

ELETRÔNICOS

Direito Internacional sem Fronteiras

MECANISMOS DE ENFORCEMENT NO DESCUMPRIMENTO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS E DO ESTADO DE DIREITO PELOS ESTADOS-MEMBROS NA UNIÃO EUROPEIA

Protecting and Enforcing Respect for Fundamental Rights and the Rule of Law by Member States in the European Union

Pedro Domingos 

Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra - Coimbra, Portugal.

RESUMO: Este artigo explora alguns dos mecanismos processuais para a proteção e enforcement dos direitos fundamentais e do Estado de Direito nos Estados membros da União Europeia (UE), realizando uma breve reconstrução histórica desde a fundação das Comunidades Europeias para apresentar o amplo quadro normativo para a proteção e implementação efetiva dos direitos fundamentais, baseados no papel central que o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) e o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH) exercem nesse processo. Apesar dos avanços na proteção dos direitos fundamentais, o artigo discute os desafios enfrentados pela UE para manutenção do Estado Democrático de Direito, especialmente o Artigo 7.º do Tratado da União Europeia (TUE), enquanto mecanismo para lidar com situações de violações graves e persistentes dos valores fundamentais da UE por parte de um Estado membro, em situações sistêmicas que ameaçam a integridade do Estado de Direito. Em conclusão, o artigo ressalta a importância do reenvio prejudicial e das ações de incumprimento para a proteção dos direitos fundamentais na UE, enfatizando o papel crucial do TJUE contexto. Além disso, enfoca a relevância do Artigo 7.º do TUE como um instrumento necessário para assegurar o cumprimento dos valores fundamentais e a manutenção do Estado de Direito na UE, explicitando os mecanismos adicionais criados no último período para lidar com as mais recentes afrontas ao Estado de Direito propiciada pela ascensão de governos iliberais ou conservadores.

Palavras-chaves: União Europeia; Direitos Fundamentais; TJUE; Estado de Direito; Enforcement.

ABSTRACT: This article examines some of the procedural mechanisms for the protection and enforcement of fundamental rights and the rule of law in the Member States of the European Union (EU), providing a brief historical reconstruction since the establishment of the European Communities to illustrate the broad normative framework for the protection and effective implementation of fundamental rights, based on the central role played by the Court of Justice of the European Union (CJEU) and the European Court of Human Rights (ECtHR) in this process. Despite progress in the protection of fundamental rights, the article discusses the challenges facing the EU, including the implementation of ECJ rulings by Member States, the coordination between national and European legal systems through preliminary rulings, and the role of the Court's jurisprudence as the "guardian of the Treaties". Finally, the article discusses Article 7 of the Treaty on European Union (TEU) as a mechanism for dealing with situations of serious and persistent breaches of the EU's fundamental values by a Member State in systemic situations that threaten the integrity of the rule of law. The article concludes by highlighting the importance of preliminary rulings and actions for failure to fulfil obligations for the protection of fundamental rights in the EU, and the crucial role of the ECJ in this context. It also focuses on the relevance of Article 7 TEU as a necessary instrument to ensure the fulfilment of fundamental values and the maintenance of the rule of law in the EU, explaining the additional mechanisms created in the recent period to deal with the recent affronts to the rule of law fuelled by the rise of illiberal or conservative governments.

Keywords: Europe Union; CJEU, Rule of Law; Fundamental Rights; Enforcement.

1. INTRODUÇÃO

Com o final da segunda guerra mundial, os Estados Europeus se encontravam em profunda destruição econômica e social. Desde a fundação das Comunidades Europeias por meio do Tratado de Roma de 1957, sempre houve a preocupação de que o dever de respeitar as liberdades fundamentais e aos direitos humanos pudesse ser garantido sem o risco de retrocessos como o experimentado pelo nazismo em uma Europa que iniciava sua recuperação

Apesar desta preocupação, a proteção dos direitos fundamentais naquele período não se baseava em qualquer regra explícita da União Europeia, apesar da aprovação da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades fundamentais (CEDH) de 1950. No entanto, essa convenção não foi vinculada ao Tratado de Roma, nem a qualquer outro tratado, até que o Tratado de Maastricht de 1992 decidiu incluir referências explícitas a esta Convenção como valores comuns aos países membros (DEFEIS, 2007, p. 1104-106)

Desde então, a atual União Europeia está a desenvolver ao longo do tempo, um amplo quadro normativo para a proteção, implementação efetiva e cumprimento dos direitos fundamentais, tendo o Tribunal de Justiça Europeu (TJUE) como "guardião dos tratados", face aos Estados Membros. Além disso, o Tribunal Europeu dos direitos Humanos (TEDH), apesar de não fazer parte dos tratados que constituem a União Europeia, auxilia o acesso direito de todos os

indivíduos a um tribunal internacional permanente para apresentar queixas e alegações de violação da Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH) (MOURA RAMOS, 2016).

O autor ainda afirma que, após uma declaração comum das três instituições europeias sem caráter vinculante, referindo-se aos direitos garantidos pelas Constituições dos Estados-membros pela CEDH, o princípio da protecção dos direitos fundamentais encontrou eco no preambulo do Acto Único europeu, e posteriormente, constou no TUE, artigo F, paragrafo 2, em Maastricht, reafirmado pelo Tratado de Amsterdão, art. 6.o, parágrafo 2 (MOURA RAMOS, 2016, p. 45.)

Apesar disso, ainda existem desafios para a execução de decisões do TJUE pelos estados membros violadores das Liberdades Fundamentais, assim como da cooperação entre as diversas instancias nacionais e da união para aplicação do direito comum. Nessa perspectiva, os mecanismos para monitor e deliberar em âmbito das instancias da Unia2o Europeia quanto a desrespeitos estruturais aos direitos fundamentais e ao Estado de Direito ainda estão em aprimoramento (AROSO DUARTE, 2022).

O facto de a União Europeia ser composta pela agregação de diferentes sistemas jurídicos nacionais, que deslocam certas competências e criam outras adicionais com base nos Tratados para garantir que os direitos sejam respeitados, resulta em divergências comuns sobre a interpretação jurídica em casos de violações, bem como sobre competência dos órgãos executivos e dos Tribunais Europeus em detrimento das legislações e Tribunais nacionais.

Além disso, somam-se as barreiras não visíveis para que cidadãos possam acessar tribunais nacionais e europeus, seja em razão de dificuldades linguísticas, complexidade dos procedimentos e custos associados ou até mesmo falta de independência dos tribunais nacionais em países com violações ao Estado de Direito como a Polônia e a Hungria e mais recentemente, no caso Ucrânia e sua violação a integridade territorial (KOCHEV; PECH, 2015).

No que se refere à atividade adjudicativa, existem diversos diplomas legais que visam a proteção dos direitos fundamentais como a CEDH mencionada acima. Podemos também citar a Carta dos Direitos Fundamentais da UE e a criação da Agência dos Direitos Fundamentais da UE (FRA) como órgão de monitoramento e criação de indicadores (EUROPEAN COMMISSION, 2017).

Sendo assim, os direitos garantidos pela CEDH, recepcionados pelo sistema global de proteção dos direitos fundamentais no espaço europeu, são aplicados por princípios gerais (art. 6.o, n.3) e pela recepção material parcial dos direitos previstos na CEDH, por meio da Carta dos Direitos Fundamentais da UE (Moura Ramos, 2016, p. 50), tendo o TJUE a função de harmonizar a interpretação desses princípios e do sistema de proteção dos direitos fundamentais no espaço europeu.

Apesar disso, embora o TJUE tenha o poder de emitir decisões vinculantes, a implementação dessas decisões pelos Estados membros nem sempre é garantida ou ocorre com velocidade adequada. Existem situações em que o mero pagamento financeiro para descumprimento das decisões acaba se tornando a regra em nome de “interesses nacionais”, em detrimento da observância das decisões emitidas pelo TJUE. Os Estados membros ainda podem ser menos cooperativos na implementação das medidas, caso enfrentem forte resistência política ou aleguem falta de recursos para implementá-las, o que demanda o prolongamento no tempo de situações de desrespeito (AROSO DUARTE, 2022, p. 124 e 151).

Soma-se a estes desafios o fato de que, uma vez consagrado pelo artigo 6.o do TUE de Lisboa o sistema tripartido de fontes em matéria de direitos fundamentais e o papel da Carta, equiparando-se ao direito primário (parágrafo 3, n. 1, art. 6.o TUE), os limites de interpretação

do Título VII são obrigatórios sua observância quando apliquem o direito da União nas situações jurídicas nacionais, devendo haver conexão entre a medida nacional contestada e a regra de direito da união violada para que a vinculação disposta no Tratado de Lisboa seja eficaz (MOURA RAMOS, 2016, p. 46).

A coordenação entre os sistemas jurídicos nacionais e europeus pode ser um processo complexo e demorado, inclusive no cumprimento de medidas provisórias (AROSO DUARTE, 2022, p. 137), uma vez que os Tratados que regulam a União não concedem sua soberania, mas apenas delegam competências, e, por esse raciocínio, somente o que for expressamente previsto é aplicado. Em caso de dúvida, os tribunais devem usar o expediente do reenvio prejudicial ao TJUE a fim de que se pronuncie sobre a correta aplicação dos tratados.

Neste cenário, a preocupação com a manutenção do Estado de Direito e dos valores que fundamentam a União, como o respeito a dignidade humana, a liberdade, democracia e a igualdade, tem sido um tema relevante neste último período. Isso ocorre porque não há proteção a direitos fundamentais sem Poder Judiciário independente e a garantia efetiva de acesso à justiça, mostrando-se essencial haver mecanismos de sanções para Estados membros que violam esse quadro sistemático de proteção dos sujeitos, com base em uma aplicação efetiva do Artigo 7.º do Tratado da União Europeia (TUE), tema que será abordado na parte final deste trabalho.

Espera-se que ao final, o leitor possa compreender a estrutura dos diplomas de proteção aos direitos fundamentais mencionados, os mecanismos de reenvio prejudicial e ações por incumprimento, bem como o atual quadro de discussão de supervisão do Estado de Direito nos países membros perante a União Europeia e os principais entraves para ativação da cláusula prevista no Artigo 7.º do TUE.

2. DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA

2.1. DOIS INSTRUMENTOS DE PROTEÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS E O PAPEL DO TJUE

Podemos afirmar que a Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (CONSELHO EUROPEU, 1950), foi o primeiro instrumento supranacional de reconhecimento e proteção dos direitos fundamentais em âmbito Europeu. Resultado do desfecho traumático do pós-guerra, no entanto, essa convenção não foi mencionada ou inserida no Tratado de fundação da União Econômica Europeia em 1957, também na cidade de Roma e, portanto, não vinculante aos Estados Membros.

Apesar de se destinar a “assegurar o reconhecimento e aplicação universais e efectivos dos direitos nela enunciados”, a CEDH não foi integralmente ratificada nos tratados subsequentes e, portanto, não é ela o mecanismo vinculante de proteção das liberdades fundamentais, mas princípio norteador dos Estados-membros, sendo o TEDH e não o TJUE aquele que visa resguardá-la, apesar de seus princípios terem sido incorporados e ampliados com a Carta dos Direitos Fundamentais (PARLAMENTO EUROPEU, 2023).

Nesse sentido, assumiram importância os precedentes construídos ao longo do tempo pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), que desenvolveu os princípios do efeito direito e do primado do direito europeu para invocar jurisdição sob os estados membros. No entanto, o TJUE se recusou a proceder à análise de compatibilidade de suas decisões com o

direito constitucional dos Estados Membros, limitando-se a interpretar apenas os tratados ratificados (“Consórcios de venda do carvão do Ruhr, ‘Präsident’ e outros contra Alta Autoridade da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço”, 1960; “Friedrich Stork & Co contra Alta Autoridade da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço”, 1959).

Diante do alargamento progressivo da jurisdição do TJUE e do risco teórico de que o direito comunitário pudesse se sobrepor ao direito constitucional dos estados-membros, alguns tribunais constitucionais proferiram decisões para reafirmar seus poderes de revisão do direito europeu e de compatibilizá-lo com seus respectivos direitos constitucionais.

Por sua vez, observando tais decisões, o TJUE reafirmou em sua jurisprudência o princípio do respeito aos direitos fundamentais como um primado que legitima essa instância a interpretar o direito comunitário a partir desses princípios gerais (“Erich Stauder contra Cidade de Ulm - Sozialamt”, 1969). O TJUE afirmou que o direito europeu se inspira nas tradições constitucionais comuns aos Estado-Membros (“Internationale Handelsgesellschaft mbH contra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel”, 1970) e fez referência aos tratados internacionais para proteção dos direitos humanos que os próprios Estados-Membros aceitaram vincular-se a partir da adesão que firmaram por meio dos tratados (“J Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung contra Comissão das Comunidades Europeias”, 1974), mesmo que não mencionado expressamente, ao possuir uma adesão implícita através da CEDH, uma vez que possuem o mesmo nível normativo (tratado x tratado) (“Roland Rutili vs Ministro do Interior Francês”, 1975).

Apesar da jurisprudência construída ao longo do tempo, a fim de fornecer segurança jurídica, o *Tratado de Maastricht* (1992) passou a incluir referências a CEDH e aos valores constitucionais dos estados-membros como princípios gerais do direito da União Europeia. Posteriormente, o *Tratado de Amesterdão* (1997) enumerou os princípios europeus em que a União Europeia se fundamenta.

Por sua vez, o *Tratado de Lisboa*, (2007), reafirmou os valores europeus comuns aos estados-membros, considerando os princípios como um mecanismo hermenêutico útil para suspender direitos em caso de violações graves e persistentes dos direitos fundamentais.

Assim, apesar de a União Europeia apenas feito referência a CEDH com o Tratado de Lisboa em 2009, essas menções indiretas nos Tratados, bem como a criação Carta dos direitos Fundamentais reforçam a importância de tais valores em âmbito do espaço europeu.

Na realidade, a Carta não apenas reafirma textualmente os direitos existentes na CEDH, como também os amplia com uma série de direitos não incluídos na convenção, como o direito a uma boa administração e aos direitos sociais dos trabalhadores. Sua promulgação nos anos 2000, com alterações em 2012 e 2016, essencial para fornecer suporte ao TJUE no sentido de integrar os direitos humanos no âmago do sistema jurídico da União por meio de coordenação jurisprudencial (DEFEIS, 2007, p. 1108-1109).

A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2012) foi o mecanismo normativo adotado pela Comissão Europeia para permitir um controle judicial e autônomo do TJUE em relação aos atos internos da União. Ela está em vigor desde sua menção no Tratado de Lisboa, artigo 6.º, n.º 1, e os direitos ali consignados, são garantidos não apenas aos nacionais, mas também aos sujeitos em seu território. Contudo, sua aplicação é limitada pelo artigo 51 da Carta dos Direitos Fundamentais da UE, que define os destinatários dos seus dispositivos como as instituições e órgãos e organismos da União, que devem observar o princípio da subsidiariedade, e aos Estados-membros somente quando aplicarem o direito da União, sem criar obrigações ou competências além daquelas definidas pelos Tratados da União Europeia. A

é, porém, mau grado sua importância, apenas um dos três vectores do sistema de proteção dos direitos fundamentais acolhido nos Tratados. A ela, há que acrescentar, com um estatuto particular, a Convenção Europeia dos Direitos Humanos, a que a União manifesta a vontade de aderir (artigo 6.o, n. 2 TUE – também “sem alteração das competências da União, tal como previstas nos tratados”), sendo que “do direito da União fazem parte, com o estatuto de princípios gerais, os direitos fundamentais tal como os garante a CEDH e tal como resultam das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros (artigo 6.o, n. 3) (MOURA RAMOS, 2016, p. 43).

Sendo assim, uma construção permanente a partir da centralidade do TJUE, é a coordenação e racionalização dos mecanismos de garantia aos direitos fundamentais no âmbito da União Europeia, face as dificuldades de articulação entre os diplomas legais e as instancias multiníveis existentes (MACHADO, 2015).

2.2. O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA (TJUE)

O Tribunal de Justiça da União Europeia, instituído em 1951 pelo Tratado de Paris, possui como finalidade a garantia de uma ordem segura da comunidade. Os tratados instituidores da comunidade Económica Europeia (CEE) e da Comunidade Europeia de Energia Atômica (EURATOM) também previam a criação de um Tribunal de Justiça, sendo que a partir de 1957, o Tribunal passa a ser chamado de Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE), com competência em âmbito das duas comunidades acima, além da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), instituída em 1951.

Foi com o Tratado da União Europeia (TUE) de Maastricht em 1993, que o Tribunal passa a ser chamado de TJUE e a funcionar como uma das sete instituições formais da União, incluindo o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia, a Comissão Europeia, o Conselho Europeu, o Banco Central Europeu e o Tribunal de Contas Europeu.

Enquanto instituição jurisdicional da União Europeia, o Tribunal tem por objetivo a correta interpretação e aplicação dos tratados que criam o direito comunitário, cabendo a ele fiscalizar a legalidade dos atos de instituições e dos Estados-membros e assegurar o respeito as obrigações e direitos dos tratados firmados pelos Estados-membros. Além disso, o Tribunal tem o papel de interpretar com definitividade o direito comunitário em cooperação com os juízes nacionais por meio do reenvio prejudicial, sendo sua jurisprudência o meio pelo qual os princípios comunitários são concretizados (EUROPEAN COMMISSION, 2017).

No que se refere a proteção dos direitos fundamentais, “*it i salso clear that the Court’s activist posture with respect to human rights was a response to the increasing capacity of the Community to regulate and affect human rights*”. O TJUE desempenhou um papel central no desenvolvimento de uma estrutura de proteção aos direitos humanos desde 1951, com os princípios por ele desenvolvidos, incorporados aos Tratados a partir do TUE de Lisboa (DEFEIS, 2007, p. 1112).

Nesse sentido, ganha relevância os princípios do primado e da uniformidade de interpretação e aplicação do direito europeu que foram invocados pelo TJUE como uma “*doctrine of direct effect nor the doctrine of supremacy [...] explicit in the EEC Treaty. Both of*

these far reaching principles were effected through decisions of the ECJ, thereby enlarging the authority of the EU over Member States and the competence of the ECJ itself” (DEFEIS, 2007, p. 1108).

Pagliarini (2004, p. 231) considera que o TJUE é a instituição que mais contribuiu para o desenvolvimento do Direito Comunitário em razão da força de seus precedentes. Canotilho (2018), ao abordar a vinculatividade das decisões do TJUE nos estados nacionais e o dever de observância de suas decisões face os Tribunais locais, afirma que:

(...) O Tribunal de Justiça da Comunidade tem sistematicamente repetido que o juiz nacional encarregado de aplicar, no âmbito da sua competência, as disposições de direito comunitário, deve garantir a plena eficácia dessas normas, desaplicando qualquer disposição constante da legislação nacional, mesmo posterior. O princípio da aplicação preferente (*Anwendungsvorrang*) exigirá, pois, a não aplicação da norma jurídica nacional e a aplicação da norma comunitária com ela colidente na solução de um caso pelo juiz ou pela administração (CANOTILHO, 2018, p. 828).

Por sua vez, o TJUE tem papel relevante na criação do direito por meio de suas jurisprudências, bem como na uniformidade da integração europeia, sendo a última jurisdição de interpretação e aplicação do direito comunitário, realizando ainda o controle por ação ou omissão das leis, possuindo jurisdição administrativa face aos atos praticados pelas instituições europeias, bem como competência internacional ao vincular os tribunais nacionais dos Estados-membros a suas decisões, além de possuir jurisdição civil para resolver litígios de direito privado em determinadas situações (MACHADO, 2022, p. 609-611).

Seu papel, portanto, é o de garantir a correcta interpretação e aplicação do direito da união (“Partido Ecologista ‘Les Verts’ contra Parlamento Europeu”, 1986), tendo como base normativa o artigo 19 TUE, Artigo 251 e seguintes do TFUE, Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia (Protocolo n. 3), instruções ao secretário e normas de *soft law*.

De facto, diante dessa relevância na criação do direito pela via jurisprudencial, a Corte tem sido caracterizada pelo seu papel de “*an exercise of bold judicial activism, [...] in a series of cases that fundamental rights of individual were enshrined in the general principles of Community law protected by the Court, and that fundamental rights form part of the Community law [...]*”.

Apesar da crítica de eventual ativismo judicial, consideramos esse debate pouco pertinente, haja vista que “*the substance of these [the ECJ] decisions has now been incorporated into the subsequent treaties of the EU*” (DEFEIS, 2007, p. 1110).

Importante ainda mencionar, que o TJUE interpreta e aplica o direito comunitário com a cooperação e apoio dos tribunais nacionais, que, segundo o Tratado da União Europeia (TUE), possuem o dever de observância do direito comunitário (AROSO DUARTE, 2022, p. 101).

Adicionalmente, quando relacionado a proteção dos direitos fundamentais, esse apoio dos tribunais nacionais se torna ainda mais relevante, uma vez que os princípios dos direitos fundamentais construídos pelo TJUE como parte do direito comunitário são mais amplos que aqueles dispostos na CEDH, incluindo não apenas seus direitos, mas também o disposto nas constituições dos estados-membros (Defeis, 2007, p. 1111).

Assim, o juiz nacional é também um juiz comunitário e deve aplicar o direito comum sempre que estiver a ser decidido matérias que envolvam o direito da União, não sendo autorizado deixar de aplicar em razão de normas exclusivamente nacionais, conforme jurisprudência firmada em *Tetra Pak Rausing SA v Commission of the European Communities*

(1990) c/c artigo 19.o, 1, in fine, TUE.

Nesse mesmo sentido, Gorjão-Henriques (2022, p. 193) afirma que o sistema jurisdicional da UE não se limita aos tribunais referidos no art. 19 TUE, sendo dele parte integrando os órgãos jurisdicionais nacionais frequentemente considerados como “tribunais comuns de direito comunitário”.

Isso porque, não há uma relação hierárquica direta entre o Tribunal de Justiça e os tribunais nacionais dos Estados Membros, sendo a cooperação judicial entre o TJUE e estes, um dos traços característicos do sistema jurídico da União e sobre o qual a jurisprudência do TJUE encontra sua eficácia na uniformização do direito por meio do reenvio prejudicial previsto no art. 267.o TFUE (AROSO DUARTE, 2022, p. 103) e que será alvo de maiores explicações a seguir.

2.3. O MECANISMO ESPECIAL DO ART. 7.O TUE E O DESCUMPRIMENTO SISTEMÁTICO DO ESTADO DE DIREITO E DA OBSERVÂNCIA AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

O art. 7.o, n. 1 e n. 2 TUE, estabelece que, mediante proposta fundamentada de um terço dos Estados-membros, do PE ou da CE e após aprovação do PE, é possível verificar a eventual existência de uma violação grave e persistente, por parte de um Estado-Membro, dos valores mencionados no artigo 2.o TUE. Nesse caso, pode-se deliberar por maioria qualificada e suspender alguns direitos decorrentes da aplicação dos Tratados, após ter o Estado-membro violador sido convidado a apresentar sua posição quanto as alegações e elas não terem sido suficientes.

Esse Estado-membro, pode inclusive perder o direito de voto do representante do Governo, que continuará vinculado a suas obrigações por força de sua adesão aos Tratados (n. 3 e 4, art. 7.o TUE).

As alterações do Tratado de Lisboa, visam responder a “*debilidade do Estado de Direito no âmbito da União e a patente ineficiência dos mecanismos de supervisão existentes desvelaram a premência da intervenção da EU no sentido de evitar a agravação dos episódios de ameaça e violação daquele valor por parte dos Estados membros prevaricadores*” (AROSO DUARTE, 2022, p. 77).

Apesar do avanço judicial na supervisão e na proteção aos direitos fundamentais, a União Europeia enfrenta uma crise de valores, o que levou a reações e a propiciação de novos instrumentos face ao dilema de Copenhaga (CLOSA, 2016, p. 28-30).

Para Aroso Duarte (2022, p. 78), a necessidade de se assegurar a manutenção do Estado de Direito no espaço europeu ganhou relevância, especialmente quando os Estados da Europa Central e Oriental transitavam de seus regimes comunistas e solicitaram a adesão à EU. Isso levou à criação da Comissão de Veneza e à inclusão dos valores europeus no art. F, n. 1 TUE do Tratado de Maastricht. O art. F.1, n. 1 TUE se tornou o primeiro meio de salvaguarda do Estado de Direito para proteger os valores da UE e aplicar sanções em caso de violação grave e persistente aos princípios dispostos no TUE, que agora está inserido no atual 7.o, n. 1 TUE.

A partir de 2012, com a vitória de um governo conservador através de um “coup constitucional” na Hungria, a discussão sobre a observância de valores atinentes ao Estado de Direito se intensificou nas instituições europeias, com o objetivo de salvaguardar, supervisionar e dissuadir os estados membros violadores. Isso levou à criação do parâmetro denominado de *Rule of Law Toolbox* (EUROPEAN COMMISSION, 2022), um relatório anual de iniciativa da CE com 27 capítulos, onde cada um representa um país da União. São examinadas quatro grandes áreas positivas ou negativas: Estado de Direito, Sistema de Justiça, estrutura de combate a corrupção, liberdade de imprensa e outras questões institucionais, a fim de se obter métricas de maior ou menor proteção aos valores da UE pelos Estados-membros.

Adicionalmente, a Comissão Europeia criou em 2013 o Painel e Avaliação da Justiça na União Europeia (*Justice Scoreboard*), que apresenta anualmente diversos indicadores de eficiência, qualidade e independência dos sistemas judiciais dos estados-membros. Em 2014, foi estabelecido o *Rule of Law Mechanism*, uma estrutura de diálogo entre a CE e o Estado-membro não cumpridor, que deve ser utilizado antes de as condições para aplicação do art. 7.o TUE serem satisfeitas (AROSO DUARTE, 2022, p. 78).

Esse quadro foi ativado pela primeira vez contra a Polónia em 2016, precedendo a aplicação do art. 7.o TUE neste Estado membro, servindo de um mecanismo de diálogo político, a fim de demonstrar argumentos que possam servir para efeito de judicializar o pedido contra o membro descumpridor, obtendo uma prévia dos argumentos da União e do Estado Nacional (KOCHENOV & PECH, 2015, p. 71).

Aroso Duarte (2022, p. 79-80) também cita o Semestre Europeu e o Mecanismo de Cooperação e Verificação como instrumentos importantes de coordenar as políticas econômicas e orçamentais na UE e observar o respeito aos valores da União, tendo sido utilizado no caso Roménia e Bulgária. Além disso, diante de críticas quanto à limitação prática da aplicação do art. 7.o TUE, que inicialmente apenas restringia o direito de voto do Estado-membro violador, foram criados em 2020, o mecanismo do Estado de Direito, com os relatórios anuais emitidos, e o novo regime geral de condicionalidade do orçamento da União, que passa a ser revisado em sua distribuição, retirando investimentos e repasses de estados descumpridores da cláusula de estado de direito a partir dos índices desenvolvidos.

É importante destacar a estrutura do art. 7.o TUE, dividido nos n. 1, 2 e 3, sendo o primeiro de natureza preventiva, o segundo de natureza repressiva com a adoção de sanções e o terceiro, tratando-se de uma resposta concertada a infrações de natureza sistêmica ou estrutural (AROSO DUARTE, 2022, p. 81).

O mecanismo do art. 7.o TUE ainda é complementar aos mecanismos existentes e deve ser utilizado quando a violação ao Estado de Direito é grave, persistente e sistêmica, especificamente em relação aos valores que visa proteger. Pode ser ativado ao mesmo tempo que se propõe uma ação de incumprimento (AROSO DUARTE, 2022, p. 82).

Apesar do desenho com ferramentas para sancionar estados violadores ao Estado de direito, Aroso Duarte (2022, p. 83-84) afirma que esse mecanismo foi ativado pela primeira vez, somente em 2017 contra a Polónia, ao abrigo do art. 7.o, n. 1 TUE, devido à proposta da CE baseada na ausência de fiscalização constitucional independente e legítima na Polónia, bem como na adoção pelo Parlamento nacional de uma nova legislação que limitava a independência do poder judicial. Posteriormente, em 2018, o Parlamento Europeu, iniciou o procedimento do n.1 do art. 7.o TUE, indicando situações similares e incluindo corrupção, violação a liberdade de expressão e academia e a igualdade de direito das minorias.

A crítica da autora é que devido à necessidade de unanimidade no Conselho Europeu para ativar o n. 2 do art. 7.o TUE, torna-se difícil dar efetividade a esta cláusula, quando mais de um Estado-membro violador se mobiliza para bloquear qualquer tentativa de funcionamento do procedimento. Exatamente o receio de gerar impasses políticos em âmbito da união, fragmentando sua intervenção, é o desafio em torno da aplicação ampla desta cláusula.

Tendo em vista esse desafio, a fim de criar outros tipos de sanções, por meio do Regulamento (EU, Euratom) 2020/2092 foi criado o regime geral de condicionalidade, com base no art. 322, n. 1, al. A), TFUE, com efeito desde 16 de dezembro de 2020, como um elemento adicional e prático de reação política da União à crise do Estado de Direito (Aroso Duarte, 2022, p. 85).

O Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de dezembro de 2020 relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União (2020), define em seu artigo 1.o, que o mecanismo se trata de “regras necessárias para a proteção do orçamento da União em caso de violações dos princípios do Estado de Direito nos Estados-Membros”. Por sua vez, ele define o que a União compreende por Estado de Direito (art. 2.), elencando de forma não taxativa, casos de violação dos princípios (art. 3), sendo o artigo 4.o, o que estabelece as condições para adoção das medidas de condicionalidade previstas no artigo 5.o.

Sendo preenchidas as condições previstas no art. 4.o e 5.o, medidas poderão ser adotadas, inclusive a suspensão de pagamentos ou execução de compromisso jurídico entre a União e o Estado violador. Por fim, o art. 6.o, define o procedimento que deve ser observado e o papel da Comissão para avaliar a conjuntura do Estado alvo da medida, bem como os critérios de verificação das condições previstas no art. 4.o, com o Conselho Europeu executando a medida conforme o n. 9 do regulamento (Aroso Duarte, 2022, p. 86).

A fim de evitar a plena eficácia do regime de condicionalidade, Hungria e Polónia ingressaram com pedidos de anulação perante o TJUE (C-156/21 e C-157/21), alegando a falta de competência da União para adotar o regulamento, não sendo aplicável o art. 322.o, n.o 1, al. a), TFUE para expedição do regulamento. Além disso, sustentaram que os princípios reguladores da repartição de competências estavam violados, tomando por base os artigos 4.o, n.o 1, e 5.o, n.o 2, TUE (“Processo C-156/21”, 2021).

Em 16 de fevereiro de 2022, o TJUE proferiu duas decisões sobre o pedido de anulação feitos pela Hungria e a Polónia, tornando-se decisões paradigmáticas para a proteção do Estado de Direito. Ao negar provimento aos recursos, o TJUE confirmou a validade do Regulamento adotado pelo PE e ainda desenvolveu um detalhamento de pontos sobre o quadro jurídico existente para salvaguardar o Estado de Direito.

Reafirmou o caráter vinculante dos valores previstos no art. 2 TUE e a conexão singular desses valores com o princípio da confiança mútua entre os Estados membros, que junto com a solidariedade, justificam a execução do orçamento da UE. Deixou claro que o regime de condicionalidade apenas complementa os instrumentos já existentes, com especial atenção para o art. 7.o TUE. Por fim, considerou que o respeito a identidade nacional dos estados membros previsto no art. 4.o, n.o 2, TUE, não permite uma variação de posição entre União e membros que suplante os valores da União nos estados nacionais (“Processo C-156/21”, 2021; “República da Polónia contra Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia”, 2022).

Apesar da estrutura normativa desenvolvida, a necessidade de se obter maiorias qualificadas para ativar os procedimentos previstos no art. 7.o TUE, acabam por se tornar um obstáculo para seu uso, tornando-o um mecanismo tímido de aplicação prática mesmo com a existência dos mecanismos pré-contenciosos. Além disso, a aplicação de sanções de natureza econômica, recaem sobre os cidadãos, por limitar o orçamento global do país, e não perante as autoridades violadoras (AROSO DUARTE, 2022, p. 93-94).

Müller (2017, p. 240) defende a criação de uma comissão imparcial que fosse responsável por aferir a existência de violações sistêmicas pelos estados-membros, composta por peritos em diálogo com entidades nacionais, bem como a comparação dos diversos sistemas jurídicos dos Estados-membros e os princípios do TUE.

Aroso Duarte, ao criticar a dificuldade política de implementação desses dispositivos de salvaguarda, reconhece o caráter preventivo de diversos desses mecanismos e seus instrumentos de diálogo com os Estados infratores. No entanto, indaga na prática, o que ocorreria se o Estado-membro afetado continuar a violar persistentemente o Estado de Direito, mesmo com a aplicação do novo mecanismo de condicionalidade. Esse é um calcanhar de Aquiles ineficiente do mecanismo, porque não há direito a expulsão do estado-membro da União (AROSO DUARTE, 2022, p. 96).

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proteção e enforcement dos direitos fundamentais e do Estado de Direito nos Estados membros da União Europeia têm sido uma preocupação constante desde o pós-guerra. Ao longo do tempo, a União Europeia tem desenvolvido um amplo quadro normativo para garantir a dignidade humana, a liberdade, a democracia e a igualdade dentro do espaço europeu.

A Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (CEDH) e a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia têm

desempenhado um papel essencial na proteção dos direitos fundamentais no âmbito da União. O Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) tem sido fundamental como "guardião dos tratados", interpretando e aplicando o direito da União, garantindo a harmonização dos princípios fundamentais em todo o espaço europeu.

Apesar desses avanços, ainda existem desafios para a execução efetiva das decisões do TJUE pelos Estados membros. Em alguns casos, a implementação das decisões tem enfrentado resistência política e alegações de falta de recursos, resultando no prolongamento de situações de desrespeito aos direitos fundamentais. A complexidade da coordenação entre os sistemas jurídicos nacionais e europeus também representa um obstáculo no enforcement das garantias.

Um dos mecanismos fundamentais para enfrentar violações sistemáticas dos valores fundamentais da União Europeia é o Artigo 7.º do Tratado da União Europeia (TUE). Essa cláusula estabelece um procedimento para a aplicação de sanções a Estados membros que violem de forma grave e persistente os valores essenciais da União, como o respeito ao Estado de Direito.

A ativação do Artigo 7.º do TUE pode resultar em medidas corretivas, incluindo a suspensão dos direitos de voto do Estado membro em questão no Conselho Europeu. Essa cláusula se torna crucial para garantir a preservação da integridade e coesão da União Europeia, bem como para assegurar a manutenção dos valores fundamentais que sustentam a União.

Entretanto, o Artigo 7.º do TUE ainda enfrenta desafios em sua aplicação prática. A unanimidade entre os Estados membros é necessária para a ativação das medidas corretivas, o que pode dificultar a adoção de ações efetivas em situações de violação dos direitos fundamentais. Além disso, o mecanismo de sanções deve ser aplicado com cautela para evitar a politização excessiva e preservar a imparcialidade das decisões.

Diante disso, a União Europeia deve continuar aprimorando seus mecanismos de proteção e enforcement dos direitos fundamentais, visando garantir um espaço de respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais para todos os cidadãos europeus. A cooperação entre os Estados membros e o fortalecimento do papel do TJUE são essenciais para enfrentar os desafios e garantir a preservação dos valores fundamentais que fundamentam a União Europeia.

A promoção de um ambiente de respeito aos direitos fundamentais é um dos pilares para a construção de uma Europa unida, próspera e inclusiva para todos. A ativação responsável e criteriosa do Artigo 7.º do TUE, em situações em que os valores fundamentais estejam ameaçados, reforçará o compromisso da União Europeia com a proteção dos direitos humanos e a defesa do Estado de Direito em toda a sua extensão.

REFERÊNCIAS

Administração das Finanças do Estado contra Sociedade anónima Simmenthal. , 9 mar. 1978. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A61977CJ0106>>. Acesso em: 14 jul. 2023

AROSO DUARTE, R. S. A. **A crise do estado de direito na união europeia e o papel do tjue.** 1. ed. Coimbra: Ed. Almedina, 2022. v. 1

C. Schwarze contra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel. 1965. Disponível em:

<<https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30db0e28adad5c9048f4a0b0f7965eededb.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuMaN10?text=&docid=87460&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=740147>>

CAMPOS, J. M. DE; CAMPOS, J. L. M. DE; PEREIRA, A. P. **Manual de direito europeu: o sistema institucional, a ordem jurídica, o ordenamento económico da União Europeia.** 7 ed. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2014.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** 7ª ed. [s.l.] Almedina, 2018.

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. OJ C, 26 out. 2012. Disponível em: <http://data.europa.eu/eli/treaty/char_2012/oj/por>. Acesso em: 25 jun. 2023

CLOSA, C. **Reinforcing rule of law oversight in the European Union / edited by Carlos Closa, Dimitry Kochenov.** Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2016.

Commission of the European Communities v French Republic. 9 dez. 1997. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61995CJ0265>>. Acesso em: 18 jul. 2023

CONSELHO EUROPEU. **Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais.** Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, 1950. Disponível em: <https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf>

Consórcios de venda do carvão do Ruhr, “Präsident” e outros contra Alta Autoridade da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço. 15 jul. 1960. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:61959CJ0036>>. Acesso em: 25 jun. 2023

DEFEIS, E. F. Human Rights and the European Court of Justice: An Appraisal. **Fordham International Law Journal**, v. 31, n. 5, p. 1104–1117, 2007.

Erich Stauder contra Cidade de Ulm - Sozialamt. 12 nov. 1969. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:61969CJ0029>>. Acesso em: 25 jun. 2023

EUROPEAN COMMISSION. **O ABC do direito da União Europeia.** LU: Publications Office, 2017.

EUROPEAN COMMISSION. **2022 Rule of law report.** Disponível em: <https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2022-rule-law-report_en>. Acesso em: 20 jul. 2023.

Flaminio Costa contra ENEL. 15 jul. 1964. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A61964CJ0006>>. Acesso em: 14 jul. 2023

Friedrich Stork & Co contra Alta Autoridade da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço. , de Fevereiro de 1959. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:61958CJ0001>>. Acesso em: 25 jun. 2023

GORJÃO-HENRIQUES, M. **Direito da União - História, Direito, Cidadania, Mercado Interno e Concorrência.** 9. ed. [s.l: s.n.].

Governo do Reino dos Países Baixos contra Alta Autoridade da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço. 15 jul. 1960. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX:61959CJ0025>>. Acesso em: 19 jul. 2023

Internationale Handelsgesellschaft mbH contra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel. , de Dezembro de 1970. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:61970CJ0011>>. Acesso em: 25 jun. 2023

J Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung contra Comissão das Comunidades Europeias. , de Maio de 1974. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:61973CJ0004>>. Acesso em: 25 jun. 2023

KOCHENOV, D.; PECH, L. Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality. **European Constitutional Law Review**, v. 11, n. 3, p. 512–540, dez. 2015.

MACHADO, J. E. M. **Direito da União Europeia.** 4. ed. [s.l.] Gestlegal, 2022.

MACHADO, S. M. Los tres niveles de garantías de los derechos fundamentales en la Unión Europea: problemas de articulación. **Revista de Derecho Comunitario Europeo**, v. 19, n. 50, p. 195–230, 2015.

MOURA RAMOS, R. M. Situação e desafios da protecao dos direitos fundamentais na União Européia. **Revista de Legislação e de Jurisprudência**, v. 146, n. 4000, p. 42–56, 2016.

MÜLLER, J.-W. **A Democracy Commission of One's Own, or What it would take for the EU to safeguard Liberal Democracy in its Member States.** [s.l.] Oxford University Press, 2017. v. 1

OLIVEIRA E SOUZA, E. M. **Da invalidade da norma interna incompatível com o Direito da União Europeia.** Tese para obtenção do Grau de Doutor em direito—Porto: Universidade Lusíada, 2022.

PAGLIARINI, A. C. **Constituição e direito internacional: cedências possíveis no Brazil e no mundo globalizado.** Rio de Janeiro: Editora Forense, 2004.

PARLAMENTO EUROPEU. **Proteção dos valores referidos no artigo 2.º do TUE na UE | Fichas temáticas sobre a União Europeia | Parlamento Europeu.** institucional. Disponível em:

<<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/146/protecao-dos-valores-referidos-no-artigo-2.º-do-tue-na-ue>>. Acesso em: 19 jul. 2023.

Partido Ecologista “Les Verts” contra Parlamento Europeu. , de Abril de 1986. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX:61983CJ0294>>. Acesso em: 14 jul. 2023

Processo C-156/21: Recurso interposto em 11 de março de 2021 – Hungria/Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia. 2021. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62021CN0156>>. Acesso em: 20 jul. 2023

Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de dezembro de 2020 relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União. OJ L, 16 dez. 2020. Disponível em: <<http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2092/oj/por>>. Acesso em: 20 jul. 2023

República da Polónia contra Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia. Fevereiro de 2022. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX:62021CJ0157>>. Acesso em: 20 jul. 2023

Rheinmuhlen-Düsseldorf contra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel. 1974.

Roland Rutili vs Ministro do Interior Francês. de Outubro de 1975. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:61975CJ0036&from=EN>>. Acesso em: 25 jun. 2023

Tetra Pak Rausing SA v Commission of the European Communities. 10 jul. 1990. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61989TJ0051>>. Acesso em: 14 jul. 2023

Tratado de Amesterdão. Disponível em: <<https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-amsterdam>>. Acesso em: 25 jun. 2023.

Tratado de Lisboa. Disponível em: <<https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-lisbon>>. Acesso em: 25 jun. 2023.

Tratado de Maastricht. Disponível em: <<https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty>>. Acesso em: 25 jun. 2023.

DADOS DO PROCESSO EDITORIAL

Recebido em: 09 de outubro de 2023;
Controle de plágio: 09 de outubro de 2023;
Decisão editorial preliminar: 14 de novembro de 2023;
Retorno rodada de correções -;
Decisão editorial final: 12 de dezembro de 2023;

Editor: ABRANTES, V. A.
Correspondente: CARRIJO, A. G.