presidência (belga) sobre o futuro da União e exorta o Conselho a continuar os trabalhos e a apresentar, até Junho de 2025, um relatório de seguimento que reflita sobre aquelas (quatro) vertentes⁹¹ – que o Conselho Europeu apreciará em Junho de 2025, então fixando as orientações necessárias⁹². Não há, todavia, nestas Conclusões (nem nas anteriormente referidas) menção à sequência da iniciativa do PE quanto ao processo de revisão ordinário dos Tratados – seja quanto ao envio ao Conselho Europeu do projecto do PE pelo Conselho, seja quanto à decisão de convocação de uma Convenção, em especial, nos termos previstos nos números 2 e 3 do artigo 48.º do TUE.

Por fim, no quadro da nova Agenda Estratégica da União para 2024-2029, ao serviço dos cidadãos e da prossecução do objectivo fundador de paz e prosperidade na Europa, as prioridades fixadas no seio do Conselho Europeu contemplam, no âmbito da prioridade “Europa livre e democrática”, a “Defesa dos valores europeus no seio da União” – a protecção e promoção

⁸⁷ Conclusões do Conselho Europeu de 14 e 15 de Dezembro de 2023, EUCO 20/23, CO EUR 16, CONCL 6, de 15.12.2023, III., em especial, n.ºs 13 e 22-23.

⁸⁸ *Idem*, IX, n.º 34.

⁸⁹ Conclusões do Conselho Europeu de 27 de junho de 2024, EUCO 15/24, CO EUR 12, CONCL 4, de 27.6.2024, VI., n.º 47 e Anexo, Agenda Estratégica 2024-2029.

⁹⁰ *Idem*, VII, n.º 48 e ss., em especial n.º 50.

⁹¹ *Ibidem*, VII, n.º 50, a), i) e b), respectivamente.

⁹² *Ibidem*, VII, n.º 51.

dos valores fundadores da União, incluindo os direitos fundamentais e o Estado de direito⁹³. De igual modo, aquela Agenda Estratégica aborda, no quadro da prioridade “Uma Europa forte e segura”, a preparação de uma Europa maior e mais forte, incluindo a promoção das reformas internas necessárias que preparem a União para o futuro e garantam o funcionamento e a actuação eficazes da União⁹⁴. Pode intuir-se do teor da Agenda Estratégica nesta parte que o processo de revisão dos tratados andar­á a par com o processo de reformas internas também necessárias para acolher um novo alargamento da União.

4. A proposta de alargamento do âmbito de aplicação do Regulamento de condicionalidade financeira

Além das propostas de alteração respeitantes ao artigo 7.º do TUE constantes da iniciativa de revisão dos Tratados despoletada pelo PE, importa referir, em especial, os termos do follow-up da proposta da Conferência de alargamento do âmbito de aplicação do Regulamento de condicionalidade financeira a outros domínios⁹⁵.

Na sequência da Recomendação 10 do PCE 2 o Plenário da Conferência propôs, no quadro da Recomendação 25 (*supra*, 4.2), uma medida (a quarta) no sentido da aplicação e avaliação eficaz do âmbito de aplicação do “Regulamento condicionalidade” e de outros instrumentos relativos ao Estado de direito, ponderando o *alargamento* a novos domínios, independentemente da sua relevância para o orçamento da União.

Por um lado, o *follow-up* do Conselho quanto a esta concreta medida não apresenta relevo – referindo o seu documento *Preliminary technical assessment* (actualizado) de 2023 tão só que a finalidade do Regulamento é a protecção do orçamento da União Europeia – e não do Estado de direito

⁹³ Conclusões do Conselho Europeu de 27 de junho de 2024, cit. Anexo, Uma Europa livre e democrática, Defender os valores europeus no seio da União, p. 15.

⁹⁴ Conclusões do Conselho Europeu de 27 de junho de 2024, cit. Anexo, Uma Europa forte e segura, Preparar uma União maior e mais forte, p. 17.

⁹⁵ P9_TA(2023)0427 de 22 de Novembro de 2023, cit.,

enquanto tal – tendo em conta a sua base jurídica no direito originário, como resulta dos casos *Hungria c. Parlamento* (C-156/21) e *Conselho e Polónia c. Parlamento e Conselho* (C-157/21); e, ainda, que “poderia ser explorado como a condicionalidade relacionada com outras áreas que não o orçamento poderia ser desenvolvida em outros actos jurídicos da União”⁹⁶. Assim, não se vislumbra nesse documento os possíveis caminhos concretos de extensão do Regulamento de condicionalidade a outras áreas abrangidas nas atribuições da União e respectiva base jurídica.

Por outro lado, quanto à Comissão, nada é adiantado em concreto, quanto à concretização da medida em causa, quer na sua Comunicação de 2022 (cf. pp. 18-19), quer no programa da Comissão para 2023, quer no seu Programa para 2024. No Programa para 2023 anuncia-se, é certo, uma nova iniciativa relativa a um “Pacote de defesa da democracia”; e, no programa para 2024, refere-se que quer o Ciclo anual sobre o Estado de Direito, quer o Mecanismo de condicionalidade servem o propósito de salvaguardar a independência judicial e o Estado de direito e os interesses financeiros da União⁹⁷ – mas sem que se anuncie qualquer actuação ou iniciativa legislativa da Comissão no sentido da extensão do Regulamento de condicionalidade financeira a qualquer outro domínio.

Por fim, nas Orientações Políticas para a Próxima Comissão Europeia 2024-2029, apresentadas pela candidata a presidente da Comissão em Julho de 2024⁹⁸, tem lugar o objetivo reforço do Estado de direito – mas sem que nada se adiante quanto a novos instrumentos da sua protecção, nem tampouco a alterações aos existentes.

⁹⁶ Propostas e medidas específicas conexas constantes do relatório sobre o resultado final da Conferência sobre o Futuro da Europa: Avaliação técnica preliminar actualizada, 16054/23 ADD 1 em, AG 157, INST 475, de 7.12.2023, cit., p. 178-179.

⁹⁷ Respectivamente, 3.6, p.11 e Anexo I, 41 e 3.6, pp. 13-14.

⁹⁸ As Escolhas da Europa – Orientações Políticas para a Próxima Comissão Europeia 2024-2029, apresentadas pela candidata a presidente da Comissão, de 18.7.2024, cit., pp. 29-31.

V. Algumas notas finais

Last but not least, são de sublinhar algumas notas finais, em termos de futuro, quanto ao *follow-up* pelas instituições da União Europeia em matéria de Estado de direito e direitos fundamentais, nos termos explicitados.

A primeira prende-se com a apreciação global desse *follow-up*; a *segunda*, com modificação dos instrumentos jurídicos existente e a perspectiva de adopção de novos instrumentos jurídicos; a *terceira* com o controlo do Tribunal de Justiça da União Europeia em matéria de garantia daqueles valores da União; a *quarta*, com uma abordagem sistémica dos instrumentos de defesa do Estado de direito enquanto valor da União, na óptica de uma futura revisão dos Tratados.

A apreciação global do seguimento das propostas da Conferência sobre o Futuro da Europa sobre o tema que nos ocupa é globalmente pouco positiva, em particular quanto à defesa do Estado de direito. Com excepção das propostas de alteração do direito originário formuladas pelo PE, não se regista, decorridos mais de dois anos sobre a apresentação do Relatório Final do Plenário da Conferência, qualquer avanço significativo. Acresce que o processo de revisão ordinário dos Tratados é, por definição complexo e de desfecho nem sempre certo – em especial, quanto à convocação de uma Convenção e quanto ao processo de ratificação (e eventual referendo) pelos Estados membros. Acresce que não se vislumbra ainda o exercício de uma iniciativa legislativa para a adopção de novos instrumentos jurídicos – como é o caso da extensão do Regulamento de condicionalidade a outros domínios – seja indirecta pelo PE, instando a Comissão a apresentar a respectiva proposta de acto legislativo, seja pela própria Comissão.

Em segundo lugar, apenas algumas das modificações ao artigo 7.º do TUE propostas pelo PE têm carácter inovador, com vista à superação das causas da menor eficácia do processo por incumprimento qualificado dos valores da União – em especial quanto à exclusão do Conselho Europeu do processo na fase declarativa; à menor exigência das maiorias de deliberação no seio do Conselho nas fases preventiva (maioria qualificada em vez de

maioria qualificada exigente) e declarativa (maioria qualificada em vez de unanimidade, ainda que apenas para o exercício da iniciativa); à fixação de um prazo para a deliberação pelo Conselho nas três fases do processo; e, ainda, à atribuição de competência ao Tribunal de Justiça para declarar a violação dos valores da União;

Em terceiro lugar, quanto a este último aspecto e à garantia dos valores da União pelo Tribunal de Justiça no quadro do artigo 7.º do TUE, aplaude-se a proposta do PE nesse sentido. Com efeito, a natureza quase estritamente política do procedimento por incumprimento qualificado dos valores da União e correlativa competência *ratione materiae* circunscrita do TJ prevista no artigo 269.º do TFUE – ainda que com proximidade do modelo do processo por incumprimento por défices excessivos⁹⁹ – não é consentânea com, em especial, o conceito de União *de direito* e a expansão progressiva da competência *ratione materiae* do TJUE quanto aos domínios materiais abrangidos nas atribuições da União correspondentes aos antigos segundo e terceiro *pilares* e, em geral, com a vocação expansiva da competência do TJUE em matéria de Política Externa e de Segurança Comum – domínio material em que o controlo judicial pelo TJUE é limitado nos termos da letra do artigo 24.º do TFUE – resultante da jurisprudência do Tribunal de Justiça.

Por fim, a *quarta* nota, que se prende com uma abordagem sistémica dos instrumentos de defesa do Estado de direito na óptica de uma futura revisão dos Tratados. A evolução registada quanto a tais instrumentos revela uma abordagem mais fragmentada e sem grande preocupação sistémica. Fragmentada, na medida em que o surgimento de novos instrumentos – para além do previsto no artigo 7.º do TUE – se revelou fruto de iniciativas parcelares, em especial, da Comissão, que apresentaram diversa natureza jurídica e suscitando aqueles que têm a natureza de instrumentos não vinculativos dúvidas quanto à sua eficácia e, inclusive, base jurídica. Sem grande

⁹⁹ Na medida em que também a competência do TJUE é circunscrita à fase pós-sancionatória, nos termos do artigo 126.º, n.º 10, do TFUE, e correlativa limitação ao uso do meio contencioso processo por incumprimento previsto nos artigos 258.º e 259.º do mesmo Tratado, configurando um dos regimes especiais deste meio contencioso.

preocupação sistêmica, já que os novos instrumentos existentes, em especial o Novo Quadro sobre o Estado de direito e o Regulamento de condicionalidade, ainda que possam ser considerados como complementares entre si – visando fim similar –, não assentam exatamente nos mesmos pressupostos de aplicação, não coincidem no que toca à competência para a sua aplicação, nem produzem efeitos jurídicos similares, incluindo quando à sindicabilidade das medidas adoptadas.

Orador: Prof. Doutor Viriato Soromenho Marques, Professor Catedrático da FLUL e Academia das Ciências de Lisboa*

Sumário: §1. Erro de um europeísmo acrítico. §2. O destino de Cassandra das vozes prudentes. §3. O que acarreta para Portugal a perda da soberania monetária e cambial? §4. Condenados à austeridade: desvalorização cambial ou desvalorização interna? §5. A ameaça negligenciada: a dívida externa. §6. A realidade prevalece sempre sobre as fantasias.

Abstract: §1. Error of an acritical Europeanism. §2. The Destiny of Cassandra of the prudent voices. §3. What does the loss of monetary and exchange rate sovereignty imply to Portugal? §4. Condemned to austerity: exchange rate devaluation or internal devaluation? §5. The neglected threat: the external debt. §6. Reality always prevails over fantasies.

A incompletude da união monetária do Euro como ameaça aos direitos fundamentais na U.E.

Uma viagem às raízes do debate português**

Os direitos fundamentais necessitam de condições materiais e institucionais de possibilidade para serem promovidos e mantidos na tortuosa linha do tempo. Há muitos anos que defendo ser a incompletude da UEM, que se transformou numa caricatura de um federalismo orçamental inexistente, um dos principais obstáculos a uma melhor articulação entre os Estados-membros e a um efetivo combate ao perigoso crescimento dos indicadores de desigualdade social, um dos principais alimentos do crescimento dos fatores de erosão e das forças desintegradoras do projeto europeu.

* Por opção do Autor não é seguido o Novo Acordo Ortográfico. O sumário é da exclusiva responsabilidade da coordenação do Módulo.

** Sobre a crise da construção europeia tive ensejo de escrever uma vasta bibliografia. Saliente, em língua portuguesa, dois livros centrados na temática da crise do euro, cujas teses este artigo retoma e aprofunda: Soromenho-Marques, Viriato, *Portugal na Queda da Europa* (2014) e *Depois da Queda* (2019). Ambos os ensaios foram publicados em Lisboa, por Temas & Debates/ Círculo de Leitores.

Quase cinquenta anos passados depois da revolução democrática do 25 de abril de 1974, o futuro de Portugal entrou na sua fase histórica mais crítica e ameaçadora. A Europa e o mundo estão percorridos por guerras atuais, na Ucrânia e Médio-Oriente, e por um potencial conflito direto entre a OTAN e a Rússia, ou, mais tarde, entre os EUA e a China. Na Europa, as forças políticas do belicismo e do nacionalismo confrontam-se. Os cenários de novas crises, potencialmente letais para a UE, como a conhecemos, perfilam-se no horizonte. Nada poderemos antecipar sobre o futuro, sem o esforço de tentar conhecer o passado. Uma das raízes estruturais da presente situação foi a construção insensata da União Económica e Monetária (UEM), sem um prévio suporte de federalismo constitucional. É sobre o modo – hoje quase completamente esquecido – como Portugal abraçou, sem razão nem reflexão, esse projeto com implicações tóxicas para a unidade europeia, que este texto se debruça.

§1. Erro de um europeísmo acrítico. Em 10 de dezembro de 1992, Diogo Freitas do Amaral, fundador do CDS, seu presidente durante 12 anos, e figura maior da III República inaugurada pelo golpe militar do 25 de Abril de 1974, subiu à tribuna da Assembleia da República, para defender a adesão de Portugal ao Tratado de Maastricht que consagrava o grande salto em frente da criação de uma União Económica e Monetária (UEM), com uma moeda comum para as diferentes economias que tivessem vontade e condições para nela participarem. A intervenção foi aguardada com ansiedade, pois significava a ruptura definitiva do professor e do actor político com o partido de que foi o rosto durante tantos e atribulados anos. O orador ergueu a sua voz e os seus argumentos. O que ninguém estava em condições de antecipar é que os anos dourados da pertença de Portugal à Comunidade Europeia estavam a terminar.

Quando Portugal e Espanha entraram oficialmente na Comunidade Europeia (CE), no dia 1 de Janeiro de 1986, a CE estava a sair de uma longa crise de letargia, provocada pelo Presidente francês, Charles de Gaulle, vinte anos antes. A luta entre uma “Europa das pátrias”, mantendo-se num ambiente político essencialmente intergovernamental, e uma Europa mais integrada, com clara partilha de soberania, traduziu-se numa navegação

em velocidade modesta durante duas décadas. A entrada dos países peninsulares, pelo contrário, coincidiu com uma década de activismo e de reformas, associadas à acção e dinamismo do novo Presidente da CE, Jacques Delors.

Delors orgulhava-se dos seus antepassados franceses, que recebiam o nome de “País Fundadores” do processo de integração europeia, Jean Monnet e Robert Schuman, que deixaram o seu nome ligado a vitórias (a CECA, Comunidade Europeia do Carvão e do Aço), mas também a derrotas (CED, Comunidade Europeia de Defesa) no tortuoso caminho da unidade europeia. Delors advogava mais integração a todos os níveis. Na economia, defendeu o reforço de instrumentos já existentes (Fundos Estruturais) e a criação de novos instrumentos (Fundos de Coesão) que, em nome de uma maior convergência económica e social, acabavam por se transformar em mecanismos de apoio ao desenvolvimento das regiões mais atrasadas da CE (e não estritamente entre países), mimetizando os normais mecanismos de transferência orçamental existentes em uniões políticas claramente federais. No plano monetário, foi na presidência de Delors – num contexto caracterizado também pela aceleração da história com a queda do Muro de Berlim – que se deram os passos fundamentais que conduziram à criação da moeda comum e da Zona Euro, concretizando o sonho da unificação monetária europeia que vinha do Plano Werner (1969) e cujo resultado não passou de um sistema de taxas de câmbio ajustáveis, primeiramente ainda no quadro das margens de flutuação do defuncto sistema de Bretton Woods (com a instituição da serpente monetária europeia em 1971) e, mais tarde, com a instituição do Sistema Monetário Europeu (1979), ainda hoje em funcionamento para alguns países da União Europeia que não fazem parte da zona euro (o chamado SME 2).

De facto, no final de 1992, apesar dos danos provocados pela crise do Sistema Monetário Europeu que obrigou à saída da libra inglesa, à flutuação da lira italiana e à desvalorização do escudo e da peseta, a verdade é que o balanço de seis anos de integração portuguesa era altamente satisfatório. Entre 1986 e 1992, a economia portuguesa deu um salto gigantesco de 15 pontos percentuais na convergência com um cabaz de 15 economias desenvolvidas da OCDE (ficando a 65%). Um terço deste avanço seria perdido

até 2010. Comparando-nos apenas com a média da EU-15, em 1980 estávamos a 55,9% da média, chegámos a atingir 72,6%. Para voltarmos a cair para 68,4% com a crise iniciada em 2008¹.

O discurso de Freitas do Amaral concentra bem todo o entusiasmo e toda a ligeireza do “europeísmo” como ideologia. Para alguém que havia feito o seu percurso inicial nas fileiras do Estado Novo, sob um modelo crítico e ameaçador de Europa, tinha chegado a hora de proclamar a intensidade do fervor pelo modelo da Europa como meta a atingir. O orador chegou a confidenciar que a sua paixão europeia datava de 1961. Mas que razões e argumentos são aduzidos para justificar uma verdadeira mudança de qualidade no processo europeu. Com efeito, passar a integrar uma união monetária, com a mesma moeda e o mesmo banco central que outras economias muito mais competitivas, era algo de incomparavelmente mais profundo e arriscado do que a integração na CE em 1986. Seria um gesto a merecer amplo debate e consulta popular. Mas não foi nesse sentido que Freitas do Amaral organizou a sua apologia do passo em frente em favor de Maastricht, e de todas as suas consequências conjecturáveis.

Os argumentos invocados por Freitas do Amaral surpreendem-nos, à luz das dolorosas lições da crise aguda de 2011-2014, na qual ainda estamos estruturalmente mergulhados, pela sua mistura de superficialidade e de pura convicção. Categoricalmente, podemos arrumá-los em duas classes. Uma de natureza económica. Outra de âmbito político. Nesta última podemos ainda destacar as razões políticas gerais e as razões políticas que se aplicavam essencialmente a Portugal.

No plano económico, nem se pode falar propriamente de um argumento. Afirma o orador: “Por outro lado, há que ser realista: se não caminhar para o ECU [o Euro, como designação monetária, ainda teria de esperar alguns anos] como moeda europeia, a moeda europeia será o marco alemão. Que os alemães tivessem dúvidas em aceitar trocar o marco pelo ECU, ainda se compreende; agora que sejamos nós a duvidar, é mais difícil de entender”. Sem o saber, o fundador do CDS estava a recorrer a um dos

¹ AMARAL, Luciano, *Economia Portuguesa, As Últimas Décadas*, Lisboa, FFMS, 2010, p. 13.

argumentos que seria usado, mais tarde, para tranquilizar o povo alemão: as regras da UEM e o papel do BCE farão que ao morrer, o marco ressuscite no euro, sendo o BCE uma modalidade alargada de Bundesbank (o banco central alemão). Por outro lado, no plano económico, o orador procurava, ainda, ver na UEM um equilíbrio entre disciplina monetária e política social que se encontra plenamente ausente do seu regime de funcionamento: "Maastricht avança para a moeda única" (...) para além de se libertar da hegemonia do marco alemão, também se emancipará positivamente das tendências viciosas de tantos governos nacionais. Equilibrando exigências de grande ortodoxia financeira com generosos instrumentos de política social".²

No plano político geral, são enunciadas oito razões, que, infelizmente, a "crise da dívida soberana" demonstraria carecerem de exatidão. A UEM não contribuiu para o "reforço das garantias de paz entre os europeus"; não acelerou o "desenvolvimento económico" (mesmo antes de 2008, os países periféricos sofreram um claro declínio económico); não apressa a via para "padrões elevados de justiça social"; não implicou o "reforço dos poderes do Parlamento", que tem sido afastado da gestão de todas as crises, seja a do euro, seja a da guerra (após 2022); nem deu "início a uma cidadania europeia", quando se verifica, pelo contrário, uma renacionalização das políticas e das consciências individuais e uma deriva para o intergovernamentalismo, bem patente no Tratado Orçamental (2012) e no Tratado que institui o Mecanismo Europeu de Estabilidade (2012).

Especificamente para Portugal, Maastricht traria três alegadas vantagens: "(...) é um seguro da democracia (a classe política europeia é bem mais democrática do que a portuguesa); em segundo lugar, é uma fonte de desenvolvimento económico (...); em terceiro lugar, é um factor de peso mundial [aqui carece abertamente de rigor, porque não inclui a possibilidade de ratificar Maastricht, mas com "opting out" para a moeda única]".³ Em particular, a primeira das razões, a ideia de que aprofundar a integração

² AMARAL, Diogo Freitas do, *Um Voto a Favor de Maastricht. Razões de uma Atitude*, Mem Martins, Editorial Inquérito, 1992, pp. 21 e 41.

³ *Ibidem*, p. 23.

européia funcionaria como a subscrição de um contrato de seguro para a democracia, revela bem a falta de confiança em si própria de parte significativa da elite política portuguesa, bem como a crença ingênua de que poderíamos confiar nas virtudes democráticas e na benevolência alheias para ancorar o nosso destino coletivo.

§.2. O destino de Cassandra das vozes prudentes. O entusiasmo generalizado com uma representação idealizada de Europa, como meta a atingir, explica que o espaço de manobra dos opositores tenha sido reduzido, por um lado, e tenha tido uma enorme dificuldade de penetração junto do público em geral, por outro lado. A recusa de uma via referendária para a ratificação nacional do Tratado de Maastricht explica, também, a ausência de um efetivo debate português sobre o tema, confirmando a tese de Adriano Moreira, de acordo com a qual um dos pecados maiores da construção europeia é o facto de ela ter sido conduzida através de um “método furtivo”.⁴

Os partidos do chamado “bloco central” uniram-se na aprovação incondicional de Maastricht, incluindo a UEM. As vozes discordantes, ou foram isoladas, como é o caso do economista João Ferreira do Amaral, ou ficaram vinculadas a iniciativas dos partidos situados nos dois limites do espectro partidário. Curiosamente, o PCP e o CDS mostram uma razoável convergência, em 1994, na ponderação dos aspectos negativos que deveriam levar o país a recusar no Tratado de Maastricht, pelo menos, a integração prematura numa união monetária que continha, na sua interpretação, mais inconvenientes do que vantagens.

Poderemos organizar os argumentos da polémica em dois apartados: a incompletude, os erros e preconceitos políticos presentes na própria concepção da UEM; os riscos para o desempenho da economia portuguesa, decorrentes da integração na novel união monetária em desenvolvimento.

Uma das críticas tecnicamente mais rigorosas à UEM, foi efetuada pelo já falecido economista comunista Joaquim Miranda da Silva. Ele

⁴ MOREIRA, Adriano, da, “A Vertente Atlântica”, *Viva Portugal. Uma Nova Ideia da Europa*, Manuel Monteiro (direção), Mem Martins, Publicações Europa-América, 1994, p. 18.

chama a atenção para a natureza ideológica “neoliberal” do desenho da UEM. Em vez de procurar como objetivo “a convergência real das economias e dos níveis de vida dos cidadãos”, ou “o investimento público e a criação de empregos”, a UEM limita-se, a “combater a inflação”. O autor destaca a clivagem que esta visão neoliberal implicava na narrativa da construção europeia, até aí dominante, aquela que tinha servido de justificação à entrada de Portugal na CE. Essa mudança de rumo é descrita do seguinte modo: “Porém, o que se verifica é que não só se consagram as orientações monetaristas que vinham já sendo seguidas como também se põem em causa princípios anteriormente estabelecidos: em especial, o da *coesão económica e social*. Esta, ou se se quiser, a *convergência real*, cede o lugar à *convergência nominal*”.⁵

Também nesta linha de argumentação, embora vindo do outro lado do espectro partidário, o então jovem jornalista, Paulo Portas, atacava a ausência de democracia da UEM, na qual o país não só perderia elementos fundamentais da sua soberania, como, por acréscimo, essas competências seriam transferidos para um órgão não eleito, burocrático, e totalmente independente, o BCE: “A verdade dos factos previstos é que a soberania económica que Portugal cede será depositada, algures entre 1997 e 1999, nas mãos de seis almas que a Nação desconhece, porque seis são os membros do directório [executivo] do Banco Central Europeu”.⁶ Numa curiosa sensibilidade aos problemas do mundo laboral, para alguém que olha para a realidade do ponto de vista da direita, Portas alertava também para a incompreensão manifestada por parte da esquerda, que ainda não tinha percebido que as regras monetaristas (que conduzem a um apetite pela austeridade como remédio para as crises económicas), acabasse por levar os trabalhadores

⁵ SILVA, Joaquim Miranda da, “A União Económica e Monetária no Tratado da União Europeia”, *Uma Ideia para a Europa. Uma Nova Política para Portugal*, Luís Sá (direção), Mem Martins, Publicações Europa-América, 1994, pp. 57-77. Também já em 1996, Paulo Pitta e Cunha alertava para os erros da negociação portuguesa para a adesão à UEM, que subestimava os perigos só para poder “figurar entre o núcleo dos fundadores”: *Sombras sobre a Integração Europeia*, Coimbra, Coimbra Editora, 2013, p. 83.

⁶ PORTAS, Paulo, “O Erro Federal”, *Viva Portugal. Uma Nova Ideia da Europa*, Manuel Monteiro (direção), Mem Martins, Publicações Europa-América, 1994, p. 148 pp. 137-168.

européus a afastarem-se de uma apreciação positiva da ideia de Europa: “(...) os socialistas não compreenderam que a União Económica e Monetária abriria, sobretudo no mundo do trabalho, uma séria crise de fé na ideia europeia”⁷. A transferência maciça dos eleitorados europeus, anteriormente afetos aos partidos comunistas e de esquerda em geral, para a nova extrema-direita nacionalista provam amplamente essa tese de Paulo Portas.

Outros autores concentravam-se nos riscos para a economia portuguesa, resultantes da integração numa união monetária, imperfeita nas suas regras, sem “um orçamento centralizado, para fazer face a assimetrias existentes no espaço de circulação da moeda”, juntando países com um perfil económico e níveis de competitividade muito distintos. O elenco das ameaças colocadas à economia portuguesa pode ser sintetizado da seguinte forma⁸:

- A opção pela UEM “dificilmente terá retorno”. A escolha deve ser prudente, porque “embora seja certo que muitas portas se lhe abram, com certeza muitas outras ficam, de ora em diante, fechadas”⁹.
- A UEM iria forçar a economia portuguesa a um esforço de convergência em ritmo acelerado, com uma concorrência externa acrescida, e sem “o guarda-chuva cambial que permite, afinal, à política económica regular a pressão da concorrência externa”¹⁰.
- Como não existem mecanismos para compensar choques assimétricos (como veio a ser comprovado dolorosamente pela crise das “dívidas soberanas”), numa situação de pressão sobre a economia portuguesa, e estando o país privado de poder cambial (desvalorização da moeda para aumentar a competitividades das exportações e diminuir o aumento da dívida externa), será obrigado a efetuar uma “desinflação

⁷ *Ibidem*, p. 138.

⁸ D’OREY, Vasco, “Moeda, Pezinhos de Coentradra ou «Eisbein»: «Your Choice Please»”, *Viva Portugal. Uma Nova Ideia da Europa*, Manuel Monteiro (direção), Mem Martins, Publicações Europa-América, 1994 p. 249.

⁹ *Ibidem*, p. 245.

¹⁰ AMARAL, João Ferreira do, “A Convergência Macroeconómica e a Convergência Nominal. Uma Nova Estratégia para Portugal”, *Público-Suplemento de Economia*, 21 de fevereiro de 1994.

competitiva”, ou uma “desvalorização interna”, que se traduz em duras políticas de austeridade.

- Portugal, apesar das suas dificuldades crónicas na estrutura económica, apresentava um índice de desemprego abaixo da média europeia. Sem soberania monetária, o país teria de aceitar o risco de baixos níveis de crescimento acompanhado por um elevado nível de desemprego: “(...) um País que se queira desenvolver mais rapidamente que os seus principais parceiros, não deve, em princípio, abdicar dos instrumentos de política cambial, caso não esteja disposto a aceitar qualquer nível de desemprego na sua economia doméstica”.¹¹

§3. O que acarreta para Portugal a perda da soberania monetária e cambial?

Para compreendermos quais poderiam ser os impactos para a economia e sociedade portuguesas decorrentes da entrada numa união monetária imperfeita, isto é, onde as mesmas regras se aplicam a parceiros com perfis de especialização e competitividade muito distintos, e hierarquizados, importa perceber quais eram as principais vulnerabilidades nacionais que seriam postas à prova com a entrada na Zona Euro.

O traço mais permanente da economia portuguesa é o seu constante saldo negativo na balança comercial. Entre 1974 e 1995, ainda com o escudo, o défice comercial foi em média de 9,1% do PIB. A transição e a entrada para o euro, ao contrário do que por vezes se afirma, não agravaram esta situação. Em média, no período ente 1996 e 2010, houve uma ligeira melhoria (8,5%), embora, numa análise mais sectorial, a entrada no euro tenha tido efeitos negativos para alguns sectores portugueses exportadores tradicionais, retirando-lhes competitividade. Esse foi o caso dos têxteis e da indústria do calçado que sofreram, entre 2000 e 2010, um recuo de

¹¹ Vasco D'Orey, “Moeda, Pezinhos de Coentrada ou «Eisbein»: «Your Choice Please»”, p. 254. No período anterior ao euro “a taxa natural de desemprego”, em Portugal era muito baixa: 5,5% a 6%: Ministério das Finanças, *O Impacto do Euro na Economia Portuguesa. Um Estudo Coordenado pela Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa*, Lisboa. Ministério das Finanças, 1998, p. 24.

1,5%. O desafio dramático que se colocava a Portugal residia não tanto no défice comercial, mas sim em saber se, com a entrada no euro, o país encontraria alternativas aos mecanismos automáticos que permitiam estabilizar a balança de transacções correntes, evitando, assim a acumulação de dívida externa. Ora esses mecanismos eram apenas dois: a soberania monetária e cambial (emissão monetária e capacidade de desvalorização da moeda em relação às moedas estrangeiras); as remessas dos emigrantes (que caíram de 9% do PIB para 1,4%, em 2010).¹²

As remessas de emigrantes dependem de factores que não estão completamente no controlo de políticas públicas, embora o seu papel de estabilizador seja mais eficaz quando essas transferências são efectuadas em “moeda forte”, no quadro de um sistema monetário plural. Mas aquilo que com a entrada de Portugal na Zona Euro se perdia definitivamente era a soberania monetária e cambial, que, com dificuldades, e mesmo sem conseguir evitar a necessidade de solicitar duas intervenções do FMI (em 1978 e 1983), haviam garantido o equilíbrio, modesto e mais ou menos precário do país, durante o Estado Novo e as duas primeiras décadas da III República.

Com a entrada no euro, todas as competências até aí soberanas, e entregues à esfera de competência do Banco de Portugal, foram transferidas para a esfera do Banco Central Europeu (BCE) e do Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC).

São, em síntese, estes os instrumentos de política monetária e económica que foram transferidos para o BCE/SEBC, ou que ficaram diminuídos por essa transferência:

- Determinação da dimensão da base monetária (que permite definir o nível de depósitos obrigatórios dos bancos comerciais junto do banco central [reservas mínimas] influenciando a capacidade de concessão de crédito à economia).

¹² CABRAL, Ricardo, “The Euro Crisis and Portugal’s Dilemma”, 27-32. CABRAL, Ricardo, “The Euro Crisis and Portugal’s Dilemma”, *Intereconomics: Revue of European Economy Policy*, Berlin, Springer, vol. 48, 2013, 1, pp. 27-32. URL: <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs10272-013-0441-3>.

- **Política monetária:** fixação dos montantes de liquidez e das taxas de juro para o acesso da banca comercial ao financiamento junto do banco central, influenciando, dessa forma, as taxas de juro praticadas nos mercados monetários interbancários (MMI). Existem outras formas de política monetária assente em controlos diretos da quantidade de moeda em circulação e no enquadramento ao crédito, que vigoraram entre nós até ao início dos anos 90, data em que se evoluiu para um sistema de controlo indireto. Quando o MMI não funciona, ou funciona mal, como sucede na Europa desde 2008, o banco central deixa de poder influenciar as taxas de juro, daí que se assista a uma quebra dos mecanismos de transmissão da política monetária, especialmente visível no caso dos países em assistência financeira (como Portugal) no período agudo da crise do euro e das intervenções da troika... Deixou de existir uma política monetária única e continua a ser evidente em 2024 que o problema não será resolvido com a sempre adiada instituição de uma União Bancária, onde continua a reinar a desconfiança mútua entre os seus membros (o que se traduz na invencível resistência da Alemanha e de outras economias à instituição de uma garantia europeia dos depósitos bancários até 100 000 euros), embora esta tenha como principal objetivo pôr termo à fragmentação dos mercados financeiros, reinstalando os mecanismos normais de transmissão da política monetária.
- **Política fiscal:** esta é a capacidade que os Estados têm de através dos impostos e do Orçamento de Estado estimular ou abrandar a pulsação económica. As regras de entrada na Zona Euro criaram limites a esta capacidade (embora a UEM não seja uma união fiscal). Contudo, com o empréstimo da troika, em 2011, e com a entrada em vigor, em 1 de janeiro de 2013, do novo Tratado Orçamental (além de todas as regras posteriores), Portugal perdeu quase toda a liberdade de ação neste domínio. Mesmo depois da “acalmia” na crise do euro e das medidas excecionais no período da pandemia, as regras restritivas acabaram por ser reintroduzidas com todo o vigor

- **Poder cambial:** é uma espécie de síntese de tudo o que se perdeu com entrada na Zona Euro, em matéria de instrumentos de política económica nacional. No caso português, esse poder foi essencialmente o poder de desvalorização cambial que permitia, no mesmo gesto, tornar mais competitivas as exportações nacionais (face a produtos idênticos de outros países), equilibrando ao mesmo tempo a balança comercial pelo desencorajar das importações (tornadas mais caras pela desvalorização da moeda nacional face à moeda dos países de onde são provenientes as importações).

§4. Condenados à austeridade: desvalorização cambial ou desvalorização interna? A desvalorização cambial não é um instrumento trivial que possa ser usado, sem restrições, por um país com moeda própria. No caso português, com uma pequena economia muito exposta à concorrência europeia e internacional, o recurso à desvalorização, que implicava um aumento generalizado dos preços dos bens importados, só poderia ser usada para evitar males maiores. Era um remédio para corrigir desequilíbrios conjunturais, usado em combinação com o chamado “imposto inflacionário”, tão universal, quanto invisível, hoje proibido pelo artigo 123.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE).

Mas para percebermos todo o alcance da importância desta capacidade soberana (perdida) de desvalorização cambial, temos de comparar este instrumento com os mecanismos próprios de uma união monetária para fazer face a situações de choques assimétricos, isto é, situações em que apenas um ou vários Estados que partilham a mesma moeda enfrentam dificuldades que os colocam em situação crítica, à beira da insolvência. O problema fundamental é que a UEM não corresponde ao perfil das uniões monetárias clássicas, cujo modelo perfeito é o federalismo, que encontra nos EUA o seu tipo mais amadurecido. Uma união monetária que funcione tem mecanismos de equilíbrio que, sem deixarem de exigir um comportamento responsável do ponto de vista económico e financeiro aos Estados-Membros, impedem que, no caso de uma crise, esse Estado fique à beira da ruptura.

Nos EUA existe um governo federal, com um orçamento próprio elevado, que permite partilhar com os Estados federados algumas das

despesas sociais, que tendem a aumentar em períodos de crise. Em períodos difíceis, quando os Estados federados são obrigados a reduzir a despesa e o investimento, o governo federal tende a ter políticas expansionistas e contracíclicas, que permitem contrariar as tendências para a recessão no conjunto da União. Por outro lado, o banco central dos EUA, a Reserva Federal (FED), ao contrário do BCE, que apenas tem como objetivo (apesar da prática corretiva introduzida por Mario Draghi à frente do BCE, as regras do TFUE continuam válidas) uma cega manutenção da inflação num nível que não ultrapasse os 2%, persegue também o objectivo do “pleno emprego”, actuando em conformidade nos mercados financeiros, estimulando a actividade privada e garantindo que a dívida pública federal não é vítima de ataques de especuladores financeiros. Nos EUA existe uma verdadeira união fiscal, ao contrário do que ocorre na Zona Euro, onde a competição fiscal leva ao absurdo de as melhores empresas de países em dificuldades pagarem os seus impostos em países ricos (como ocorre nos casos de Portugal e da Holanda). Nos EUA existe ainda uma verdadeira união bancária, que impede os Estados federados de ficarem numa interdependência mútua e tóxica com os seus bancos nacionais, como ficou bem ilustrado pelo caso limite da Irlanda (um país levado à falência pela irresponsabilidade da sua banca comercial). Mais ainda, nos EUA existe uma “união de transferência” baseada numa visão estratégica do interesse comum da União, isto é, a “coesão económica e social” não é uma bandeira retórica esquecida, como ocorre hoje na União Europeia, mas um imperativo constitucional que ajuda a corrigir as assimetrias de desenvolvimento entre Estados e regiões numa perspectiva de solidariedade e cooperação políticas, com resultados positivos para todos os membros da união americana (apesar de todos os ataques que décadas de neoliberalismo têm causado na estrutura económica e social dos EUA). Na Europa, ocorre o contrário. Na gestão da crise não existe nenhuma instância – desde que a Comissão Europeia, pressionada pela Alemanha, aceitou demitir-se de cumprir as tarefas que o Tratado de Lisboa lhe confere na defesa do interesse geral da EU – com uma visão estratégica da missão e futuro da União como um todo. Pelo contrário, as respostas são encontradas numa lógica disruptiva de “jogos de soma nula”, em que os mais fortes (países credores e excedentários)

procuram salvaguardar os seus interesses, não cuidando dos prejuízos causados aos países mais frágeis, devedores e deficitários.

Infelizmente, a UEM não só não tem na sua matriz nenhum destes mecanismos, como em letra de lei os proíbe. Recorde-se que os “resgates” à Grécia, Irlanda, Portugal, Chipre, assim como o apoio à banca espanhola, estavam, antes da crise, formalmente proibidos pelo artigo 125.º do TFUE. A UEM era uma ideia aventureira, na altura em que foi gizada. Como refere Vítor Bento, enquanto nos países com moeda própria as crises fazem-se anunciar por prévios sinais de alarme, de gravidade crescente (risco de inflação, risco cambial, risco de crédito), na Zona Euro, a crise começou logo pelo fim, pelo risco de bancarrota.¹³ Neste momento, continuar a manter o essencial de regras que se mostraram altamente destruidoras do bem-estar e do património de pessoas e países, é uma teimosia que se pode tornar criminosa, pois transporta consigo o risco de desmoronar o projeto europeu no seu conjunto.

Sem a possibilidade de desvalorização cambial, para tornar mais competitivas as suas exportações, nem capacidade de emitirem moeda para, através da inflação, poder diminuir a sua dívida interna e a dívida externa denominada em moeda nacional, os países que entraram em dificuldades de excesso de endividamento dentro da Zona Euro, como Portugal, foram obrigados a aplicar o único “remédio” existente – dada ausência de mecanismos federais de equilíbrio próprios de uma união de transferência como vimos acima, a propósito dos EUA – que é a política de austeridade. Não podendo desvalorizar a moeda, nem contando com dispositivos federais de correção, os Estados-Membros da Zona Euro em dificuldade são obrigados à chamada “desvalorização interna”: diminuir salários, aumentar a carga fiscal, e cortar despesa pública até se voltar ao reequilíbrio das contas públicas.¹⁴

¹³ BENTO, Vítor, *Euro Forte. Euro Fraco. Duas Culturas, Uma Moeda: Um Convívio (Im) Possível?*, Lisboa, Bnomics, 2013, p. 131.

¹⁴ Eis uma boa descrição da desvalorização interna, e dos seus impactos: “Primeiramente, a descida dos salários e a deflação contribuem para deprimir a procura interna no imediato, num momento em que a economia revela dificuldades em crescer por via das exportações, o que tem um impacto negativo no crescimento económico, no emprego e nas finanças públicas. Depois, a redução dos impostos sobre os lucros conduz à diminuição das receitas

A desvalorização cambial não é, como já foi dito, isenta de riscos e de custos. Contudo, em comparação com a desvalorização interna, a sua eficácia tende a ser mais rápida, e socialmente mais justa. Como refere Pedro Braz Teixeira, numa união monetária, o alarme em relação a um dado país que entra em zona de perigo é dado pela subida da taxa de juro das suas obrigações no mercado da dívida (como sucedeu a Portugal em 2010 e 2011, antes do pedido de resgate). Ora, este alarme, como ocorreu no caso português, tende a ser tardio, e o seu resultado é o contrário do que seria desejável: “A subida das taxas de juro sinaliza o problema, mas agrava o défice público.” Com isso, a “desvalorização interna”, a necessidade de reduzir salários, aumentar impostos e diminuir a despesa pública, torna-se ainda mais profunda, mais dolorosa, e, provavelmente, mais ineficaz, dado que se entra num território em que a austeridade se pode transformar numa “espiral recessiva” fora de controlo. Pelo contrário, a desvalorização da taxa de câmbio, apenas possível nos países com moeda própria, não só sinaliza o problema (risco de desequilíbrio na balança de transacções correntes de um país) como ajuda a combatê-lo, pois recupera a balança comercial e diminui o défice externo.¹⁵

Já no plano da justiça social, a desvalorização interna, tende a atingir com mais dureza as camadas mais frágeis da população, desde logo os desempregados, as camadas mais vulneráveis que dependem de ajudas sociais para não tombarem na pobreza, os pensionistas, os assalariados com vínculo precário e baixos salários. Mesmo no tecido produtivo, os sectores mais dependentes da procura interna tendem a ser afectados, podendo o sector exportador, pelo contrário, conhecer um impulso, apoiado mesmo por medidas públicas em matéria de estímulos

fiscais, a qual agrava a situação das contas públicas ou tem de ser compensada por cortes no consumo e no investimento públicos (..) na ausência de mecanismos de escala europeia para lidar com o desequilíbrio entre países excedentários e países endividados, o ajustamento só é conseguido à custa de períodos prolongados de baixo crescimento, desemprego elevado, deterioração das contas públicas e, por conseguinte, das funções sociais do Estado”, ABREU, Alexandre, *et alia*, *A Crise, A Troika e as Alternativas Urgentes*, Lisboa, Tinta da China, 2013, p. 42.

¹⁵ TEIXEIRA, Pedro Braz, *O Fim do Euro em Portugal? Como Chegámos à Crise Atual*, Coimbra, Conjuntura Atual Editora, 2012, pp. 42-43.

ou reduções fiscais. A desvalorização interna constitui, assim, um factor de intensificação dos conflitos sociais dentro do próprio país que aplica a austeridade. Em contrapartida, como refere, talvez com uma ênfase excessiva, Wolfgang Streeck: “A desvalorização constitui um instrumento grosseiro (*rough justice*), mas do ponto de vista da justiça social, é sempre melhor do que nada (...) [Quando um país não quer ou não pode acompanhar o ritmo dos outros] e desvaloriza a sua moeda, as oportunidades dos produtores estrangeiros reduzem-se, e as dos produtores nacionais aumentam. Por conseguinte, as oportunidades de emprego da população do país que desvaloriza a sua moeda aumentam à custa das oportunidades das populações empregadas noutros países (...) Por outras palavras, a possibilidade de desvalorização impede que países ‘mais competitivos’ obriguem países ‘menos competitivos’ a reduzir as pensões dos seus cidadãos com menos rendimentos, para que os cidadãos com mais rendimentos possam continuar a comprar aos produtores dos países mais competitivos os seus BMW a um preço fixo”.¹⁶

§5. A ameaça negligenciada: a dívida externa: Na preparação do país para entrar na Zona Euro todos estes perigos foram subestimados, ou mesmo desprezados pelos altos responsáveis do processo de decisão política. As medidas tomadas (privatizações, liberalização dos movimentos de capitais e desregulamentação do sector financeiro), pelo contrário, traziam recursos suplementares ao erário público, nomeadamente, com as receitas das privatizações, que adicionadas ao afluxo de fundos europeus, ajudaram a manter as contas públicas sob controlo. Em 1998, um estudo académico, encomendado pelo Ministério das Finanças, integrando professores e inves-

¹⁶ STREECK, Wolfgang, *Tempo Comprado. A Crise Adiada do Capitalismo Democrático*, traduzido do alemão por Marian Toldy e Teresa Toldy, Lisboa, Conjuntura Atual Editora, 2013, p. 265. Os riscos para a justiça social, sobretudo numa situação de acumulação de défices excessivos, e no quadro da disciplina da UEM, traduzem-se também na redução dos compromissos dos Estados com as suas políticas públicas de bem-estar: CABO, Sérgio Gonçalves do, “O Banco Central Europeu e a Moeda Única Europeia”, *Cidadania e Construção Europeia*, V. Soromenho-Marques (coordenação), Lisboa, Ideias & Rumos/Museu da Presidência da República, 2005, p. 64.

tigadores, entre os quais o então desconhecido Vítor Gaspar, procurava, numa linguagem severamente hermética, dissipar os receios levantados pela futura integração da economia portuguesa na Zona Euro. Apesar do diagnóstico final ser promissor, classificando a adesão do país à Eurozona como uma “aposta fundamentada”, o estudo chamava a atenção para uma das consequências mais inquietantes do novo estatuto que o país iria assumir. Com efeito, ao entrar numa união monetária, com parceiros economicamente mais fortes, a capacidade de endividamento externo de Portugal nos mercados financeiros iria aumentar significativamente, dado que, gradualmente, existiria uma tendência para a baixa da taxa de juro exigida pelos mercados de dívida às obrigações nacionais. Rezava, assim, o estudo: “A taxa de juro surge, neste âmbito, como o canal principal de transmissão de efeitos e a sua influência processa-se nos seguintes termos: a redução das taxas de juro induz, em particular nos primeiros anos de participação na área do euro, uma acumulação mais rápida do capital público, do capital humano, e, sobretudo, do capital privado. Esta acumulação do stock de capital, financiado em parte por via de um aumento do endividamento externo, representa uma expansão da capacidade produtiva, conduzindo ao aumento do produto *per capita*”.¹⁷

Curiosamente, no conjunto de requisitos do Pacto de Estabilidade e Crescimento, necessários para poder integrar a Zona Euro, não existia qualquer referência quantitativa ao valor da dívida externa. **Havia limites à dívida pública (não poderia ser superior a 60% do PIB), ao défice (deveria ser inferior a 3% do PIB), mas nenhuma referência à dívida externa, que, como todos aprendemos à nossa custa, foi e é o elemento crítico na crise europeia.** O sintoma mais crítico de uma doença mais profunda, mas aquele que conduziu à necessidade dos planos de resgate, com o seu cortejo de severas medidas de austeridade que visam garantir aos credores externos que as dívidas serão saldadas. O mais estranho é perceber que, na altura em que a dívida externa do país estava nas fases

¹⁷ Ministério das Finanças, *O Impacto do Euro na Economia Portuguesa. Um Estudo Coordenado pela Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa*, Lisboa. Ministério das Finanças, 1998, p. 20.

iniciais da sua enorme acumulação, alguns dos principais atores políticos pareciam, pura e simplesmente, ignorar, ou, pelo menos, negligenciar o problema. Em 17 e 23 de fevereiro de 2000, dois economistas com um passado de vulto e um promissor futuro, escreveram dois textos que ilustram os erros trágicos que nos conduziram à dura encruzilhada com a intervenção da troika em 2011, mas cujo preço continua a ser pago, pois, o software da UEM não sofreu as alterações positivas necessárias para evitar novas crises.

O primeiro escrito é da autoria de Cavaco Silva. Trata-se do famoso artigo de opinião publicado no *Diário de Notícias* de 17 de fevereiro de 2000, intitulado “O Monstro”. O ex-primeiro-ministro denunciava o aumento da despesa pública no OE de 2000, contrariando a tendência para a sua diminuição em todos os outros países que estavam a transitar para a Zona Euro. Importa recordar, contudo, que a dívida pública de 1999 tinha sido apenas de 49,6% do PIB (em 2013, rondou os 130%). E nesse ano de 2000, baixaria para 48, 5%. A taxa de desemprego era de 4,2% (em 2013 atingiu 15,5%). O défice orçamental era de 2,9% do PIB (o país sangrou 4% em 2014). No entanto, Cavaco Silva advertia: “Receio bem que o monstro atinja uma tal dimensão que o combate, depois, não se faça sem muitos feridos (...) sem falar nos estragos causados à economia nacional e ao bem-estar dos Portugueses.” O tempo acabou por dar razão a Cavaco Silva, muito embora na sua advertência faltasse o destacar da importância, pela vulnerabilidade política que representaria para o país, da hipertrofia da dívida externa. A entrada na Zona Euro iria fazer diminuir, por causas várias, a penetração das exportações portuguesas, sobretudo nos sectores tradicionais. Mas esta advertência não soube reconhecer que a euforia era não só pública como privada, e que já vinha do início da década de 90, quando Cavaco governava: as importações, sem restrições ao financiamento externo, dispararam, levando a um aumento substancial do défice comercial. A dívida externa continuou a subir paulatinamente ao longo da primeira década do século XXI.

Uma semana após o aviso de Cavaco, Vítor Constâncio tomava posse, pela segunda vez, como governador do Banco de Portugal. Ainda hoje é uma experiência assustadora ler o seu discurso inaugural, transbordando

de autocontentamento¹⁸. O homem que iria chefiar o BdP no território perigoso da transição do escudo para o euro, após a perda da soberania monetária e cambial, estava cheio de certezas. Contra aqueles que alertavam contra “a ideia algo confusa” do perigo da dívida externa, o novo governador ripostava com soberba: “[combatendo] alguns equívocos sobre o significado da balança externa corrente para uma região de uma união monetária como é actualmente Portugal. Sem moeda própria não voltaremos a ter problemas de balança de pagamentos iguais aos do passado (...) Ninguém analisa a dimensão macro da balança externa do Mississipi ou de qualquer outra região de uma grande união monetária”. Estas estranhas declarações, que eram partilhadas por muitos dos “engenheiros” da Zona Euro, revelam uma ignorância profunda quer do federalismo americano quer da natureza frágil e limitada da UEM. Que bom seria se o BCE actuasse como a FED! São fantasias que explicam porque o país não contou com a prudência do BdP quando mais dela precisaria. Considerar irrelevante a balança externa era o mesmo que fechar os olhos à enxurrada de dívida das empresas e das famílias (fundamentalmente contraída no exterior) que ultrapassaria os 200% do PIB até à sua saída do cargo em 2009. Na banca a situação não era melhor, com um rácio médio de transformação de depósitos em crédito de 161,5%, havendo instituições com rácios superiores a 200%. Ao lado da dívida privada e da situação de extrema alavancagem do sistema financeiro, a dívida pública de 83% do PIB em 2009 era quase negligenciável, sobretudo quando comparada com a de outros países da zona euro, numa altura em que os orçamentos nacionais foram chamados a suportar os efeitos de uma crise económica e financeira.

§6. A realidade prevalece sempre sobre as fantasias. O colapso da capacidade do Estado português gerir a sua dívida, ocorrido em 2011, tem de ser lido como parte da crise financeira mundial, revelada em 2007, e como um dos resultados das lacunas e dos defeitos genéticos da Zona Euro, sumariados acima. Contudo, tal facto não isenta um juízo crítico sobre a

¹⁸ CONSTÂNCIO, Vítor, “Discurso de Tomada de Posse do Governador Dr. Vítor Manuel Ribeiro Constâncio, em 23 de fevereiro de 2000”, *Boletim Económico do Banco de Portugal*. Março de 2000, pp. 5-10.

incompetência técnica e o voluntarismo político daqueles dirigentes nacionais que, sem consulta popular, se sentiram autorizados para tomar a decisão de avançar para a Zona Euro, abdicando da soberania monetária e cambial, em troca de vãs e vagas promessas de completude de uma UEM que se iniciava plena de perigosas insuficiências e com um enviesamento ideológico neoliberal indesmentível. Muito raramente, na história do país, a escolha desavisada de tão poucos terá afectado a vida de quase todos.

Se a própria estrutura disfuncional da UEM deixava o país exposto ao risco de ampliar os seus desequilíbrios, nomeadamente, através da tentação irresistível para aumentar a dívida externa (sobretudo das empresas e das famílias) através de um crédito invulgarmente barato, canalizada pelo sistema bancário, a verdade é que, ao longo dos anos iniciais da entrada em funcionamento da Zona Euro, foram-se sucedendo uma série de eventos de grande dimensão, cujo denominador comum foi, no cômputo geral, o de serem negativos para o nosso país.

Num elenco sumário, podemos identificar os seguintes:

- Em 2000, rebentou a bolha do sector informático e electrónico, com consequências no decréscimo das exportações portuguesas.
- Em 2001, a União Europeia negociou a entrada da China na Organização Mundial do Comércio, com consequências desiguais para os diferentes Estados-Membros da Zona Euro. Se esse facto foi uma das causas do extraordinário incremento das exportações germânicas de automóveis, máquinas industriais e outros equipamentos para o mercado chinês, para alguns sectores tradicionais da indústria portuguesa (têxteis, vestuário e calçado) o resultado foi negativo, pelo menos numa fase inicial, pois as nossas exportações ficaram expostas a uma concorrência em termos que nos eram desfavoráveis.
- O alargamento a Leste da União Europeia, ampliando a esfera directa de influência da economia alemã, significou para Portugal não só mais concorrência no acesso aos escassos fundos comunitários, como também a inevitável deslocalização para esses países, com mão-de-obra bem preparada, e de baixo custo, de empresas e investimento estrangeiro.

- Por outro lado, não só Portugal se viu privado da capacidade de desvalorização, como a valorização excessiva do euro face ao dólar (passou de 0,96 dólares, em 2001, para 1,61 dólares em 2008) acabou por prejudicar a competitividade das nossas exportações, face a países com o mesmo perfil de especialização, situados fora da Zona Euro.
- Acresce ainda a persistente subida do preço do petróleo – um factor que sempre se reflectiu negativamente na nossa economia como o provam os choques petrolíferos de 1973 e 1978 – que passou de 20 dólares por barril de crude, em 2001, para 140 dólares em julho de 2008.¹⁹

Nos anos iniciais do euro, a economia portuguesa foi perdendo competitividade devido, sobretudo, à aposta no setor dos bens não transaccionáveis²⁰. A política de valorização do euro agravou ainda mais as coisas. Por outro lado, as necessidades privadas de financiamento foram “compensadas” por uma avalanche de crédito externo, barato. A dívida externa foi-se empilhando, despejada sobre sectores não transaccionáveis, como o imobiliário e a construção de infraestruturas em áreas onde o investimento não alterava o perfil qualitativo de competitividade da economia portuguesa, nem intensificava o seu carácter inovador. Ao contrário da convergência e do desenvolvimento, a Zona Euro aprofundou a divergência entre “países (...) especializados na produção de bens e serviços mais intensivos em conhecimento e tecnologia (como os países nórdicos, a Alemanha ou a Holanda) acumularam excedentes externos ao longo dos anos (...) Pelo contrário, os países com estruturas produtivas menos qualificadas (como Portugal, Espanha e Letónia) viram a posição externa das suas economias deteriorar-se de forma acelerada”.²¹ Com o despertar da crise financeira de 2007/2008, todas estas debilidades ficaram expostas apesar das fantasias de Vítor Constâncio, e de outros engenheiros

¹⁹ Alexandre Abreu *et alia*, *A Crise. A Troika e as Alternativas Urgentes*, p. 34.

²⁰ BENTO, Vitor, *Perceber a Crise para Encontrar o Caminho*, Lisboa, Bnomics, 2009.

²¹ Alexandre Abreu *et alia*, *A Crise. A Troika e as Alternativas Urgentes*, p. 36.

da UEM, segundo as quais numa união monetária a balança de pagamentos dos Estados-Membros já não constituía um problema existencial como no passado.

No plano político, as tentativas para conferir uma base constitucional ao projeto europeu fracassaram com os referendos em França e Holanda, em 2005. O malogro do Tratado Constitucional Europeu foi duplo, formal e material. Formal porque desencorajou o recurso ao método aberto da Convenção, e ainda mais às consultas populares como mecanismo legitimador do direito primário europeu. Material, porque impediu qualquer tentativa futura de refundação constitucional da Europa, compensando a visão cada vez mais estritamente neoliberal e monetarista inerente ao método de integração negativa postulado pelos tratados, que reduz a construção europeia a um espaço onde predomina a liberdade dos agentes de mercado e não dos cidadãos.²² O reduzido espaço para políticas comuns, conjugado com o regresso do método intergovernamental, coloca os povos à margem das decisões e põe em causa as suas opções constitucionais. O Tratado de Lisboa (2009) afastou os cidadãos. Ficaram apenas os governos. Quando a crise rebentou ficou apenas o diretório.

A aventura da Zona Euro, que foi saudada no Parlamento com uma fé “europeísta”, de que Freitas do Amaral deu o exemplo mais grandiloquente, acabou por se revelar uma perigosa aventura para Portugal. Em vez de solidariedade e aprofundamento, a Zona Euro aumentou a distância e as barreiras entre Estados. Sujeitou países desiguais às mesmas regras inflexíveis. Com ganhadores e perdedores, o pior estava e está ainda para vir.

Alguma bibliografia do Autor complementar sobre esta temática

Soromenho-Marques, Viriato, “Where is the European Union Heading? Can a Renewed Social Agenda Avoid the Coming of a European “Behemoth”, “the many-headed monster?”, *Crítica Económica e Social*, n.º 6, março de 2016, pp. 5-15. URL: www.criticaeconomica.net

²² OLIVEIRA MARTINS, Guilherme de, *Que Constituição para a Europa? Análise do Projecto da Convenção*, Lisboa, Gradiva-Fundação Mário Soares, 2003, p. 79.

- Soromenho-Marques, Viriato and Ricardo Cabral), “40 Years of Democracy and Integration in the EU”, *Crítica Económica e Social*, n.º 9, outubro-dezembro de 2016, pp. 46-58. URL: www.criticaeconomica.net
- Soromenho-Marques, Viriato and Ricardo Cabral, “Eurozone: Between Hope and ‘Mission Impossible’”, Reconnecting Europe, Brussels, Heinrich Böll Stiftung-European Union, 21 February 2018. <https://eu.boell.org/en/2018/02/21/eurozone-reform-between-hope-and-mission-impossible>
- Soromenho-Marques, Viriato, «Quo vadis Europa? | Professor Viriato Soromenho-Marques: “Fear alone will not provide a sustainable future for the EU”», Interview by Margarita Adamou, Head of the press office of the Greek Embassy in Lisbon, and Nefeli Mosaidi, 02 April 2018, Greek News Agenda, <http://www.greeknewsagenda.gr/index.php/interviews/quo-vadis-europa/6682-viriato-soromenho-marques>
- Cabral, Ricardo and Viriato Soromenho-Marques, “Eurozone Reform Proposals: Not Quite the Way Forward!”, Reconnecting Europe, Brussels, Heinrich Böll Stiftung-European Union, 09 April 2018. <http://eu.boell.org/en/2018/04/09/eurozone-reform-proposals-not-quite-way-forward>
- Soromenho-Marques, Viriato and Ricardo Cabral, “The High-Price of Our ‘Low-Cost’ Monetary Union”, Heinrich Böll Stiftung-European Union, 18 July 2018. <http://eu.boell.org/en/2018/07/18/high-price-our-low-cost-monetary-union>
- Ricardo Cabral and Viriato Soromenho-Marques, “Crisis? What Crisis?”, Reconnecting Europe, Brussels, Heinrich Böll Stiftung-European Union, 11 September 2018. <http://eu.boell.org/en/2018/09/11/crisis-what-crisis>
- Viriato Soromenho-Marques & Ricardo Cabral, “Poor Leadership Makes for Somber Outlook”, Reconnecting Europe, Brussels, Heinrich Böll Stiftung-European Union, 6 November 2018. <http://eu.boell.org/en/2018/11/06/poorleadership-makes-somber-outlook>
- Ricardo Cabral & Viriato Soromenho-Marques, “How to Prevent the Chaos of Disintegration”, Reconnecting Europe, Brussels, Heinrich Böll Stiftung-European Union, 20 December 2018. <http://eu.boell.org/en/2018/12/20/how-prevent-chaos-disintegration>

Conclusões principais da Conferência

Conclusões principais da Conferência*

MARIA JOSÉ RANGEL DE MESQUITA (FDUL)

No *Painel I – Cultura Europeia e Valores da União em crise: que futuro?* que, nas palavras do Presidente do mesmo, Prof. Doutor Hermenegildo Fernandes, configurou “Um painel prospetivo presentista e um olhar para as matrizes culturais europeias”, os dois oradores abordaram, na ótica do relevo da história para a compreensão e modelação dos valores europeus na contemporaneidade, temáticas diversas, mas complementares entre si.

O primeiro orador, Prof. Doutor Pedro Barbas Homem (FDUL), incidiu sobre o direito e a sua dimensão essencial constitutiva da cultura europeia, integrando aquele a dimensão cultural europeia. Foi sublinhada, em especial, a presença do Direito desde as raízes medievais da Universidade e a nova matriz dada pelos juristas europeus, conferindo à Cultura Europeia características essenciais: o conceito de direito comum europeu e a construção da Europa como realidade jurídica. Foi sublinhada também a criação de uma cultura jurídica comum através da universidade, então de elite, de poucos, e através dos livros e sua circulação, e do relevo dos juristas na constituição de processos de mudança a partir do direito – com uma extensa dimensão cosmopolita, com institutos e direito comuns, configurando já então um direito comum europeu. O direito enraizado na cultura Europeia e os valores europeus que a informam enquanto legado jurídico seriam retomados na construção europeia e nos debates constitucionais atuais sobre a identidade europeia, enquanto fundamento de valores partilhados e expressão de um consenso político. O passado da cultura e os valores da

* O texto das conclusões principais de cada um dos Painéis da Conferência é da exclusiva responsabilidade da autora que as elaborou, na qualidade de membro da Coordenação do Módulo Jean Monnet.

cultura europeia, construídos ao longo de séculos, também pelo direito e a sua ciência, revivem no presente e (re)assumem nova dimensão na pertença cosmopolita a um projecto europeu comum e ação das instituições, nacionais e europeias, que os aplicam em cada momento, numa confluência dinâmica entre o passado e o presente, o geral e o particular, o comum e o específico, o direito europeu e os direitos nacionais.

A segunda oradora, Prof.^a Doutora Cristina Pimentel (FLUL), incidiu sobre a relação entre a Antiguidade Clássica enquanto passado e terreno ideológico e cultural, que permite compreender a nossa matriz civilizacional, e o presente; e, mais concretamente, sobre o diálogo entre os clássicos e a contemporaneidade – e os temas que hoje se dizem fraturantes. Esse diálogo é ilustrado através de alguns exemplos, contribuindo o conhecimento da Antiguidade Clássica para identificação do que se aprova ou rejeita no presente e respetivas razões. Os exemplos ilustrativos reportam-se, com respaldo em autores de referência da Antiguidade clássica, aos temas da escravatura (Marco Tenêncio Varrão, Marco Pórcio Catão, Séneca e Tácito), da pena de morte (Séneca), da eutanásia (Estóicos) e dos Jogos (Séneca, Santo Agostinho) – e respetiva discussão argumentativa. Todos esses exemplos da Antiguidade, que remetem para temas e debates idênticos da atualidade e para o debate argumentativo em torno dos valores que lhe estão subjacentes – e que devem ser preservados na cultura europeia, evitando o regresso de algumas realidades mais duras ou injustas –, são por isso aduzidos, pela oradora, também, “como aviso” e “como alerta em tom de Cassandra”.

Das intervenções dos dois oradores do *Painel I* ressaltam, assim, duas ideias fundamentais: a de que o direito e a sua ciência, bem como a Universidade medieval, assumiram papel determinante na modelação da cultura europeia e do Direito Comum Europeu e seus valores e da identidade europeia, cosmopolita, cuja matriz se mantém, mas assume novas dinâmicas progressivas de atualização na sua interpretação e aplicação no presente; a de que a Antiguidade Clássica, pela pena dos autores clássicos, testemunha realidades e discussão argumentativa sobre a mesmas que, por encerrarem situações mais duras ou injustas, hão-de servir de alerta na discussão de temas similares, em especial fraturantes, da contemporaneidade, e na proteção de valores da cultura comum europeia a preservar.

No *Painel II – Direitos Fundamentais e Estado de Direito enquanto valores da União: significado e instrumentos de proteção*, o Presidente do mesmo, Prof. Doutor Fausto de Quadros (FDUL), equacionou os termos do percurso que conduziu à consagração dos direitos fundamentais e do Estado Direito nos Tratados, sublinhando a ideia de “União de Valores” enquanto cerne da identidade constitucional da União Europeia. Sugeriu ainda, face à regressão dos Direitos do Homem a que se assiste no presente século, que a Carta dos Direitos Fundamentais da União, com o seu acervo de direitos, pode e deve servir de modelo para uma melhor ponderação da dignidade da pessoa humana e a salvaguarda dos Direitos do Homem à escala global, enquanto elemento essencial do acervo da globalização. Sublinhou ainda que, inexistindo proteção daqueles direitos fora do quadro do Estado de direito, o primado do direito abrange todo o direito (da União, Internacional e nacional), devendo observar-se, em caso de conflito entre ordens jurídicas, o nível mais elevado de proteção dos direitos fundamentais.

O primeiro orador, Prof. Doutor António Ventura (FLUL), versou, numa perspetiva historicista – e partindo do pressuposto de que, perante as reiteradas violações dos direitos humanos pelos Estados, devem os cidadãos tomar nas suas mãos a defesa dos mesmos e pressionar os poderes no mesmo sentido –, sobre a génese e a evolução da Liga Portuguesa dos Direitos Humanos, enquanto instrumento nacional de proteção de direitos humanos, não sem ligações cosmopolitas a outros entes europeus que promovem essa proteção. A Liga Portuguesa dos Direitos Humanos completou 100 anos de existência, em 2021, não sem raízes mais antigas na primeira organização que, em Portugal, assumiu a defesa dos Direitos do Homem – a Liga Portuguesa de Defesa dos Direitos do Homem, criada em 1907 – e na segunda que lhe sucedeu, entre 1911 e 1916/17. Assim, a (terceira) Liga Portuguesa de Direitos Humanos, enquanto organização não-governamental, vem assumindo, não sem vicissitudes jurídicas e outras, um papel de relevo na defesa dos direitos humanos, entre outros, por via de publicações de textos cimeiros na matéria, especialmente europeus e internacionais, denúncia de abusos e situações de violação de direitos, reclamações sobre a situação dos presos na cadeia ou elaboração de projetos

de lei. Com uma lógica também cosmopolita e global, não deixou a Liga de se associar a outras organizações não nacionais – como a Federação Internacional das Ligas de Direitos do Homem ou a Liga dos Direitos do Homem e do Cidadão francesa – chegando, inclusive, a contar com uma estrutura criada em França. Já em 2008 a Liga viria a fundir-se com a Civitas – Associação para a defesa e promoção dos direitos do cidadão, assumindo a denominação de Liga Portuguesa dos Direitos Humanos – Civitas que ainda hoje se mantém.

A segunda oradora, Prof.^a Doutora Ana Isabel Soares Pinto (FDUL), partindo da Proposta 25 constante do Relatório Final da Conferência sobre o Futuro da União Europeia, com vista à defesa sistemática do Estado de direito em todos os Estados membros, bem como das medidas em que se desdobra, abordou a temática do Painel III na ótica da promoção do conhecimento e do significado dos instrumentos de proteção dos direitos fundamentais e do Estado de direito enquanto valores europeus, enquanto condição *sine qua non* da tangibilidade dos valores europeus para os cidadãos e da defesa sistemática desses valores. Procede a oradora, primeiro, ao enquadramento, no direito originário e também no direito derivado pertinente, do significado dos valores dos direitos fundamentais e do Estado de direito no quadro de uma União de Valores – em especial dos princípios em que se desdobra o valor do Estado de direito. Depois, a uma análise dos instrumentos de proteção, ao nível da União, daqueles valores – instrumentos políticos e jurídicos, vinculativos e não vinculativos, preventivos e repressivos – quer previstos nos Tratados, quer não previstos nos Tratados – instrumentos de *soft law* e de *hard law*. Procedendo a uma análise crítica dos mesmos, em especial dos motivos que, bloqueando o funcionamento do artigo 7.º do Tratado da União Europeia, lhe retiram, na prática, efetividade, valoriza o papel da jurisprudência do Tribunal de Justiça na constante promoção dos valores da União em causa, salientando ainda os méritos dos instrumentos de *soft law* – pela sua utilidade e eficácia prática na promoção no respeito dos valores da União, nomeadamente o Mecanismo Estado de Direito e o Relatório sobre o Estado de direito e as recomendações que dele constam desde 2022 – e de *hard law*, como é o caso do “Regulamento Condicionalidade” (Regulamento (UE, Euratom)

2020/2092), cujo procedimento de aplicação dispensa a deliberação do Conselho por unanimidade, assim ultrapassando um dos principais obstáculos do procedimento do artigo 7.º do TUE. Este instrumento viu a impugnação da sua validade culminar com dois acórdãos no sentido de não dar provimento aos recursos de anulação intentados pela Hungria e pela Polónia – observando a Comissão na sua aplicação, já concretizada no caso da Hungria as Orientações por si fixadas, as quais, também retomando aquela jurisprudência, explicitam, entre outros aspetos, a questão da proteção dos direitos dos destinatários finais ou beneficiários de pagamentos a cargo do orçamento da União, que ainda suscita dúvidas. Os elementos de *hard law* do Regulamento, por via do impacto económico e financeiro para o Estado membro da não concretização de pagamentos suportados a partir do orçamento da União, aliados às avaliações que encerra – e obrigações reforçadas de informação pelo Estado membro, traduzem-se, assim, num instrumento de relevo rem termos de eficácia da proteção do Estado de direito enquanto valor da União.

Das intervenções dos dois oradores do *Painel II* decorrem, pois, duas ideias fundamentais. Uma primeira, do apelo à cidadania na promoção dos direitos humanos, no sentido do relevo da organização da sociedade civil europeia nessa promoção e proteção dos direitos humanos/direitos fundamentais (terminologia da Carta) e do relevo das organizações nacionais e transnacionais com tal fim – cujo espaço de atuação e influência tem certamente margem para incremento e melhorias, seja através das suas iniciativas, seja, v. g., por via da reponderação do seu estatuto processual na justiça nacional e europeia. Uma segunda, de multiplicidade de instrumentos de proteção dos valores europeus, com diversa natureza jurídica e finalidades – uns, pese embora não vinculativos, têm-se revelado, articuladamente, também pelo seu efeito persuasor, instrumentos eficazes para a promoção de alterações que garantem o respeito pelos valores da União; outros, vinculativos, como o “Regulamento Condicionalidade”, com evidente efeito de compelir os Estados membros a adotar as medidas necessárias que asseguram o respeito pelo Estado de direito. Não obstante, subsistem algumas questões ainda a ponderar numa ótica de melhoria da eficácia dos diversos instrumentos de promoção do respeito pelo Estado de direito, seja ao nível do procedimento

do artigo 7.º do TUE e dos obstáculos à sua aplicação na prática, seja ao nível da aplicação do Regulamento e seus efeitos sobre os sujeitos infra-estaduais e seus direitos decorrentes do Direito da União.

No Painel III – Direitos Fundamentais e Estado de Direito enquanto valores da União: os instrumentos de resposta às crises, Presidido pela Prof.^a Doutora Anabela Gonçalves (FLUL), a primeira oradora do painel, versou sobre a articulação entre Memória e Direitos Humanos ou Memória e Cidadania, partindo de uma interrogação: Como pode a Memória ou as Artes e Humanidades contribuir na defesa dos Direitos Humanos? A partir dos estudos de Memória, enquanto área interdisciplinar que agrega várias áreas científicas (especialmente História, Arquitectura, Artes e Humanidades), refletiu sobre o papel transformador da memória na consolidação dos Direitos Humanos, de modo a que o passado permita iluminar e construir o presente. Propondo uma reflexão sobre o papel transformador da Memória (*rectius*, da representação da memória), a oradora centrou-se exemplo do Holocausto e das sua representação sob várias formas artísticas (cinema, literatura, banda desenhada), enquanto estímulo à reflexão e ao apelo à cidadania e instrumento de denúncia de violação de direitos humanos, constituindo os discursos de memória narrativas das vítimas – que fomentam e desencadeiam a representação de actos de violência e crimes contra a humanidade e a empatia com a dor dos outros. Além disso, considera a oradora que a disseminação global dos discursos memorialísticos veio permitir a “transculturalização e transnacionalização” dessas experiências traumáticas, permitindo a construção de uma memória cosmopolita e de uma relação empática (*Mitgefühl*) por via da incorporação das memórias e na sensibilização à dor alheia. Nisso se traduzirá a vocação humanista (e de Esperança) dos Estudos de Memória, que tende a dar mais voz aos direitos das minorias ou à experiência de grupos étnicos com direitos muito reduzidos. Em suma, conclui que apenas a memória coletiva da violação dos direitos humanos pode alimentar o seu futuro, através de uma ligação entre passado e futuro – apresentando, assim, os discursos de memória uma dimensão de denúncia ou reclamação, coletiva ou individual, dos direitos humanos.

O segundo orador do painel, Prof. Doutor Rui Lancelero (FDUL), incidiu sobre a temática dos instrumentos de resposta à crise do Estado de Direito na União Europeia, tendo como pano de fundo o enquadramento dos valores da União, incluindo o do Estado de Direito, nos Tratados e o alcance da sua consagração, também enquanto princípio da União. Perante a percepção de crise do Estado de direito e de erosão da ordem democrática liberal, manifestada em alguns Estados membros, em especial pela adoção de medidas legislativas que comprometem o Estado de direito, incluindo a independência do poder judicial e a separação de poderes, registou-se uma evolução da União na construção de instrumentos jurisdicionais e não jurisdicionais com uma resposta “Ambiciosa, mas fragmentada da UE”. Assinala em seguida o orador alguns problemas na aplicação desses instrumentos – em especial a noção, não uniforme e ampla, de Estado de direito e a sua métrica, o excessivo recurso a instrumentos de *soft law* e a parcimónia dos reativos e sancionatórios, gerando-se situações de facto consumado. Analisa depois criticamente os vários instrumentos de resposta à erosão do Estado de direito – o procedimento do artigo 7.º do TUE; as respostas judiciais por parte do TJUE, em especial através do processo por incumprimento espoletado pela Comissão para dar resposta a problemas concretos de violação do Estado de direito e, após o caso *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, das questões prejudiciais colocadas por tribunais vários nacionais que têm subjacentes situações de afectação da independência judicial; as respostas não judiciais através de organismos da União; e, finalmente o Mecanismo de Condicionalidade no acesso a fundos da União, ínsito no “Regulamento Condicionalidade” – que, envolvendo uma apreciação pela Comissão de violações do Estado de direito que afetem ou possam afetar adversamente, sob diversas formas, a boa gestão financeira do orçamento da União, não é isento de dúvidas na sua aplicação, desde logo quanto à questão da não afetação dos beneficiários de fundos.

Das intervenções dos dois oradores do *Painel III* resultam, pois, duas ideias fundamentais: a primeira, no sentido de que o papel dos estudos de Memória e as violações de direitos humanos (testemunhos de atrocidades) que veiculam assumem um papel essencial na conformação (negativa) do futuro dos direitos humanos – para que não ocorram; a segunda, no sentido

da desmultiplicação dos instrumentos da União para obviar as violações do Estado de direito – mas que constitui uma resposta muito fragmentada – que carecem em certos aspetos, de articulação entre si (v.g. conceito de Estado de direito) e de serem dotados, por um lado, de uma maior eficácia para precaver situações indesejáveis de facto consumado e, por outro, de uma maior amplitude aplicativa dos mais eficazes.

Finalmente, no *Painel IV – Direitos Fundamentais e Estado de Direito após a Conferência sobre o Futuro da Europa: propostas, follow-on e desafios*, Presidido pela Prof.^a Doutora Maria João Estorninho (FDUL), que salientou a importância da reflexão sobre o pós Conferência sobre o Futuro da Europa, foi abordada pela primeira oradora Prof.^a Doutora Maria José Rangel de Mesquita (FDUL), a temática dos Direitos Fundamentais e do Estado de direito enquanto valores europeus no específico contexto da Conferência sobre o Futuro da Europa e dos desenvolvimentos e iniciativas subsequentes à Conferência neste domínio que contribuem – ou poderão contribuir – acrescidamente para a promoção e salvaguarda daqueles valores, ultrapassando alguns constrangimentos identificados quanto aos instrumentos já existentes. Em seguida, procede a oradora a uma análise da consagração daqueles valores pelo direito originário e de vários novos instrumentos para a sua proteção adotados a partir de 2014; da falta de efetividade do processo por incumprimento dos valores qualificados da União consagrado no artigo 7.º do TUE; e, finalmente do Regulamento que consagra o regime de condicionalidade para a proteção do orçamento da União – que, contendo um mecanismo de sanção, foi já aplicado com algum sucesso no caso da Hungria. Depois, versa as recomendações do Painel de Cidadãos 2 e as subsequentes propostas – e correspondentes medidas – resultantes pela Conferência sobre o Futuro da Europa, no âmbito da temática “Valores e direitos, Estado de direito, segurança”, e contidas no seu Relatório Final (cf. Proposta 25), em especial de extensão do âmbito de aplicação material do “Regulamento Condicionalidade” e, bem assim, de outros instrumentos relativos ao Estado de direito, e de alterações aos Tratados com vista a punir a violação desse princípio e valor. Finalmente, versa sobre o *follow-up*, pelas instituições da União, das referidas propostas

(e medidas). Neste ponto, assume maior relevo a iniciativa do Parlamento Europeu de revisão dos Tratados, por Resoluções de 9 de Junho de 2022 e de 22 de Novembro de 2023. É esta iniciativa que contém as propostas mais interessantes em matéria de proteção do Estado de direito: a par de outras (revisão preventiva das normas no TJUE e a legitimidade ativa do PE no processo por incumprimento), em particular, o reforço e a reforma do procedimento do artigo 7.º do TUE, no sentido de eliminar os obstáculos ao seu funcionamento e aumentar a sua eficácia e de atribuição de competência ao TJUE na matéria. Esta proposta e as medidas em que se desdobra não são, todavia, isentas de críticas – quanto às propostas de alterações procedimentais, às propostas de alteração da competência dos órgãos e quanto ao conteúdo das medidas sancionatórias aplicáveis aos Estados membros. Conclui pela necessidade de uma abordagem sistémica dos instrumentos de defesa do Estado de direito na ótica de uma futura – já em curso desde 2022, mas, infelizmente, ainda em ‘suspensão’ – revisão dos Tratados de modo a ultrapassar uma abordagem fragmentada e sem grande preocupação sistémica: em termos de conceito de Estado de direito e pressupostos de aplicação dos instrumentos para a sua proteção, de competência orgânica para a sua aplicação e de efeitos jurídicos, mormente em termos de sindicabilidade das medidas adotadas no contexto de cada um dos instrumentos hoje existentes.

O segundo orador do Painel, Prof. Doutor Viriato Soromenho Marques (FLUL), versou, numa ótica relacional entre a promoção e defesa dos direitos fundamentais e as condições materiais e institucionais para tal necessárias, sobre a incompletude da União Monetária do Euro como ameaça aos direitos fundamentais na União Europeia, através de uma viagem às raízes do debate em Portugal – sobre a participação, na sua ótica sem reflexão crítica, na União Económica e Monetária concebida sem um prévio suporte de federalismo constitucional. Primeiro, o orador, analisa criticamente os argumentos, no plano económico e político, invocados à época no sentido da adesão ao projeto contido no Tratado de Maastricht, aí descortinando um erro de europeísmo acrítico – que crises posteriores como a da dívida soberana, viriam a infirmar. Em seguida, sublinhando a ausência de efetivo debate sobre o tema, versa sobre as duas faces dos

argumentos da polémica: a incompletude, erros e preconceitos políticos na conceção da UEM; e os riscos para o desempenho da economia portuguesa, decorrentes, em especial, do único objetivo de combate à inflação, da falta de democracia da UEM e da perda (ou séria diminuição) de elementos fundamentais da soberania, como os instrumentos de política monetária e cambial, bem como económica. A entrada na Zona Euro – sem que o sistema imperfeito da UEM previsse mecanismos de correção para fazer face às assimetrias no espaço de circulação do Euro ou de promoção da convergência real (e não nominal) e da coesão económica e social – poria, pois, à prova as principais vulnerabilidades nacionais, nomeadamente o traço recorrente do saldo negativo na balança comercial, tendo como consequência, entre outras, uma “desvalorização interna” e correspondentes políticas de austeridade (como as que se verificariam a partir de 2010 com o pedido de resgate). Em especial, a perda do instrumento de desvalorização cambial para correção de desequilíbrios conjunturais, não acompanhado de mecanismos próprios da UEM para fazer face a choques assimétricos e que impeçam situações de rutura (como sucede no caso dos EUA, em que existe um orçamento federal, uma união fiscal e bancária), condenou o Estado ao único “remédio” existente – a política de austeridade e a correspondente “desvalorização interna” (diminuição de salários e da despesa e aumento de impostos), dada a ausência de mecanismos federais de equilíbrio ou correção próprios de uma união. Não funcionando na Zona Euro os prévios sinais de alarme existentes em países com moeda própria (risco de inflação, cambial e de crédito), naquela os alarmes são tardios, expressos na subida das taxas de jús com efeito no agravamento do défice público. E, no plano da justiça social, essa desvalorização interna tende a atingir duramente as camadas mais vulneráveis da população – e os seus direitos (à remuneração, à pensão ou a outras prestações sociais). Conclui o orador que os perigos da entrada de Portugal na Zona Euro foram subestimados, pese embora algumas vozes de economistas de aviso, a partir do final dos anos noventa, sobre a ameaça do aumento da capacidade de endividamento externo (e, assim, da dívida externa) e, ainda, do aumento da despesa pública – sem qualquer referência, aliás, no Pacto de Estabilidade e Crescimento. Acrescidamente, entende que exposição do país aos riscos da “estrutura

disfuncional” do Euro foi agravada por um conjunto de eventos que a partir de 2000, tiveram impacto negativo para Portugal, como a entrada da China na OMC ou a persistente subida do preço do petróleo – sem que se registassem então avanços no plano político para uma refundação constitucional da Europa, e para uma Zona Euro norteada pela solidariedade e pelo aprofundamento, cujas consequências ainda estão para vir.

Das intervenções dos dois oradores do *Painel IV* resultam, duas ideias fundamentais. Uma primeira, na ótica estritamente jurídica – e tendo em conta as propostas de revisão dos Tratados em matéria de melhoria dos instrumentos da defesa dos valores da União já lançadas pelo Parlamento Europeu no pós Conferência sobre o futuro da Europa –, o sentido da necessidade de uma abordagem sistémica dos instrumentos de defesa do Estado de direito na ótica da revisão dos Tratados em curso, apesar de “em suspenso”, de modo a ultrapassar uma abordagem fragmentada e sem grande preocupação sistémica desses instrumentos, nomeadamente em termos de conceito de Estado de direito e pressupostos da aplicação daqueles, competência orgânica para a sua aplicação e efeitos jurídicos, mormente em termos de sindicabilidade das medidas hoje passíveis de serem aplicadas aos Estados membros.

Uma outra, mais na ótica da política económica e monetária, no sentido de que a incompletude da UEM, teve concreto impacto negativo no caso português – a “desvalorização interna” –, por não estar dotada de instrumentos centrais de correção, orientados para uma convergência real, nem de mecanismos de solidariedade, e teve necessariamente, por força dessa mesma “desvalorização interna”, impactos negativos do ponto de vista da justiça social e dos direitos fundamentais, mormente sociais, dos grupos (sublinhe-se, de cidadãos da União) mais vulneráveis, muito onerados, em tempo de crise (revelada agora tardiamente por falta de indicadores de alerta precoces), por exigentes medidas de austeridade financeira.

Main Conclusions of the Conference

Main Conclusions of the Conference*

MARIA JOSÉ RANGEL DE MESQUITA (FDUL)

In *Panel I - European Culture and Union Values in Crisis: What Future?* which, in the words of its Chairman, Professor Doutor Hermenegildo Fernandes, was “*A prospective, presentist panel and a look at European cultural foundations*”, the two speakers addressed different and yet complementary topics, from the perspective of the relevance of History for the understanding and shaping of European values in contemporary times.

The first speaker, Prof. Dr. Doutor Pedro Barbas Homem (FDUL), focused on Law and its essential constitutive dimension of the European culture, as Law is part of the cultural dimension of Europe. The presence of Law since the medieval roots of the University and the new matrix established by European jurists was particularly underlined by the speaker as both gave European Culture its essential characteristics, such as: the concept of European common law and the shaping of Europe as a legal reality. It was also highlighted how a common legal culture emerged through the University, which was then an elitist institution for the few, and also through the circulation of books, as well as the pivotal role of jurists in driving changes through the Law – with an extensive cosmopolitan dimension, with common institutes and Laws, already shaping a European legal tradition. The Law which is enshrined in European culture and European values as a legal legacy were resumed in European integration as well as in current constitutional debates on European identity as foundations of shared values as an expression of a political consensus. The past of European culture and its values, that were built over centuries, also through Law and legal science,

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

are revived at present and (re)assume a new dimension in a cosmopolitan common European project and in the actions of national and European institutions, which apply them at every moment, in a dynamic confluence between the past and the present, the general and the particular, the common and the specific, the European Law and the national Law.

The second speaker, Professor Dr. Cristina Pimentel (FLUL), explored the relationship between Classical Antiquity – as Past as well as ideological and cultural grounds, which allows the understanding of our civilization model – and the present days. More specifically, the speaker focused on the dialogue between the Classics and contemporaneity – and the topics that are considered divisive today. This dialogue was illustrated through some examples, in a way that shows how the knowledge of Classical Antiquity contributes to the identification of what is approved or rejected in the present days, and the respective reasons. The mentioned illustrative examples, supported by key authors of Classical Antiquity, refer to the themes of slavery (Marcus Terentius Varro, Marcus Porcius Cato, Seneca and Tacitus), the death penalty (Seneca), euthanasia (Stoics) and the Games (Seneca, Saint Augustine) – and their respective argumentative discussion. All these examples from Antiquity, which refer to identical themes and debates of present days and to the argumentative debate around the values enshrined in them – and which must be preserved in European culture, avoiding the return of some harsher or more unjust realities – were therefore also presented by the speaker as “a warning” and as “a Cassandra-tone alert”.

The interventions of the two speakers on *Panel I* thus highlighted two key ideas. First, that both the Law and the Legal Science as well as medieval University played a decisive role in shaping European culture and in the development of European common law and its values, and of European identity, which remains cosmopolitan in nature and, though rooted in its original matrix, also assumes new and progressive updating dynamics in its interpretation and application at present times. Second, that Classical Antiquity, *through the pen of classical authors*, offers valuable insights into societal realities and argumentative debates on such realities which, due to their harsher or unjust situations, should serve as a warning when

addressing similar issues, especially the divisive ones, in contemporary times, and in the protection of the values enshrined in common European culture that must be preserved.

In *Panel II – Fundamental rights and the rule of law as values of the EU: meaning and instruments of protection*, the Chairman of the Panel, Professor Dr. Fausto de Quadros (FDUL), outlined the path that led to the enshrinement of fundamental rights and the Rule of Law in the Treaties, highlighting the idea of a “Union of Values” as the core of the European Union’s constitutional identity. The speaker also argued that, in light of the ongoing regression of Human Rights in the current century, the Charter of Fundamental Rights of the European Union, with its *acquis* of rights, can and should serve as a model for better balancing and weighing of the human dignity and the protection of Human Rights at global level, as an essential element of the *acquis* of globalization. The speaker also stressed that, since there is no protection of these rights outside the framework of the Rule of Law, the primacy of Law encompasses all Law (European Union, international and national), and in the event of conflict between legal systems, the highest level of protection of fundamental rights should be observed.

The first speaker, Professor Dr. António Ventura (FLUL), traced, from a historicist perspective – and assuming that, in light of repeated violations of human rights by States, citizens should take into their own hands the responsibility for defending those rights and push the authorities to do the same –, the genesis and evolution of the Portuguese Human Rights League (*Liga Portuguesa dos Direitos Humanos*), examining its role as a national instrument for the protection of human rights, not without cosmopolitan links to other European bodies that promote such protection. The Portuguese Human Rights League celebrated its centenary in 2021, and its roots can be traced back to the first organization that undertook the defence of Human Rights in Portugal – the Portuguese League for the Defence of Human Rights (*Liga Portuguesa de Defesa dos Direitos do Homem*), created in 1907 – and to the following second organization, between 1911 and 1916/17. Thus, the (third) Portuguese Human Rights League (*Liga Portuguesa dos*

Direitos Humanos), as a non-governmental organization, has played, despite legal and other challenges, a prominent role in the protection of human rights. Among others, it has contributed to such protection through the publication of influential texts on the subject, especially European and international sources of law, exposing human right abuses and violations, and advocating for improvements in prison conditions or drafting legislative proposals. The League, guided by a cosmopolitan and global perspective, has been associated with other non-national organizations – such as the International Federation of Human Rights Leagues or the French League for Human and Citizen Rights – and has even established a branch in France. In 2008, the League merged with Civitas – Association for the Defence and Promotion of Citizens’ Rights (*Civitas – Associação para a defesa e promoção dos direitos do cidadão*) and was renamed as Portuguese Human Rights League – Civitas (*Liga Portuguesa dos Direitos Humanos – Civitas*) until today.

The second speaker, Professor Dr. Ana Isabel Soares Pinto (FDUL), addressed the theme of Panel III – bearing in mind the Proposal 25 from the Final Report of the Conference on the Future of Europe, as well as their developing measures, which aims towards a systematic reinforcement of the Rule of Law across all Member States – in the perspective of the promotion of knowledge and meaning of the tools designed to protect fundamental rights and the Rule of law as European values, as a *sine qua non* condition for the tangibility of European values for citizens and their systematic defence. The speaker firstly addressed the main primary and relevant secondary law framework in order to understand the significance of fundamental rights and the Rule of Law within the framework of a Union of Values – in particular the principles into which the value of the Rule of Law is developed. The speaker then moved on to analyse the instruments available for safeguarding those values at Union level – political and legal instruments, binding and non-binding, preventive and repressive – whether foreseen in the Treaties or not – soft law and hard law instruments. Through a critical examination of these instruments, especially of the reasons that, hindering the effects of Article 7 of the Treaty on European Union, deprive it of its effectiveness, the speaker underlined the role of the case-law of

the Court of Justice in continually promoting the Union's values. The speaker also highlighted the relevance of soft law instruments – due to their usefulness and practical effectiveness in ensuring the respect for Union values, in particular the Rule of Law Mechanism and the Rule of Law Report and the recommendations contained therein since 2022. The speaker further explained the significance of hard law instruments, such as the “Conditionality Regulation” (Regulation (EU, Euratom) 2020/2092), explaining that its application procedure does not require unanimous deliberation by the Council, thus overcoming one of the main obstacles to the procedure under Article 7 of the TEU. The validity of this Regulation was challenged, ultimately leading to two rulings that dismissed the annulment actions brought by Hungary and Poland – and when the Commission applies the Regulation (which was the case towards Hungary) it follows the Guidelines it had previously established which, while applying the case law of the Court of Justice, clarifies, among other, the issue of the protection of the rights of final recipients or beneficiaries of European Union funding, which still raises doubts. The hard law components of the Regulation, through the economic and financial impact of the suspension of financial payments to the Member State together with the assessments it incorporates – and the more strict information requirements imposed on the Member State – demonstrate that the Regulation is a crucial instrument to ensure the effectiveness of the protection of the Rule of Law as a value of the European Union.

The interventions of the two speakers on *Panel II* underscored two fundamental ideas. First, the pivotal role of citizenship in the promotion of human rights, particularly highlighting the importance of organizing European civil society to advocate for and protect human rights/fundamental rights (terminology of the Charter). Additionally, the importance of national and transnational organizations with this purpose – whose scope of action and influence certainly has room for improvement, whether through their initiatives or, for example, by reconsidering their procedural status in national and European justice systems. The second idea relates to the variety of instruments available for the protection of European values, which differ in legal nature and purpose. Some of those instruments,

despite its non-binding nature, have proven, also due to their persuasive effect, to be effective for promoting changes that ensure respect for European Union's values; other binding instruments, such as the "Conditionality Regulation", clearly compel Member States to adopt measures that ensure the protection of the Rule of Law. Nevertheless, there are still some issues to be addressed in order to improve the effectiveness of the instruments promoting respect for the Rule of Law, whether regarding the procedure of Article 7 of the TEU and the obstacles to its practical application or at level of the application of the Regulation and its effects on sub-state actors and their rights arising from European Union law.

In Panel III - Fundamental Rights and the Rule of Law as Union values: instruments of crisis response, moderated by Professor Dr. Anabela Gonçalves (FLUL), the first speaker on the panel focused the presentation on the connection between Memory and Human Rights or Memory and Citizenship based on a central interrogation: how can Memory or the Arts and Humanities contribute to Human Rights' protection? From the perspective of Memory Studies, an interdisciplinary research field that brings together several scientific areas (especially History, Architecture, Arts and Humanities), the speaker reflected on the transformative role of Memory in the consolidation of Human Rights, so that reflecting on the past can offer valuable insights that help to shed light and shape the present. Reflecting on the transformative role of Memory (*rectius*, the representation of Memory), the speaker focused on the example of the Holocaust and its representation in various artistic forms (cinema, literature, comics), as an incentive for reflection and a call to citizenship, and also as a tool for exposing human rights violations. The speaker argued that the representation of memory acts as the narrative voice of the victims – encouraging and triggering the portrayal of acts of violence and crimes against humanity, fostering empathy for the suffering of others. Furthermore, the speaker considered that the global spread of these memory discourses has allowed the "transculturalization and transnationalization" of these traumatic experiences, contributing to the construction of a cosmopolitan memory and an empathic relationship (*Mitgefühl*) through the integration of memories and the raise of awareness of the suffering of

others. This shows the humanist – and hope-driven – nature of Memory Studies, which often seeks to give voice to the rights of minorities or to the experience of ethnic groups whose rights have been severely restricted. In conclusion, the speaker argued that only the collective Memory of human rights violations can fuel and secure their future, through a connection between past and future – thus presenting memory discourses as a tool for collective or individual denunciation of human rights as well as for claiming for those rights.

The second speaker on the panel, Professor Dr. Rui Lanceiro (FDUL), addressed the topic of the tools to address the crisis of the Rule of Law in the European Union, within the context of the European Union’s values, including the rule of law, as outlined in the Treaties. The speaker also addressed it also as a general principle of the European Union. In light of the perceived crisis in the Rule of Law and the erosion of the liberal democratic order in some Member States, especially through legislative measures that undermine the Rule of Law, and also judicial independence and the separation of powers, the Union has experienced some progress developing both jurisdictional and non-jurisdictional instruments with an “ambitious but fragmented EU” response. Thereupon, the speaker pinpoints some problems in these instruments application – namely the broad and non-uniform notion of the Rule of Law and its metrics, and the overreliance on soft law instruments and the limited scope of reactive and sanctioning measures, resulting in situations of *fait accompli*. The speaker then critically examined the various instruments designed to counter the erosion of the Rule of Law, such as the procedure under Article 7 of the TEU; the judicial response by the CJEU, particularly through the infringement procedure initiated by the Commission to address specific violations of the rule of law and, following the case of the *Associação Sindical dos Juizes Portugueses (Portuguese Judges’ Union Association)* of the preliminary questions raised by national courts concerning judicial independence; the non-judicial responses through EU bodies; and, finally, the Conditionality Mechanism to access EU funds, contained in the “Conditionality Regulation” – which, involving an assessment by the Commission of the rule of law violations that affect or may adversely affect, in various ways, the sound financial

management of the EU budget, is not without doubts in its application, first and foremost regarding the issue of non-affecting the beneficiaries of funds.

The interventions of the two speakers on *Panel III* thus lead to two fundamental ideas: firstly, that Memory studies and the human rights violations (testimonies of atrocities) play an essential role in shaping the future of human rights – ensuring that they do not (re)occur. Secondly, that the European Union’s instruments to prevent violations of the rule of law are proliferating – although fragmented – and resulting in lack of coordination among them (e.g. the concept of the Rule of Law). It is still necessary to, on the one hand, be endowed with greater efficacy to prevent undesirable situations of *fait accompli*, and, on the other, to broaden the scope of application of the most effective ones.

Finally, the *Panel IV - Fundamental rights and the rule of law after the Conference on the future of the European Union: proposals, follow-up and challenges* was moderated by Professor Dr. Maria João Estorninho (FDUL), who highlighted the importance of reflecting on the post-Conference on the Future of Europe.

The first speaker, Professor Dr. Maria José Rangel de Mesquita (FDUL), addressed the issue of Fundamental Rights and the Rule of Law as European values within the context of the Conference on the Future of Europe and also the developments and initiatives that followed the Conference that contribute – or could contribute – to further promote and safeguard those values, overcoming some of the constraints identified in relation to the existing instruments. Thereupon, the speaker proceeded to analyse the enshrinement of those values in primary EU law as well in new instruments that have been adopted since 2014 aiming at the protection of the European Union values.; the lack of effectiveness of the procedure for qualified breach of EU values by Member States laid down in Article 7 of the TEU; and, finally, the Regulation establishing a general regime of conditionality for the protection of the EU budget – which, since containing a sanction mechanism, has already been applied with some success in the case of Hungary. The speaker then addressed the recommendations of the Citizens’

Panel 2 of the Conference and the subsequent proposals – and corresponding measures – of the Final Report of the Plenary of the Conference on the Future of Europe, within the scope of the topic “Values and rights, Rule of Law, security”, (cf. Proposal 25.), especially those regarding the extension of the material scope of application of the “Conditionality Regulation” as well as other instruments relating to the Rule of Law, and the amendments to the Treaties aiming to sanction the violation of this principle and value of the EU. Subsequently, the speech discussed the follow-up by European Union institutions of those proposals (and measures). Hereupon, the European Parliament’s initiative to revise the Treaties, by means of Resolutions of 9 June 2022 and 22 November 2023, is particularly significant. This initiative puts forward, some of the most significant proposals for the protection of the Rule of Law: alongside others (preventive legal review by the CJEU and EP’s right to start infringement proceedings), in particular, the strengthening and reform of the procedure under Article 7 of the TEU, including efforts to eliminate obstacles hindering its practical application and to enhance its effectiveness, as well as the extension of the *ratione materiae* jurisdiction of the CJEU in respect of Article 7 TEU procedure. This Proposal 25 and its developing measures, however, are not without criticism – particularly in respect of the proposed procedural reforms, modifications to the competences of EU institutions, and the nature of sanctioning measures to be imposed on the Member States. The speaker concluded that a systemic approach of the instruments designed to safeguard the Rule of Law (Rule of Law *tool-box*) is required in light of the future amendment of the Treaties – the ordinary revision procedure has been triggered in 2022, but unfortunately is still on hold – in order to overcome the current fragmented and non-systemic approach: either in respect to the concept of the Rule of Law and requirements for the application of legal tools to protect it; or in respect to clear allocation of competences regarding its enforcement and to their legal effects, especially regarding judicial review of the measures adopted under each of the legal instruments currently in force.

The second speaker on the Panel, Professor Dr. Viriato Soromenho Marques (FLUL), addressed the relationship between the promotion and protection of fundamental rights and the material and institutional conditions

therefore necessary. From this perspective, the speaker examined the structural incompleteness of the Economic and Monetary Union as a threat to fundamental rights within the European Union, tracing the roots of this debate in Portugal – about its participation, in his view without critical reflection, in the Economic and Monetary Union (EMU) conceived without foundational support of constitutional federalism. First, the speaker conducted a critical analysis of both economic and political arguments, advocated at that time, in support of the of adhesion of Portugal to the Maastricht Treaty's, revealing an error of uncritical Europeanism – which was later confirmed by crises such as the sovereign debt crisis. Thereupon, and highlighting the lack of an effective debate on the matter, he examined both sides of the controversy: the incompleteness, errors and political prejudices in the conception of the EMU; and the risks posed to the performance of the Portuguese economy, in particular those stemming from the sole objective of inflation control, the lack of democracy in the EMU and the loss (or significant reduction) of essential sovereign prerogatives, such as monetary and exchange rate policy instruments, as well as economic policy autonomy. The accession to the Eurozone – without the EMU's imperfect system providing for correction mechanisms to address asymmetries within the euro area or foster real (rather than simply nominal) convergence and economic and social cohesion – would therefore put the country's main vulnerabilities to the test, namely the recurring negative trade balance, resulting in, among others, an “internal devaluation” and corresponding austerity policies (such as those implemented following the 2010's bailout request). In particular, the loss of currency devaluation as a tool for correcting cyclical imbalances, together with the absence of EMU's mechanisms to deal with asymmetric shocks and prevent systemic crises (as is the case in the US, where there is a federal budget, a fiscal and banking union), has condemned the Member State to the only “remedy” available – the austerity policy and the corresponding “internal devaluation” (reduction of wages and public expenditure and tax increases), given the absence of federal mechanisms for rebalancing or correction which are typically found in a union. Since the early warning indicators available in countries with their own currency (inflation, exchange rate and credit risks) do not work in the

Eurozone, the alarms emerged belatedly, and manifested in rising interest rates, which, in turn, increased the public deficit. From the perspective of social justice, this internal devaluation tends to disproportionately affect the most vulnerable segments of the population – and their rights (to fair wages, pension or other social benefits). The speaker concluded that the risks of Portugal’s accession to the Eurozone were underestimated, despite warnings from some economists, from the late 1990s, about the dangers of an increased external borrowing capacity (and, therefore, external debt) as well as the increase in public expenditure – without any reference, in fact, in the Stability and Growth Pact. Furthermore, in the view of the speaker the country’s exposure to the risks of the Euro’s “dysfunctional structure” was exacerbated by a series of events that, from 2000 onwards, had a negative impact on Portugal, such as China’s accession to the WTO and the persistent rise in oil prices – without any progress being made at the political level towards a constitutional refoundation of Europe, and towards a Eurozone guided by solidarity and deeper integration, the consequences of which are yet to come.

The contributions of the two speakers in *Panel IV* result in two fundamental propositions. The first, from a strictly legal standpoint – and in light of the proposals of the European Parliament, put forward after the Conference on the Future of Europe, in order to amend the Treaties, also in order to enhance the instruments for the protection of the European Union’s values – articulates the need for a systemic approach to the instruments defending the Rule of Law from the perspective of the ongoing, though “on hold”, procedure for amending the Treaties. Such approach seeks to overcome the current fragmented framework that lacks a systemic concern for these instruments, namely in terms of the concept of the Rule of Law and the conditions required for their application, the clear allocation of competences regarding its enforcement, particularly in terms of judicial review of the measures towards Member States adopted under each of the legal instruments currently in force.

The other idea, viewed from the perspective of economic and monetary policy, stresses the detrimental consequences that the incompleteness of

the EMU had in the Portuguese case – “internal devaluation” –, due to the absence of central corrective mechanisms designed to foster real economic convergence, as well as due the lack of solidarity instruments within the EMU. These EMU’s shortfalls, and the consequent “internal devaluation”, resulted in significant negative repercussions in terms of social justice and fundamental rights of the most vulnerable groups (which are composed by EU citizens). Moreover, those vulnerable groups tend to bear the most negative consequences during time of crisis (now revealed belatedly due to the lack of early warning indicators) by the imposition of exigent austerity measures, especially affecting their social rights.

ANEXO

Cartaz da Conferência



**CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS**



Co-funded by
the European Union



Conferência organizada no âmbito do Módulo Jean Monnet "Fundamental Rights and Rule of Law as European Values in a Global World After the Conference on the Future of Europe" (2022-2025) em colaboração com o Centro de Estudos Judiciários

Coordenação:

Director do Centro de Estudos Judiciários, Juiz Conselheiro Fernando Vaz Ventura
Professores Doutores Maria José Rangel de Mesquita, Ana Isabel Soares Pinto e Rui Lancelo, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

**PROMOÇÃO DOS DIREITOS
FUNDAMENTAIS E DO ESTADO DE
DIREITO ENQUANTO VALORES
EUROPEUS NA LITIGÂNCIA NACIONAL
E INTERNACIONAL**

Conference on Promotion of FR and ROL as European Values
in national and international litigation

PROGRAMA

**8 JAN
2025**

CONFERÊNCIA
(formato híbrido)

13:30 RECEÇÃO DOS PARTICIPANTES

14:00 SESSÃO DE ABERTURA

Director do Centro de Estudos Judiciários, Juiz Conselheiro do Supremo Tribunal de Justiça Fernando Vaz Ventura
Director da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Professor Doutor Eduardo Vera-Cruz Pinto

**14:10 Painel I - A promoção dos Direitos Fundamentais e do Estado de
15:30 Direito enquanto valores europeus na litigância ao nível nacional**

Moderador

Fernando Ventura, Juiz Conselheiro do Supremo Tribunal de Justiça, Director do Centro de Estudos Judiciários

A perspetiva da magistratura nacional (Magistratura judicial e Ministério Público)

Orador: Lopes da Mota, Juiz Conselheiro do Supremo Tribunal de Justiça

O papel dos tribunais superiores (em especial, no âmbito do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça)

Orador: Carlos Carvalho, Juiz Conselheiro do Tribunal Constitucional

O papel do controlo de constitucionalidade

Orador: Gonçalo de Almeida Ribeiro, Juiz Conselheiro Vice-Presidente do Tribunal Constitucional e Professor associado da Escola de Direito de Lisboa da Universidade Católica Portuguesa

Principais constrangimentos e contributos para a política pública da Justiça: a perspetiva da magistratura nacional e dos atores jurídicos

Orador: João Cura Mariano, Juiz Conselheiro Presidente do Supremo Tribunal de Justiça

15:30-15:50 | Debate

15:50- 16:20 | PAUSA

**16:20 PAINEL II- A promoção dos Direitos Fundamentais e do
17:40 Estado de Direito na litigância internacional e europeia**

Moderadora

Maria da Glória Dias Garcia, Professora Catedrática jubilada da Escola de Direito de Lisboa da Universidade Católica Portuguesa

Instrumentos jurídicos multinível e principais constrangimentos

Orador: Nuno Piçarra, Juiz do Tribunal de Justiça da União Europeia

Constrangimentos da adesão da União Europeia à Convenção Europeia de Direitos Humanos e confronto entre a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e a Convenção Europeia dos Direitos Humanos

Oradora: Ana Maria Guerra Martins, Juíza do Tribunal Europeu de Direitos Humanos e Professora catedrática da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

A projeção sobre a ordem jurídica nacional e melhoria das políticas públicas

Oradora: Susana Videira, Diretora-Geral da Política de Justiça, Direção-Geral da Política de Justiça e Professora associada da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

17:40-18:00 | Debate

17:45 ENCERRAMENTO

Local: Centro de Estudos Judiciários, Lisboa

Inscrições: conf.valoreseuropeus@fd.ulisboa.pt

Índice

Programa da Conferência	7
Program of the Conference	11
Editorial	15
PAINEL I	
Cultura Europeia e Valores da União em crise: que futuro?	19
Presidente: Prof. Doutor Hermenegildo Fernandes, Professor Catedrático da FLUL	21
Orador: Prof. Doutor Pedro Barbas Homem, Professor Catedrático da FDUL	23
Oradora: Prof. ^a Doutora Cristina Pimentel, Professora Catedrática da FLUL	29
PAINEL II	
Direitos Fundamentais e Estado de Direito enquanto valores da União: significado e instrumentos de protecção	47
Presidente: Prof. Doutor Fausto de Quadros, Professor Catedrático Jubilado da FDUL	49
Orador: Prof. Doutor António Ventura, Professor Catedrático da FLUL	53
Oradora: Prof. ^a Doutora Ana Soares Pinto, Professora Auxiliar da FDUL	60

PAINEL III

Direitos Fundamentais e Estado de Direito enquanto valores da União: os instrumentos de resposta às crises 89

Presidente: Prof. Doutora Anabela Gonçalves,
Professora Catedrática da FLUL 91

Oradora: Prof.^a Doutora Luísa Afonso Soares,
Professora Associada com Agregação da da FLUL 92

Orador: Prof. Doutor Rui Lanceiro,
Professor Auxiliar da FDUL 100

PAINEL IV

Direitos Fundamentais e Estado de Direito após a Conferência sobre o Futuro da Europa: propostas, *follow-on* e desafios 119

Presidente: Prof. Doutora Maria João Estorninho,
Professora Catedrática da FDUL e Presidente
do Grupo de Ciências Jurídico-Políticas 121

Oradora: Prof.^a Doutora Maria José Rangel de Mesquita,
Professora Associada com agregação da FDUL 122

Orador: Prof. Doutor Viriato Soromenho Marques,
Professor Catedrático da FLUL 165

Conclusões principais da Conferência 189
Main Conclusions of the Conference 203

ANEXO

222 **Cartaz da Conferência 217**