



COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 17.7.2019
COM(2019) 343 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO
EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL E AO
COMITÉ DAS REGIÕES**

**Reforçar o Estado de direito na União
Plano de Ação**

I. INTRODUÇÃO

A União Europeia funda-se num conjunto de valores comuns, incluindo os direitos fundamentais, a democracia e o Estado de direito¹. Estes valores constituem a pedra angular das nossas sociedades e da nossa identidade comum. Para uma democracia prosperar, são necessários tribunais independentes que garantam a proteção dos direitos fundamentais e das liberdades cívicas, bem como uma sociedade civil ativa e meios de comunicação social livres que assegurem o pluralismo. O Estado de direito é um princípio consagrado, cujo teor essencial está bem definido. Este teor essencial, não obstante a diversidade das identidades, dos sistemas jurídicos e das tradições nacionais que a União deve obrigatoriamente respeitar, é idêntico em todos os Estados-Membros².

Em qualquer regime que respeite o Estado de direito os poderes públicos só podem agir dentro dos limites impostos por lei, em conformidade com os valores da democracia e dos direitos fundamentais, sob a supervisão de tribunais independentes e imparciais. O Estado de direito tem um impacto direto na vida de todos os cidadãos: trata-se de uma condição *sine qua non* para garantir a igualdade de tratamento perante a lei e a defesa dos direitos individuais, para evitar os abusos de poder por parte das autoridades públicas e para responsabilizar os decisores. O respeito pelo Estado de direito é também essencial para assegurar a confiança dos cidadãos nas instituições públicas. Se não existir essa confiança, as sociedades democráticas não podem funcionar. O Estado de direito abrange a responsabilização pelas leis elaboradas, a aplicação equitativa destas últimas e a sua eficácia na prática. Como reconhecido pelo Tribunal de Justiça Europeu e pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, também engloba aspetos institucionais, como tribunais independentes e imparciais³ e a separação de poderes⁴. Recentes acórdãos proferidos pelo Tribunal de Justiça Europeu têm continuado a ressaltar que o Estado de direito é fundamental para a ordem jurídica da UE⁵.

O projeto europeu assenta no respeito permanente pelo Estado de direito em todos os Estados-Membros. Trata-se de uma condição *sine qua non* para a aplicação eficaz do direito da UE e para a confiança mútua entre os Estados-Membros. É igualmente essencial para a União Europeia poder funcionar enquanto espaço de liberdade, segurança e justiça e enquanto mercado interno, onde as leis são aplicadas de modo eficaz e uniforme e os orçamentos administrados segundo as normas em vigor. Por conseguinte, qualquer ameaça ao Estado de direito põe em causa a base jurídica, política e económica em que assenta o funcionamento da UE. É por esta razão que a promoção e a defesa do Estado de direito constitui um imperativo crucial do trabalho da Comissão Europeia enquanto guardião dos Tratados. Quaisquer deficiências quanto ao respeito pelo Estado de direito num Estado-Membro repercutem-se nos outros Estados-Membros e na UE no seu conjunto, pelo

¹ Artigo 2.º do Tratado da União Europeia.

² O Estado de direito está consagrado no artigo 2.º do Tratado da União Europeia como um dos valores fundamentais da União, comuns aos Estados-Membros.

³ O artigo 19.º do Tratado da União Europeia impõe aos Estados-Membros a obrigação de assegurarem uma tutela jurisdicional efetiva. Como salientado pelo Tribunal de Justiça, a própria existência de uma tutela jurisdicional efetiva «é inerente a um Estado de direito», processo C-72/15, *Rosneft*.

⁴ Anexo da Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho intitulada «Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito», de 11 de março de 2014, COM(2014) 158 final, e jurisprudência recente do Tribunal de Justiça da União Europeia, processo C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses/Tribunal de Contas*; processo C- 216/18 PPU, *LM*, processo C-619/18, *Comissão/Polónia* (decisão de 17 de dezembro de 2018).

⁵ Acórdão de 24 de junho de 2019 no processo C-619/18 *Comissão/Polónia*;

que a União dispõe de um interesse comum em resolver os problemas neste domínio onde quer que surjam.

Muito embora se considere, em princípio, que todos os Estados-Membros respeitam permanentemente o Estado de direito, os problemas recentes enfrentados neste domínio nalguns Estados-Membros demonstraram que nem sempre se pode assumir que se trata de um dado adquirido. Esses problemas suscitaram preocupações quanto à capacidade de a União dar resposta a essas situações. Muitos casos recentes com repercussões a nível da UE centraram-se na independência do poder judicial. Outros exemplos prenderam-se com tribunais constitucionais debilitados, um recurso cada vez maior a decretos executivos ou ataques reiterados por um dos ramos do poder a qualquer dos outros ramos. Em termos mais gerais, a corrupção de alto nível e o abuso de poder encontram-se associados a situações em que o poder político procura sobrepor-se ao Estado de direito, enquanto as tentativas de diminuir o pluralismo e enfraquecer defensores essenciais, como a sociedade civil e os meios de comunicação social independentes, constituem sinais de alerta quanto à existência de ameaças para o Estado de direito⁶.

Na sua comunicação de 3 de abril de 2019⁷, a Comissão Europeia apresentou uma panorâmica geral do conjunto de instrumentos atuais para responder aos desafios colocados ao Estado de direito na União e lançou um debate sobre a forma de proceder ao respetivo reforço. As instituições e os organismos da UE, os Estados-Membros, as organizações internacionais, as redes judiciais, a sociedade civil e os meios académicos participaram neste debate, tendo apresentado contribuições valiosas. Este debate fez claramente transparecer a importância do Estado de direito e a necessidade de reforçar os instrumentos de que a UE dispõe neste domínio. Isto reflete uma preocupação crescente quanto às questões relacionadas com o Estado de direito nas instituições da UE.

Reunidos em Sibiu, em maio de 2019, os dirigentes europeus comprometeram-se unanimemente a «continuar a proteger o nosso modo de vida, a democracia e o Estado de direito»⁸. O Conselho Europeu reiterou o compromisso assumido em Sibiu na sua Agenda Estratégica, adotada em 21 de junho de 2019⁹, que lançou um apelo no sentido de o Conselho Europeu e o Conselho passarem a atribuir uma maior prioridade às questões relativas ao Estado de direito. O respeito pelo Estado de direito ocupou um lugar de destaque nos debates travados no Parlamento Europeu durante a legislatura de 2014-2019¹⁰, bem como nos programas das Presidências do Conselho¹¹. Foi também um tema importante da campanha para as eleições europeias de 2019. Os partidos políticos europeus começaram a ponderar a possibilidade de excluírem os partidos que contestam o Estado de direito e os valores comuns da UE.

⁶ De modo mais geral, e transcendendo a evolução política, a evolução tecnológica ou a nível da sociedade pode igualmente suscitar novos desafios ao Estado de direito nos próximos anos, por exemplo no que diz respeito à inteligência artificial e à sua utilização em domínios sensíveis, como os sistemas judiciais.

⁷ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, 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).

⁸ Ibidem.

⁹ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/>

¹⁰ Em outubro de 2016, o Parlamento Europeu adotou uma resolução apelando à criação de um mecanismo da UE para a democracia, o Estado de direito e os direitos fundamentais.

¹¹ Ver, por exemplo, o programa das três Presidências do Conselho para o período compreendido entre 1 de janeiro de 2019 e 30 de junho de 2020: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14518-2018-INIT/en/pdf>

Não obstante a necessidade de prosseguir este debate¹², a presente Comunicação estabelece medidas concretas a curto e a médio prazo. Algumas podem ser lançadas imediatamente. Outras terão ainda de ser elaboradas como uma importante vertente dos trabalhos a desenvolver pela próxima Comissão, pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho. O reforço do Estado de direito na União é, e deve continuar a ser, um objetivo fundamental para todos.

II. ESTADO DE DIREITO: UM VALOR COMUM PARA OS EUROPEUS

Desde a Comunicação de abril, o debate sobre o Estado de direito tem vindo a intensificar-se. A Comissão beneficiou de uma grande diversidade de contributos e reflexões, tendo recebido 60 contribuições por escrito¹³ de intervenientes institucionais nacionais, a nível da UE e ainda internacionais, bem como da sociedade civil e dos meios académicos. A Comissão participou igualmente em conferências e debates a nível europeu e nas capitais. As contribuições sublinharam a importância do Estado de direito e o imperativo de respeitá-lo em toda a UE. Confirmaram também a pertinência e a complementaridade dos três pilares de promoção, prevenção e resposta, delineados na Comunicação de abril. Algumas consideravam a elaboração de um conjunto de instrumentos como uma prioridade, enquanto outras entendiam que uma melhor aplicação dos instrumentos existentes já faria uma diferença assinalável. Um pequeno número de contribuições questionou a dimensão europeia do assunto. Isto reflete uma realidade segundo a qual a importância do Estado de direito para o funcionamento da UE, bem como para os seus cidadãos e as empresas, não pode ser considerada um dado adquirido, devendo continuar a ser promovida e explicada. Sublinha igualmente a importância de demonstrar que a intervenção da UE é objetiva, proporcional e não discriminatória, e que só deve ser dada uma resposta formal a nível da UE quando o equilíbrio de poderes não funcionar a nível nacional.

Além disso, em abril de 2019, a Comissão realizou um inquérito Eurobarómetro em todos os Estados-Membros. Os resultados revelam um apoio esmagador a favor do Estado de direito, com apenas ligeiras diferenças entre os Estados-Membros¹⁴. A importância dos princípios fundamentais do Estado de direito foi reconhecida por mais de 80 % dos cidadãos em todos os Estados-Membros¹⁵. Outras conclusões importantes consistiram no forte apoio manifestado a favor da importância dos meios de comunicação social e da sociedade civil para responsabilizar os detentores de poder, tendo mais de 85 % dos europeus considerado importante que os meios de comunicação social, os jornalistas e a sociedade civil possam exercer livremente as suas atividades e tecer críticas sem correrem o risco de intimidação.

O Eurobarómetro salientou também que os europeus consideram importante que o Estado de direito seja aplicável em toda a UE, tendo 89 % dos inquiridos apoiado a necessidade de o Estado de direito ser respeitado em todos os demais Estados-Membros da UE.

¹² Por exemplo, o Conselho prevê uma reavaliação do seu diálogo sobre o Estado de direito durante a Presidência finlandesa, no outono de 2019.

¹³ Um resumo das contribuições pode ser consultado em: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/initiative-strengthen-rule-law-eu_en#stakeholder-contributions

¹⁴ Eurobarómetro Especial n.º 489 – Estado de direito:
<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/special/surveyky/2235>
<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/special/surveyky/2235>

¹⁵ Legalidade, segurança jurídica, igualdade perante a lei, separação de poderes, proibição da arbitrariedade, sanções em caso de corrupção e tutela jurisdicional efetiva por tribunais independentes.

Além disso, os europeus apelaram ao reforço do Estado de direito, tendo novamente mais de 80 % manifestado o seu apoio a determinadas melhorias nos princípios fundamentais do Estado de direito. A necessidade de introduzir melhorias manifestou-se de forma particularmente acentuada no que se refere à tutela jurisdicional efetiva, à legalidade e prevenção de decisões arbitrárias, bem como liberdade dos meios de comunicação social e da sociedade civil.

A consulta realizada na sequência da Comunicação de abril também refletiu a importância do Estado de direito para os cidadãos, e traduz-se na vontade manifestada por muitas organizações da sociedade civil e dos meio académicos de se empenharem em maior grau na promoção do Estado de direito e na prevenção de problemas neste âmbito, e ainda de apresentarem denúncias aquando da sua ocorrência. Alguns exemplos das medidas que se afiguraram particularmente interessantes prendem-se com a organização de diálogos com os cidadãos a nível da UE, o desenvolvimento de um maior conhecimento sobre o Estado de direito, com fontes acessíveis e de fácil utilização, e plataformas abertas para partilhar informações e alertas.

III. UMA RESPONSABILIDADE QUE INCUMBE A TODOS OS ESTADOS-MEMBROS E INSTITUIÇÕES DA UE

A observância do Estado de direito enquanto valor comum constitui uma responsabilidade que incumbe primordialmente a cada Estado-Membro. Assegurar o devido funcionamento do seu Estado é uma responsabilidade constitucional interna, mas constitui também uma responsabilidade assumida perante a União e os outros Estados-Membros. O princípio da cooperação leal (artigo 4.º, n.º 3, do TUE) sublinha o dever de os Estados-Membros facilitarem o cumprimento das missões da União e de se absterem de qualquer medida suscetível de pôr em perigo a realização dos objetivos da União. Sublinha também o dever da União e dos Estados-Membros de se assistirem mutuamente, o que significa que incumbe a todas as instituições da UE prestar uma assistência proporcionada aos Estados-Membros com vista a garantir a observância do primado do direito.

A Comunicação de abril fez notar que o Estado de direito é também um dos princípios que orientam a ação externa da UE, tendo vindo a tornar-se progressivamente mais fulcral para o processo de adesão à UE e para a política de vizinhança. A Agenda Estratégica do Conselho Europeu confirma que a defesa dos valores da UE deve estar no âmago das relações externas da UE. A Comissão já apoia de forma ativa as reformas no domínio do Estado de direito em países terceiros.

Outra obrigação fundamental dos Estados-Membros consiste em garantir o exercício dos seus direitos pelos cidadãos, nomeadamente mediante o acesso à justiça e a um julgamento equitativo. O artigo 19.º do TUE atribui aos órgãos jurisdicionais nacionais e ao Tribunal de Justiça a responsabilidade de garantir a plena aplicação do direito da UE em todos os Estados-Membros e de assegurar a tutela jurisdicional dos direitos dos cidadãos ao abrigo desse direito. Com efeito, o papel dos órgãos jurisdicionais nacionais na aplicação do direito da União é crucial, na medida em que são as primeiras entidades responsáveis por aplicar o direito da União e por iniciar o processo de decisão prejudicial previsto no artigo 267.º do TFUE, a fim de assegurar a coerência e a uniformidade da interpretação do direito da União. Neste contexto, e conforme confirmado pela recente jurisprudência do Tribunal de Justiça Europeu, garantir a independência judicial é uma obrigação legal que se encontra no âmago do Estado de direito.

O artigo 19.º, n.º 1, do TUE exige uma tutela jurisdicional efetiva por tribunais independentes enquanto expressão concreta do valor do Estado de direito. Essa disposição está no cerne de uma série de reenvios a título prejudicial efetuados pelos tribunais nacionais e dos processos de infração instaurados pela Comissão junto do Tribunal. Já em 2006, o Tribunal decidiu que o conceito de «independência judicial» é um conceito autónomo do direito da UE, que requer a proteção dos juízes em relação a qualquer intervenção externa suscetível de comprometer a sua independência¹⁶. Seguiu-se, em 2018 e em 2019, uma série de acórdãos importantes. O Tribunal sustentou que os Estados-Membros são obrigados, por força do direito da União, a assegurar que os respetivos tribunais cumprem as exigências em matéria de tutela jurisdicional efetiva - uma expressão concreta do Estado de direito - e que a independência dos tribunais nacionais é decisiva para assegurar essa proteção judicial¹⁷.

Noutros acórdãos, o Tribunal definiu de forma mais pormenorizada as exigências quanto às garantias de independência e imparcialidade, salientando a sua importância primordial tanto para o bom funcionamento do sistema de cooperação judiciária, consagrado pelo mecanismo de decisão prejudicial previsto no artigo 267.º do TFUE como para os instrumentos de direito derivado assentes no princípio da confiança mútua¹⁸. O Tribunal adotou igualmente medidas provisórias para suspender as reformas nacionais suscetíveis de afetarem a independência do poder judicial¹⁹. Mais recentemente, o Tribunal de Justiça determinou que, muito embora a organização judicial nos Estados-Membros seja da competência destes últimos, os Estados-Membros estão obrigados a respeitar as obrigações que para eles decorrem do direito da UE no seu exercício, pelo que esta competência pode ser objeto de fiscalização pelo Tribunal de Justiça²⁰. Outros processos intentados pelos tribunais nacionais e pela Comissão estão pendentes no Tribunal de Justiça e poderão conduzir a uma nova evolução importante da jurisprudência.

A jurisprudência do Tribunal tem evoluído no sentido de salientar a forma como os problemas sistémicos em matéria de Estado de direito podem ter um impacto concreto nas finanças da União²¹.

IV. MEDIDAS PARA REFORÇAR O ESTADO DE DIREITO

A Comunicação de abril apresentou o conjunto de instrumentos existentes para fomentar e fazer cumprir o Estado de direito na UE. Avaliando a experiência adquirida até à data, a Comissão identificou eventuais meios de reforçar estes instrumentos baseando-se em três pilares: promover uma cultura do Estado de direito, prevenir a ocorrência de problemas no domínio do Estado de direito ou o seu agravamento e formular melhor uma resposta comum eficaz aquando da deteção de qualquer problema significativo.

É importante recordar neste contexto os princípios fundamentais subjacentes a qualquer intervenção da UE no que diz respeito ao Estado de direito. Em primeiro lugar, há um

¹⁶ Processo C-506/04, *Wilson*.

¹⁷ Processo C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*; processo C-49/18, *Escritano Vindel*.

¹⁸ Quanto à composição dos órgãos judiciais e à nomeação, duração das funções, motivos para a abstenção, impugnação da nomeação e destituição dos seus membros, bem como ao regime disciplinar dos magistrados, processo C-216/18 PPU, *LM* e processo C-8/19 PPU, *RH*.

¹⁹ Processo C-619/18 R, *Comissão/Polónia*, decisão de 17 de dezembro de 2018.

²⁰ Processo C-619/18, *Comissão/Polónia*.

²¹ Isto inclui as decisões proferidas a título prejudicial quanto à necessidade de investigar eficazmente a fraude fiscal ou a fraude relacionada com fundos da União (ver, por exemplo, os processos C-617/10, *Åkerberg Fransson*; C-105/14, *Taricco*; C-42/17 *M.A.S.*; e C-612/15 *Kolev*).

interesse legítimo tanto da parte da UE como dos outros Estados-Membros no bom funcionamento do Estado de direito a nível nacional. Em segundo lugar, a responsabilidade primordial por garantir o Estado de direito incumbe a cada Estado-Membro, devendo a primeira via de recurso consistir sempre nos mecanismos nacionais de recurso. Em terceiro lugar, o papel da UE neste domínio deve ser objetivo e tratar todos os Estados-Membros em pé de igualdade, devendo todas as suas instituições contribuir para este objetivo segundo o respetivo papel institucional. Por último, o objetivo não deve consistir na imposição de sanções, mas sim em encontrar uma solução que proteja o Estado de direito, devendo todo este processo pautar-se pela cooperação e pelo apoio mútuo – sem excluir uma resposta eficaz, proporcional e dissuasiva a título de último recurso.

Promoção: desenvolver o conhecimento e uma cultura comum do Estado de direito

A melhor forma de garantir o respeito pelos nossos valores comuns assenta na existência de uma cultura política e jurídica robusta que apoie o primado do direito em todos os Estados-Membros. Não se pode presumir, contudo, que isto será invariavelmente o caso. A evolução política em vários Estados-Membros levou a situações em que princípios como a separação de poderes, a cooperação leal entre as instituições e o respeito pela oposição ou pela independência judicial parecem ter sido postos em causa, por vezes em consequência de escolhas políticas deliberadas. A falta de informação e o conhecimento limitado do público sobre os desafios enfrentados pelo Estado de direito constituem um terreno fértil para esta evolução. O inquérito Eurobarómetro revelou que mais de metade dos cidadãos europeus não se sentem suficientemente informados sobre os valores fundamentais da UE.

Estas lacunas precisam de ser colmatadas com medidas proativas destinadas a promover o Estado de direito na UE, tanto a nível profissional como junto do público em geral. Estas medidas deverão procurar integrar a temática do Estado de direito no discurso político nacional e europeu, mediante a divulgação de conhecimentos sobre as normas e os requisitos estabelecidos pelo direito da UE, bem como sobre a importância do Estado de direito para os cidadãos e as empresas, e capacitar as partes interessadas tendo em vista a promoção desta temática. Para que os cidadãos e as empresas possam estar em condições de apreciar o papel e a importância dos sistemas judiciais, impõe-se que estes sejam modernos e acessíveis. Um aspeto que assume uma importância fundamental neste contexto prende-se também com a confiança mútua nos sistemas judiciais dos vários países, dado tratar-se de uma condição *sine qua non* para um mercado único verdadeiramente operacional.

A intenção do Conselho de debater a sua própria abordagem relativa ao Estado de direito sob a Presidência finlandesa no outono de 2019 poderá traduzir-se em melhorias profícuas a nível da promoção do Estado de direito entre os Estados-Membros²².

A sociedade civil, os meios de comunicação social, os meios académicos e os sistemas de educação dos Estados-Membros têm todos um papel importante a desempenhar, assegurando a inclusão do Estado de direito no debate público e nos programas de ensino. Neste contexto, um dos principais desafios reside em promover uma cultura do Estado de direito junto do público em geral, conforme reconhecido na Recomendação do Conselho relativa à promoção de valores comuns²³. A Comissão recebeu contribuições de organizações da sociedade civil que revelaram a sua vontade de aprofundar este trabalho²⁴.

²² Ver introdução e próxima secção sobre a prevenção.

²³ Recomendação do Conselho, de 22 de maio de 2018, relativa à promoção de valores comuns, da educação inclusiva e da dimensão europeia do ensino, JO C 195 de 7.6.2018, p.1.

²⁴ Ver supra – secção II.

A Comissão dará seguimento à proposta de um evento anual sobre o Estado de direito com vista a promover o diálogo com e entre as organizações da sociedade civil e os decisores políticos a nível da UE. A Comissão continuará também a estar particularmente atenta a quaisquer tentativas de pressionar a sociedade civil e os meios de comunicação social independentes e apoiará em maior grau o seu trabalho. No âmbito do novo quadro financeiro plurianual, e muito embora estes programas não sejam especificamente consagrados ao Estado de direito, a Comissão propôs um quadro de financiamento mais robusto e mais consentâneo para esses trabalhos no âmbito do futuro programa «Direitos e Valores»²⁵ e do programa «Europa Criativa»²⁶. A Comissão insta o Parlamento Europeu e o Conselho a adotarem rapidamente estes programas para que sejam iniciados em tempo útil. Além disso, a investigação sobre o Estado de direito financiada pela UE deve continuar a ser incentivada e os resultados dos projetos em curso devidamente divulgados.

A transparência e o acesso à informação são instrumentos cruciais para a sociedade civil e os meios de comunicação social no quadro do equilíbrio de poderes a nível nacional. A legislação em matéria de transparência e acesso à informação deve ser aplicada de forma eficaz em todos os Estados-Membros e a nível da UE²⁷. No intuito de reforçar a visibilidade do Estado de direito, a Comissão tenciona elaborar uma estratégia de comunicação específica sobre o primado do direito, nomeadamente para disponibilizar informações sobre este tema em todas as línguas oficiais e com vista a explicar claramente a sua importância para toda a União no seu conjunto, bem como para os cidadãos e as empresas.

As redes europeias desempenham já um papel importante na promoção e no intercâmbio de ideias e das boas práticas²⁸. No âmbito do sistema judicial, é necessário apoiar redes como a Rede Europeia dos Presidentes de Supremos Tribunais da UE, a Associação dos Conselhos de Estado e dos Supremos Tribunais Administrativos da UE, a Rede Europeia dos Conselhos de Justiça e a Rede Europeia de Formação Judiciária, no intuito de promover o Estado de direito. O apoio prestado pela Comissão a todas estas redes deve atribuir prioridade aos projetos que promovam o Estado de direito, com especial destaque para os Estados-Membros que enfrentam problemas nesse domínio²⁹. Deve igualmente ser incentivada e apoiada uma maior cooperação entre as instituições responsáveis pela supervisão constitucional, incluindo no que diz respeito às atividades da Conferência dos Tribunais Constitucionais Europeus. A Rede Europeia de Provedores de Justiça pode também proceder a um maior intercâmbio de experiências e das boas práticas, a fim de promover uma boa administração e contribuir para a recolha e divulgação de dados pertinentes.

²⁵ A Comissão propôs 641 milhões de EUR para a execução do programa «Direitos e Valores» no período 2021-2027.

²⁶ A Comissão propôs 1,85 mil milhões de EUR para a execução do programa «Europa Criativa» no período 2021-2027, incluindo até 160 milhões de EUR para as vertentes intersetoriais. As suas quatro prioridades incluem a promoção de atividades, incluindo a «promoção de um ambiente mediático livre, diversificado e pluralista, do jornalismo de qualidade e da literacia mediática». Um dos objetivos é proporcionar um financiamento estável a projetos sobre a liberdade e o pluralismo dos meios de comunicação social.

²⁷ Esta inclui o Regulamento (CE) n.º 1049/2001 e o acesso setorial à informação ao abrigo da legislação da UE. Decorrem igualmente obrigações nacionais gerais por força da Convenção Europeia dos Direitos Humanos.

²⁸ Estas redes incluem também os órgãos consultivos das redes judiciais no Conselho da Europa, como o Conselho Consultivo de Juízes Europeus (CCJE) e o Conselho Consultivo dos Procuradores Europeus (CCPE).

²⁹ No âmbito do programa Justiça, a Comissão concede subvenções de funcionamento a determinadas redes europeias no domínio judicial, que dispõem de acordos-quadro de parceria com a Comissão. Outras redes recebem financiamento proveniente de vários programas e projetos da UE.

De modo mais geral, os sistemas judiciais nacionais também têm um papel importante a desempenhar na promoção das normas do Estado de direito. A participação dos conselhos judiciais nacionais, dos magistrados e dos procuradores nos debates nacionais sobre as reformas judiciais constitui, só por si, uma componente importante do equilíbrio de poderes a nível nacional.

Os **parlamentos nacionais** desempenham igualmente um papel fundamental com vista a garantir o Estado de direito nos Estados-Membros, tanto na qualidade de legisladores, como em termos de responsabilização do executivo. O Parlamento Europeu, a Conferência dos Órgãos Especializados em Assuntos da União dos Parlamentos da UE e a Conferência dos Presidentes dos Parlamentos da União poderiam atribuir prioridade ao diálogo interparlamentar sobre questões relativas ao Estado de direito, por exemplo, através de um evento anual. Esta temática poderia igualmente ser inserida nos debates parlamentares a nível nacional sobre questões respeitantes à UE. A Comissão manifesta a sua disponibilidade para ajudar a fomentar esse diálogo. Os intercâmbios parlamentares bilaterais e o apoio prestado, por exemplo, a respeito das melhores práticas na ótica de uma melhor regulamentação (como a elaboração de legislação com base em dados concretos ou a transparência dos procedimentos) ou grupos parlamentares multipartidários sobre o Estado de direito também trariam vantagens.

A Comunicação de abril destacou a eventual contribuição que adviria de uma maior cooperação com os trabalhos do **Conselho da Europa**. O Memorando de Entendimento entre o Conselho da Europa e a União Europeia de 2007 confere ao primeiro um papel específico enquanto «parâmetro de referência para os direitos humanos, o Estado de direito e a democracia na Europa», e a UE comprometeu-se a ter em conta os seus trabalhos. No pleno respeito das responsabilidades institucionais e políticas de ambas as instituições, a Comissão tenciona desenvolver esta cooperação e reforçar a participação da UE nos organismos do Conselho da Europa, tornando a cooperação mais sólida e mais sistemática a nível dos seus serviços. A UE já participa ativamente no Conselho da Europa a muitos níveis, sendo de referir por exemplo que a Comissão participa na qualidade de observador na Comissão de Veneza³⁰. Um outro passo importante consiste em obter para a UE o estatuto de observador no Grupo de Estados do Conselho da Europa contra a corrupção (GRECO). Em acordo com o Conselho, a Comissão tomou as medidas necessárias para solicitar o estatuto de observador³¹, que foi outorgado em julho de 2019³². A UE concede um financiamento significativo a favor das atividades do Conselho da Europa³³.

A adesão da União Europeia à Convenção Europeia dos Direitos Humanos³⁴ atestará de forma inequívoca o empenhamento político da União no Estado de direito e o seu apoio à Convenção e ao seu sistema de execução, nomeadamente judicial. A Comissão intensificou os trabalhos para relançar as negociações de adesão³⁵.

³⁰ A Comissão Europeia para a Democracia pelo Direito, ou Comissão de Veneza, é um órgão consultivo no âmbito do Conselho da Europa, composto por peritos independentes no domínio do direito constitucional.

³¹ Decisão (UE) 2019/1086 do Conselho, de 18 de junho de 2019, JO L 171 de 26.6.2019, pp. 115-116.

³² <https://www.coe.int/en/web/portal/-/eu-becomes-observer-to-anti-corruption-body-greco>

³³ O financiamento proveniente de uma série de programas da UE ascendeu a 27,5 milhões de EUR sob a forma de autorizações em 2018.

³⁴ Prevista no artigo 6.º, n.º 2, do TUE.

³⁵ No seu parecer A-2/13, de 18 de dezembro de 2014, o Tribunal de Justiça determinou que um primeiro projeto de acordo era incompatível com os Tratados, no que se refere a determinados pontos jurídica e politicamente complexos. Estas objeções exigirão que a União negocie alterações ao projeto de Acordo de Adesão, a fim de lhe permitir celebrar o Acordo e aderir à Convenção Europeia dos Direitos Humanos.

A Comissão irá igualmente aprofundar a cooperação com **outras instituições internacionais** que trabalham sobre questões relacionadas com o Estado de direito, mediante uma cooperação mais sólida e mais sistemática ao nível dos serviços. Estas incluem a Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE), que aborda a temática do Estado de direito no âmbito dos seus trabalhos sobre a democratização, e a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE), cuja cooperação pode tirar partido das vantagens socioeconómicas inerentes ao Estado de direito.

Os trabalhos do Relator Especial das Nações Unidas para a Independência dos Juízes e dos Advogados e o Gabinete das Nações Unidas para a Criminalidade Organizada e a Droga, que assegura o secretariado da Convenção contra a Corrupção, bem como o Banco Mundial, também contribuíram para o debate na comunidade internacional sobre o Estado de direito e as suas implicações.

Organizações internacionais como a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos estão a desenvolver trabalhos sobre esta questão do ponto de vista do desenvolvimento económico e da importância do Estado de direito para o contexto empresarial e de investimento em geral. O Comité Económico e Social Europeu realçou igualmente a necessidade de atribuir uma maior atenção aos aspetos económicos do Estado de direito. O Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas teve em conta a pertinência do Estado de direito para o contexto empresarial no seu trabalho de promoção de reformas estruturais favoráveis ao crescimento em domínios como a eficácia dos sistemas judiciais e a luta contra a corrupção, vínculo esse igualmente reconhecido pelo Banco Central Europeu e pelos parceiros sociais europeus, que salientam a importância do Estado de direito como uma garantia para os cidadãos, os empregadores e os trabalhadores europeus.

A Comissão tenciona tirar partido da vontade de todos estes intervenientes no sentido de promover o Estado de direito.³⁶

A Comissão irá:

- Tirar pleno proveito das possibilidades de financiamento a favor da sociedade civil e dos meios académicos tendo em vista apoiar o reforço de uma cultura do Estado de direito, nomeadamente junto do público em geral, e dar seguimento à proposta de um evento anual sobre o Estado de direito aberto à participação das partes interessadas e das organizações da sociedade civil a nível nacional.
- Reforçar a cooperação com o Conselho da Europa, incluindo a Comissão de Veneza e o GRECO, e explorar a possibilidade de um maior apoio neste contexto à luz das prioridades da UE no domínio do Estado de direito.
- Reforçar a cooperação com outras organizações internacionais, como a Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa e a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos.
- Desenvolver a cooperação com as redes judiciárias e outras redes europeias para promover as normas do Estado de direito, incluindo qualquer apoio que possa vir a ser

Após um período de reflexão, a Comissão consultou o grupo de trabalho do Conselho sobre eventuais soluções para os problemas levantados no parecer do Tribunal. Estas consultas têm vindo a progredir de forma satisfatória, e a Comissão espera que estejam brevemente reunidas as condições para reatar as negociações.

³⁶ Ver, por exemplo, a declaração dos parceiros sociais europeus sobre o Estado de direito, de 8 de maio de 2019.

solicitado a respeito da cooperação entre tribunais constitucionais.

- Elaborar uma estratégia de comunicação pública específica sobre o Estado de direito, nomeadamente através da atualização do sítio Web consagrado ao Estado de direito para que este se torne um ponto de referência para todas as informações pertinentes.

A Comissão insta:

- O Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais a desenvolverem uma cooperação interparlamentar específica sobre questões relacionadas com o Estado de direito, com o apoio da Comissão.
- O Conselho e os Estados-Membros a ponderarem formas de promover as normas relativas ao Estado de direito, nomeadamente no contexto dos debates em curso ou futuros sobre o Estado de direito.
- Os Estados-Membros a reforçarem a promoção do Estado de direito a nível nacional, regional e local, nomeadamente através da educação e da sociedade civil.
- As organizações da sociedade civil e os parceiros sociais a continuarem a acompanhar e a contribuir para os debates sobre o impacto e as consequências concretas das deficiências do Estado de direito nas respetivas esferas de competência.

Prevenção: cooperação e apoio ao reforço do Estado de direito a nível nacional

Os Estados-Membros são os principais responsáveis por garantir o respeito pelo Estado de direito a nível nacional. O sistema judicial nacional, juntamente com o equilíbrio de poderes no país em causa, como os tribunais constitucionais e os provedores, são as primeiras linhas de defesa contra eventuais ataques ao Estado de direito provenientes de qualquer ramo do Estado. Não obstante, a UE tem um papel legítimo a desempenhar com vista a apoiar as autoridades nacionais e a garantir que qualquer evolução negativa seja dirimida numa fase precoce. O papel das instituições da UE deve consistir em facilitar a cooperação e o diálogo, no intuito de evitar que os problemas se deterioresem ao ponto de exigirem uma resposta formal no âmbito do quadro relativo ao Estado de direito, mediante a abertura de processos por infração ou a adoção das medidas previstas no artigo 7.º do Tratado da União Europeia.

No intuito de a UE desempenhar plenamente o seu papel neste contexto, as instituições da UE necessitam de dispor de um maior conhecimento e de uma compreensão mais profunda da evolução em cada Estado-Membro, através de uma monitorização específica, para estarem em condições de identificar riscos para o Estado de direito, conceber eventuais soluções e prestar um apoio direcionado numa fase precoce. Essa monitorização deve abranger a evolução do Estado de direito e as reformas empreendidas neste âmbito nos Estados-Membros e contribuir para controlar a sustentabilidade e a irreversibilidade das reformas adotadas em resultado da intervenção da UE, podendo ser citados como instrumentos neste contexto os processos por infração ou o Mecanismo de Cooperação e de Verificação.

Por conseguinte, a fim de reforçar a capacidade da UE, **a Comissão tenciona acompanhar mais de perto a evolução da situação em termos de Estado de direito nos Estados-Membros.** Em cooperação com os Estados-Membros e as outras instituições da UE, caso necessário, este acompanhamento assumirá a forma de um ***Ciclo de Análise do Estado de direito***, com as seguintes características:

(i) *Âmbito de aplicação*

O ciclo de análise englobará todas as diferentes componentes do Estado de direito, incluindo, por exemplo, problemas sistémicos com o processo legislativo, a falta de uma tutela jurisdicional efetiva por parte de tribunais independentes e imparciais, ou a não observância da separação de poderes³⁷. A análise incidirá também na capacidade de os Estados-Membros combaterem a corrupção e, em caso de articulação com a aplicação do direito da UE, incluirá também questões relacionadas com o pluralismo dos meios de comunicação social e as eleições. Haverá também uma articulação com a monitorização da aplicação eficaz do direito da UE, nomeadamente a capacidade de todos os intervenientes que desempenham um papel na aplicação do direito da UE exercerem as suas funções: tribunais, serviços do Ministério Público, autoridades responsáveis pela aplicação da lei, autoridades independentes, administrações públicas com papel de supervisão, provedores de justiça e instituições e defensores dos direitos humanos³⁸.

Apesar de esta monitorização abranger todos os Estados-Membros, terá de ser mais intensa naqueles em que se identificaram riscos de regressão ou deficiências específicas³⁹.

(ii) *Fontes de informação*

O ciclo de análise basear-se-á numa utilização coerente das fontes de informação existentes, o que acentuará a tónica colocada numa série de domínios pertinentes para o Estado de direito. É necessário que todos os intervenientes – tanto institucionais como oriundos da sociedade civil – partilhem informações e sejam ouvidos. Existem muitas fontes de informação, incluindo os órgãos do Conselho da Europa, a Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa e a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos, bem como organismos da UE como a Agência dos Direitos Fundamentais⁴⁰. Esta última, cujas competências abrangem direitos relevantes em matéria de Estado de direito, como o direito a um recurso judicial eficaz, elaborou o Sistema de Informação sobre Direitos Fundamentais da UE (EFRIS) para facilitar o acesso a informações e relatórios pertinentes disponíveis sobre a situação nos Estados-Membros. Esta diversidade de fontes de informação poderá ser objeto de uma melhor utilização e maior integração, para além de poder ser completada de forma mais eficaz do que sucede atualmente. As formas específicas que esta monitorização reforçada poderá assumir terão de ser desenvolvidas, nomeadamente em cooperação com as autoridades nacionais e outras instituições da UE, e pressuporão um processo contínuo de recolha de informações e diálogo com as autoridades nacionais e as partes interessadas.

³⁷ Por exemplo, as ações e declarações públicas que ataquem juízes concretos ou o sistema judicial no seu conjunto inserir-se-ão nesta categoria.

³⁸ A eficácia da capacidade de execução das administrações e das autoridades dos Estados-Membros depende de determinados fatores essenciais, nomeadamente: i) poderes de execução e vias de recurso, ii) requisitos em termos de capacidade/recursos, iii) requisitos de independência, caso necessário, iv) procedimentos de execução e v) cooperação entre autoridades dos diferentes Estados-Membros.

³⁹ A lista de verificação em matéria de Estado de direito da Comissão de Veneza é especialmente pertinente para identificar deficiências e riscos específicos neste contexto.

⁴⁰ A este respeito, a plena legitimidade e pertinência dos dados fornecidos por organizações internacionais de direito público, como o Conselho da Europa e os seus órgãos, foi reconhecida, entre outros, pelo Tribunal de Justiça.

(iii) *Participação dos Estados-Membros e das partes interessadas*

Para além de recorrer a fontes relevantes, a Comissão **convidará todos os Estados-Membros a empenharem-se mais a fundo numa troca mútua de informações e num diálogo sobre temas relacionados com o Estado de direito**, como a reforma judicial, a luta contra a corrupção e o processo legislativo, ou ainda sobre medidas de apoio à sociedade civil e aos meios de comunicação social independentes enquanto intervenientes no Estado de direito. Algumas destas questões são já debatidas no quadro do Semestre Europeu, quando estão ligadas a fatores determinantes para o crescimento. Este diálogo será completado por uma abordagem mais orientada para o Estado de direito, englobando outros aspetos desta temática. Impõe-se intensificar a regularidade e a intensidade da cooperação nos Estados-Membros em que os problemas relacionados com o Estado de direito são mais patentes, com o objetivo, uma vez mais, de encontrar soluções para os problemas num espírito de cooperação antes da sua escalada.

Nesta base, deve criar-se uma **rede de pontos de contacto nacionais nos Estados-Membros** para estabelecer um diálogo sobre questões relativas ao Estado de direito. Esta rede terá por base, e poderá integrar, os contactos já existentes nos domínios relevantes do Estado de direito, como as redes de pontos de contacto nacionais nas áreas da justiça e da luta contra a corrupção⁴¹. Servirá de fórum para travar debates sobre questões horizontais, incluindo, se for caso disso, a eventual evolução do conjunto de instrumentos da UE no domínio do Estado de direito, e para partilhar informações e boas práticas. As pessoas de contacto serão pontos nevralgicos para o diálogo bilateral com todos os Estados-Membros e contribuirão para a preparação e a recolha das informações pertinentes, tendo em vista a elaboração do relatório sobre o Estado de direito (ver infra). A rede de pontos de contacto nacionais poderá constituir um fórum de alerta rápido no que diz respeito às reformas relacionadas com o Estado de direito e de discussão entre os Estados-Membros.

Os órgãos competentes do Conselho da Europa, bem como a OSCE e a OCDE, e as redes judiciais poderão igualmente ser convidados a partilhar os seus conhecimentos e a exprimir os seus pontos de vista, incluindo as redes europeias dos presidentes dos Supremos Tribunais da UE, a Associação dos Conselhos de Estado e dos Supremos Tribunais Administrativos da UE e a Rede Europeia dos Conselhos de Justiça.

Este processo de diálogo é particularmente importante para detetar de forma precoce quaisquer problemas potenciais no domínio do Estado de direito, uma vez que um quadro consagrado de relações estabelecidas numa base regular contribui para compreender melhor, minimizando o risco de confronto. Este diálogo pode também oferecer aos Estados-Membros a oportunidade de debaterem reformas sensíveis do ponto de vista do Estado de direito na sua fase preparatória, nomeadamente à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça Europeu. As normas desenvolvidas pelo Tribunal podem servir de base de orientação para assinalar casos em que as reformas devem ser abordadas com prudência (por exemplo, reformas que podem ter um efeito negativo – porventura não intencional – sobre a independência dos magistrados ou das autoridades reguladoras). O diálogo ajudará a identificar a eventual necessidade de solicitar apoio externo ou conhecimentos especializados a respeito de qualquer evolução específica a nível nacional.

⁴¹ Incumbirá aos Estados-Membros designar os pontos de contacto, que podem, por exemplo, estar inseridos na administração pública ou no sistema judicial. Já existem estruturas semelhantes para apoiar a recolha de informações pela Comissão, para efeitos do painel de avaliação da justiça na UE e do diálogo com os Estados-Membros sobre as políticas de combate à corrupção.

(iv) *Relatório anual sobre o Estado de direito*

No intuito de assegurar a devida transparência e sensibilização e manter esta temática na agenda política da UE, a Comissão tenciona publicar um relatório anual sobre o Estado de direito, em que resumirá a situação existente nos Estados-Membros. Baseando-se nas diversas fontes supramencionadas, apresentará uma **síntese da evolução significativa** registada nos Estados-Membros e a nível da UE, incluindo a jurisprudência do Tribunal de Justiça Europeu e outras informações pertinentes, como extratos relevantes do Painel de Avaliação da Justiça na UE e dos relatórios por país do Semestre Europeu. Este relatório constituirá uma oportunidade para fazer o ponto da situação no que diz respeito aos processos formais no domínio do Estado de direito, bem como ao trabalho das instituições da UE no sentido de promover as normas do Estado de direito e desenvolver uma cultura neste âmbito. Poderá realçar as melhores práticas e identificar problemas recorrentes. A análise será circunscrita a questões diretamente pertinentes para o Estado de direito na UE.

O **Painel de Avaliação da Justiça na UE**, que apresenta dados comparativos sobre a independência, a qualidade e a eficiência dos sistemas judiciais nacionais, poderá ser desenvolvido e melhorado, nomeadamente com vista a melhor abranger domínios relacionados com o Estado de direito, como o direito penal e administrativo.

O relatório sobre o Estado de direito poderá contribuir, além disso, para o diálogo com o Parlamento Europeu e o Conselho, bem como para debates no âmbito destas instituições.

(v) *Diálogo interinstitucional sobre o Estado de direito*

O ciclo de análise poderá ajudar a manter um debate dinâmico, para além de servir para continuar a melhorar os instrumentos destinados a reforçar o Estado de direito. Poderá constituir uma contribuição importante a favor dos trabalhos do **Parlamento Europeu** e do **Conselho**, idealmente no contexto de um calendário regular e coerente da cooperação interinstitucional.

As discussões e os debates travados no Parlamento Europeu e no Conselho poderão ter como base o relatório anual da Comissão sobre o Estado de direito. Em relação ao Conselho, a análise poderá, por exemplo, contribuir para as discussões que este consagra ao Estado de direito ou ser objeto de seguimento nas conclusões do Conselho. Neste contexto, a Comissão congratula-se com as futuras discussões sobre a abordagem a adotar pelo Conselho no domínio do Estado de direito, a realizar, em princípio, no segundo semestre de 2019 sob a Presidência finlandesa, as quais poderão tirar partido das sinergias pertinentes, em paralelo com os debates em curso sobre um mecanismo de avaliação pelos pares. O relatório anual sobre o Estado de direito poderá também servir de base aos debates a realizar no Parlamento Europeu e no Conselho. O trabalho das instituições será mais eficaz se for um processo coordenado, sendo eventualmente acompanhado por trabalhos diversos noutras instituições. Neste contexto, é de referir portanto a eventual contribuição de outras instituições da UE, como o Comité Económico e Social e o Comité das Regiões.

A Comissão espera poder aprofundar os trabalhos com o Parlamento Europeu, o Conselho e os Estados-Membros ao longo dos próximos meses e não exclui qualquer possibilidade prevista nos Tratados com vista a melhorar o conhecimento mútuo dos sistemas nacionais. Todavia, a Comissão, enquanto guardiã dos Tratados, necessita igualmente de manter a sua autonomia, tanto no que se refere ao conteúdo como ao calendário das suas próprias avaliações. Uma proposta recorrente que surgiu no contexto do debate sobre o Estado de

direito consistiu na criação de um painel de peritos independentes fora da Comissão ou das instituições da UE, que teria por objeto a apresentações de pareceres especializados e objetivos sobre os desafios no domínio do Estado de direito, enquanto outras propostas apontavam para a criação de uma nova agência específica. Contudo, estas abordagens suscitam vários problemas em termos de legitimidade, equilíbrio das contribuições e responsabilização pelos resultados. Muito embora a Comissão já recorra a todas as fontes legítimas de informação e conhecimentos especializados, procedendo a controlos cruzados a respeito das mesmas – prática que continuará a adotar –, os conhecimentos especializados externos não podem substituir uma avaliação efetuada pela própria Comissão, em especial quando as conclusões desta última podem servir de base a atos que tenham consequências jurídicas e financeiras e ser impugnadas perante o Tribunal de Justiça. De igual forma, o Parlamento Europeu e o Conselho também não podem delegar a tomada de decisões em organismos externos. É necessário manter a autoridade e a responsabilização das instituições, em conformidade com o equilíbrio institucional previsto nos Tratados.

Por último, a Comissão apela também aos **partidos políticos europeus** para que assegurem que os seus membros nacionais tenham devidamente em conta o respeito pelo Estado de direito, acompanhando a ênfase colocada no Estado de direito nos seus programas pan-europeus. O Regulamento n.º 1141/2014 relativo ao estatuto e ao financiamento dos partidos políticos europeus e das fundações políticas europeias⁴² exige que estes respeitem, nomeadamente nos seus programas e nas suas atividades, os valores em que se funda a União, previstos no artigo 2.º do TUE⁴³. Quando a Comissão tiver razões para considerar que a observância destes valores suscita dúvidas, pode solicitar à Autoridade para os Partidos Políticos Europeus e as Fundações Políticas Europeias que verifique o cumprimento das condições enunciadas no regulamento⁴⁴. Se a referida autoridade determinar que houve uma violação grave e manifesta dessas condições, pode ser tomada uma decisão no sentido de cancelar o registo da referida fundação ou partido político.

A Comissão irá:

- Estabelecer um ciclo de análise no domínio do Estado de direito para acompanhar a situação a este respeito nos Estados-Membros. A fim de apoiar este processo, a Comissão elaborará um relatório anual sobre o Estado de direito, desenvolverá o Painel de Avaliação da Justiça na UE e reforçará o diálogo com as outras instituições da UE, os Estados-Membros e as partes interessadas.
- Instituir um diálogo específico com todos os Estados-Membros sobre questões relacionadas com o Estado de direito, nomeadamente através de uma rede de pessoas de contacto.

A Comissão insta:

- Os Estados-Membros a designarem os seus pontos de contacto nacionais para efeitos de diálogo e troca de informações sobre questões relacionadas com o Estado de direito.
- O Parlamento Europeu e o Conselho a organizarem um acompanhamento específico

⁴² Regulamento n.º 2019/493 do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE, Euratom) n.º 1141/2014 no que diz respeito a um procedimento de verificação de violações das regras em matéria de proteção de dados pessoais no âmbito das eleições para o Parlamento Europeu.

⁴³ Cf. artigo 3.º, alínea c), que estabelece as condições de registo dos partidos políticos.

⁴⁴ Cf. artigo 10.º, n.º 3, que estabelece o mecanismo de verificação do cumprimento das condições e dos requisitos de registo.

do relatório anual da Comissão sobre o Estado de direito e a colaborarem com esta última no âmbito de uma abordagem integrada para articular de forma coerente os trabalhos das instituições no domínio da deteção precoce dos problemas relativos ao Estado de direito e da sua resolução.

- Os partidos políticos europeus a garantirem que os seus membros nacionais respeitem efetivamente o Estado de direito.

Resposta: aplicação coerciva pela UE quando a resposta dos mecanismos nacionais se mostre insuficiente

A elaboração de uma abordagem em matéria de promoção e prevenção deverá reforçar a solidez da UE e contribuir para prevenir a ocorrência de problemas graves e persistentes relacionados com o Estado de direito no futuro. O objetivo consiste em reduzir significativamente a necessidade de uma resposta a nível da UE. Não obstante, quando as garantias do Estado de direito a nível nacional não estiverem à altura de responder às ameaças ao Estado de direito num dado Estado-Membro, competirá às instituições da UE e aos Estados-Membros, conjuntamente, adotar medidas para corrigir essa situação. Isto foi confirmado pelo Tribunal de Justiça Europeu.

Em acórdãos proferidos recentemente no contexto de processos por infração e decisões prejudiciais, o **Tribunal de Justiça** clarificou os requisitos decorrentes do direito da UE no que diz respeito ao Estado de direito e, em especial, à independência do poder judicial⁴⁵. O Tribunal reiterou a importância da independência do poder judicial e do respeito pelo Estado de direito para o funcionamento eficaz da UE: ordenou a suspensão das leis nacionais que, segundo o parecer da Comissão, afetam a independência do poder judicial e estabeleceu que a organização do sistema judicial pelos Estados-Membros deve cumprir as obrigações decorrentes do direito da União. Estas decisões vieram conferir uma dimensão importante aos processos em curso a nível da UE no que diz respeito ao Estado de direito, desempenhando um papel importante na resolução destas questões. A jurisprudência do Tribunal tem evoluído no sentido de salientar a forma como os problemas sistémicos em matéria de Estado de direito podem ter um impacto concreto nas finanças da União⁴⁶.

A Comissão continuará a consolidar esta jurisprudência: manifesta a sua determinação em submeter à apreciação do Tribunal de Justiça quaisquer problemas com o Estado de direito que afetem a aplicação do direito da UE, quando esses problemas não puderem ser resolvidos mediante o equilíbrio de poderes a nível nacional. Tendo por base a sua atual abordagem em matéria de aplicação⁴⁷ e a jurisprudência em evolução do Tribunal de Justiça da União Europeia, a Comissão manterá uma abordagem estratégica no que diz respeito aos processos por infração relacionados com o Estado de direito, solicitando uma tramitação acelerada e medidas cautelares sempre que necessário. De igual forma, promoverá

⁴⁵ Ver secção III. É de observar que, no seu parecer no processo C-619/18, *Comissão/Polónia*, o advogado-geral declarou que os procedimentos judiciais podem decorrer em paralelo com os procedimentos desencadeados ao abrigo do quadro relativo ao Estado de direito de 2014 ou nos termos do artigo 7.º do TFUE, mesmo quando digam respeito a questões idênticas.

⁴⁶ Isto inclui as decisões proferidas a título prejudicial, nomeadamente a respeito do artigo 325.º do TFUE, quanto à necessidade de investigar eficazmente a fraude fiscal ou a fraude relacionada com fundos da União (ver, por exemplo, os processos C-617/10, *Åkerberg Fransson*; C-105/14, *Taricco*; C-42/17 *M.A.S.*; e C-612/15 *Kolev*).

⁴⁷ Isto coaduna-se com a abordagem mais estratégica subjacente às medidas de execução da Comissão enunciada na Comunicação da Comissão de 2016 intitulada «Direito da UE: Melhores resultados através de uma melhor aplicação», JO C 18 de 19.1.2017, pp. 10-20.

ativamente as normas elaboradas pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, incluindo através da compilação das conclusões pertinentes do Tribunal.

Como sublinhado na Comunicação de abril e nas contribuições que a ela se seguiram, urge resolver uma potencial crise do Estado de direito aquando da sua eclosão. Muitos problemas no domínio do Estado de direito são urgentes e quanto mais tempo demorarem a ser resolvidos, tanto maior o risco de se tornarem um problema crónico e tanto mais difícil é para o Estado-Membro e para a UE inverter o seu impacto negativo. Por conseguinte, é importante que as instituições da UE intervenham rapidamente e adotem uma abordagem mais coerente e concertada e, em especial, que os processos formais desencadeados ao abrigo do quadro relativo ao Estado de direito de 2014⁴⁸ e nos termos do artigo 7.º do TUE sejam acompanhados de procedimentos e prazos mais claros.

No que respeita ao **artigo 7.º do TUE**, as instituições devem cooperar entre si para intensificar a natureza coletiva das decisões por elas adotadas. A Comissão congratula-se com a intenção do Conselho de chegar a um consenso sobre novos processos relativos às audições previstas no artigo 7.º. Trata-se de um passo importante em direção a processos mais eficientes. Seria particularmente útil que o Conselho refletisse sobre a eventual possibilidade de melhorar os debates no Conselho dos Assuntos Gerais mediante a sua preparação a nível técnico num grupo de trabalho do Conselho. Poderia ser igualmente útil melhorar o processo de tomada de decisão em termos de etapas institucionais, graças a regras processuais claras. Para assegurar o devido equilíbrio institucional, o Parlamento Europeu deve dispor da possibilidade de apresentar os seus argumentos nos procedimentos por ele desencadeados. De igual forma, poderá ser ponderada a participação *ad hoc* de órgãos do Conselho da Europa ou de outros peritos externos.

A Comissão refletirá também sobre a forma de associar mais estreitamente outras instituições numa fase inicial do processo desencadeado ao abrigo do **quadro relativo ao Estado de direito de 2014**, respeitando simultaneamente a necessidade de um diálogo confidencial com o Estado-Membro em causa no início desse processo⁴⁹. O objetivo primordial deve consistir sempre em encontrar soluções o mais rapidamente possível. Todavia, quando tal não for possível, garantir que o Parlamento Europeu e o Conselho disponham de informações plenamente atualizadas e possam manifestar uma posição com conhecimento de causa antes de ser atingida uma etapa crítica pode contribuir para chegar a um acordo. Isto coaduna-se com uma abordagem mais coletiva entre as instituições no que diz respeito ao Estado de direito.

Uma questão determinante prende-se com uma avaliação objetiva e contínua da situação, com base em conhecimentos especializados sólidos e informações pertinentes. O processo deve continuar a basear-se em normas do Estado de direito que sejam públicas e consagradas. A avaliação e o diálogo devem recorrer a todas as fontes de **conhecimentos especializados** disponíveis, mantendo a Comissão plena autonomia e independência para efeitos de avaliação, em conformidade com o seu papel de guardião dos Tratados⁵⁰. Os

⁴⁸ Recentemente reconhecido pelo Tribunal de Justiça na sua jurisprudência como um instrumento que faz parte integrante da ordem jurídica da UE e que produz efeitos jurídicos, despacho do Tribunal de Justiça, de 17 de dezembro de 2018, no processo C-619/18 R.

⁴⁹ As primeiras etapas do diálogo encetado ao abrigo do quadro relativo ao Estado de direito não são públicas.

⁵⁰ Em especial, os órgãos do Conselho da Europa emitem uma série de avaliações técnicas com base na jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos e nas normas por ele elaboradas. Não vigoram, contudo, quaisquer restrições quanto aos conhecimentos especializados a que a Comissão pode recorrer na sua avaliação.

Estados-Membros confrontados com um processo no domínio do Estado de direito podem recorrer aos conhecimentos especializados dos órgãos do Conselho da Europa ou de outros organismos independentes, não só como forma de resolver o problema, mas também para dar provas de boa-fé e facilitar um diálogo construtivo⁵¹. O parecer desses organismos pode igualmente ser solicitado na ausência de parâmetros claramente definidos sobre uma questão específica.

Para assegurar a eficácia da abordagem da UE no domínio do Estado de direito e ainda um espírito de cooperação sincera, é fundamental um rápido **desanuviamento das tensões ou uma perspetiva de saída do processo formal relativo ao Estado de direito**, uma vez tomadas as medidas necessárias pelo Estado-Membro em causa para restabelecer a observância do primado do direito. A UE e os demais Estados-Membros precisam de dispor de garantias suficientes de que o Estado de direito foi restabelecido de forma sustentável. Para o efeito, a comunicação da intenção de encerrar um processo poderia estar ligada ao apoio prestado pela Comissão ao Estado-Membro em causa no sentido de assegurar que os compromissos sejam efetivamente cumpridos e mantidos, nomeadamente através de um acompanhamento específico. O mesmo processo de acompanhamento poderá igualmente ser utilizado após o termo de processos específicos, como o Mecanismo de Cooperação e de Verificação⁵².

Paralelamente aos processos formais relacionados com o Estado de direito, podem também ser necessárias medidas em domínios específicos de atividade da UE potencialmente afetados por deficiências do Estado de direito nos Estados-Membros. Os acórdãos recentes do Tribunal de Justiça salientaram, por exemplo, o impacto das deficiências generalizadas relacionadas com a independência judicial na confiança mútua em que se baseiam os instrumentos no domínio do espaço de liberdade, segurança e justiça⁵³.

Esta abordagem destinada a proteger o funcionamento da UE constitui também a base do regulamento proposto pela Comissão em 2018 com vista a garantir a proteção do orçamento da UE em caso de deficiências generalizadas do Estado de direito nos Estados-Membros⁵⁴. Esta abordagem poderá vir a tornar-se necessária no quadro de outras políticas da UE que não sejam a proteção dos interesses financeiros da UE, a fim de prevenir ou corrigir riscos específicos inerentes à aplicação do direito ou das políticas da UE. A Comissão irá examinar a necessidade de outras medidas para fazer face ao eventual impacto de problemas persistentes no domínio do Estado de direito noutras políticas da UE.

A proteção dos interesses financeiros da UE poderá já beneficiar de melhorias operacionais. Com base nas ações previstas na nova estratégia antifraude da Comissão (CAFS)⁵⁵, a Comissão ponderará a possibilidade de criar uma função de análise de dados que reúna dados provenientes de diferentes fontes sobre os sistemas existentes nos Estados-Membros

⁵¹ De igual forma, a questão de saber se a Comissão deve também instar diretamente o Conselho da Europa e os seus órgãos a examinar questões específicas nos Estados-Membros poderá exigir uma reflexão mais aprofundada.

⁵² O Mecanismo de Cooperação e de Verificação foi instituído a título de medida transitória para acompanhar a reforma judicial e a luta contra a corrupção na Bulgária e na Roménia aquando da sua adesão à União em 2007. Findo este mecanismo específico, o acompanhamento deve prosseguir ao abrigo de instrumentos horizontais.

⁵³ Processo C-216/18 PPU, LM.

⁵⁴ 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.

⁵⁵ COM(2019) 196 final.

para a proteção dos interesses financeiros da UE. Esta função poderá permitir a identificação de problemas na gestão dos riscos relacionados com os interesses financeiros da UE e, eventualmente, ser utilizada para emitir alertas quando surgem situações problemáticas, como um seguimento moroso e limitado dos relatórios do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) e, no futuro, a cooperação com a Procuradoria Europeia (EPPO) ou estruturas de controlo insuficientes a nível nacional. A ideia consistiria em intervir numa fase muito precoce e determinar se o problema é circunscrito ou se reflete uma tendência mais generalizada. Este sistema poderá apoiar o mecanismo instituído pela proposta da Comissão relativa a deficiências generalizadas no que diz respeito ao sistema do Estado de direito, ou outros procedimentos relacionados com a proteção dos interesses financeiros da UE.

A Comissão irá:

- Tirar pleno partido dos seus poderes enquanto guardião dos Tratados para assegurar o cumprimento dos requisitos estabelecidos pela UE no domínio do Estado de direito.
- Prosseguir uma abordagem estratégica em matéria de processos por infração, com base na evolução da jurisprudência do Tribunal de Justiça Europeu, e promover as normas estabelecidas nesta jurisprudência, nomeadamente através da compilação das conclusões pertinentes do Tribunal.
- Examinar a forma de assegurar uma participação mais regular de outras instituições da UE na aplicação do quadro relativo ao Estado de direito de 2014.
- Prestar apoio aos Estados-Membros tendo em vista o desanuiamento das tensões ou a perspectiva de saída do processo formal relativo ao Estado de direito, incluindo através de um processo de acompanhamento.
- Examinar, até ao final de 2020, se o impacto de problemas persistentes ligados ao Estado de direito na aplicação das políticas da UE exige novos mecanismos, para além da proposta de regulamento sobre a proteção do orçamento da União.
- Ponderar a possibilidade, tendo por base a estratégia antifraude da Comissão, de criar uma função de análise de dados com vista a contribuir para identificar problemas na gestão dos riscos relacionados com a proteção dos interesses financeiros da UE. Será também examinada a possibilidade de emitir alertas, caso necessário, quando surjam situações problemáticas.

A Comissão insta:

- O Parlamento Europeu e o Conselho a refletir sobre uma maior abordagem coletiva entre as instituições no que se refere aos procedimentos previstos no artigo 7.º do TUE.
- O Conselho a avançar com a intenção que manifestou no sentido de prever regras processuais mais claras e mais estáveis no que diz respeito aos procedimentos previstos no artigo 7.º.
- O Parlamento Europeu e o Conselho a adotar rapidamente o Regulamento sobre a proteção do orçamento da União em caso de deficiências generalizadas no que diz respeito ao Estado de direito nos Estados-Membros.

V. CONCLUSÃO E PRÓXIMAS ETAPAS

A defesa do Estado de direito é uma responsabilidade comum que incumbe a todas as instituições da UE, bem como a todos os Estados-Membros. Todas as partes devem assumir essa responsabilidade e desempenhar o seu papel neste contexto. Para além das medidas a

tomar ao abrigo da presente Comunicação, a Comissão manifesta o seu empenho em prosseguir os debates, adotando eventuais medidas complementares, caso necessário, dentro da sua esfera de competências. O objetivo comum deve consistir na elaboração de uma abordagem estratégica coordenada e coerente para a União, que associe todos os intervenientes em causa. Essa abordagem estratégica comportará elementos fulcrais como a promoção de uma cultura comum do Estado de direito em toda a UE, uma capacidade efetiva de resolver os problemas numa fase precoce mediante a adoção de medidas preventivas e um compromisso no sentido de uma ação conjunta eficaz, quando necessário, para a contenção dos problemas quando as medidas de prevenção forem insuficientes.

A presente Comunicação delinea uma série de compromissos e pistas de reflexão no âmbito do plano de ação proposto pela Comissão. Será necessário dar um seguimento contínuo em cooperação com outras instituições da UE, os Estados-Membros e as partes interessadas durante os próximos meses. Os debates revelaram um vasto leque de ideias positivas que merecem uma análise mais aprofundada e que se refletirão em medidas concretas no futuro, para além daquelas adotadas ao abrigo da presente Comunicação. A Comissão convida todas as partes interessadas a participar neste debate e aguarda com expectativa o diálogo a ser estabelecido com o Parlamento recém-eleito e com o Conselho sobre uma abordagem coordenada.

Entretanto, a Comissão continuará a desempenhar plenamente o seu papel de guardião dos Tratados, adotando medidas adequadas e proporcionadas para defender o direito da UE e, neste contexto, procurará reforçar a capacidade da UE para o efeito. Consequentemente, o Estado de direito na UE deverá ser reforçado, refletindo plenamente a sua importância crucial para todos os cidadãos da UE e para a UE no seu conjunto.