



As restrições impostas pela Hungria ao financiamento das organizações civis por parte das pessoas estabelecidas fora deste Estado-Membro não são conformes com o direito da União

No acórdão Comissão/Hungria (Transparência associativa) (C-78/18), proferido em 18 de junho de 2020, a Grande Secção do Tribunal de Justiça julgou **procedente a ação por incumprimento intentada pela Comissão Europeia contra este Estado-Membro**. O Tribunal de Justiça declarou que, **ao ter imposto obrigações de registo, de declaração e de publicidade a certas categorias de organizações da sociedade civil que beneficiam diretamente ou indiretamente de uma ajuda proveniente do estrangeiro que excede um determinado limite e ao prever a possibilidade de aplicar sanções às organizações que não respeitem estas obrigações, a Hungria introduziu restrições discriminatórias e injustificadas em relação tanto às organizações em causa como em relação às pessoas que lhes concedem tal ajuda**. Estas restrições contrariam as obrigações que incumbem aos Estados-Membros ao abrigo da liberdade de circulação de capitais enunciada no artigo 63.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia (a seguir «TFUE»), bem como dos artigos 7.º, 8.º e 12.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»), relativos ao direito ao respeito pela vida privada e familiar, ao direito à proteção dos dados pessoais e ao direito à liberdade de associação.

Em 2017, a Hungria adotou uma lei que foi apresentada como sendo uma lei que se destinava a assegurar a transparência das organizações civis que recebem donativos provenientes do estrangeiro (a seguir «lei da transparência») ¹. Nos termos desta lei, estas organizações devem registar-se junto dos órgãos jurisdicionais húngaros como «organização que recebe ajuda proveniente do estrangeiro» se o montante dos donativos que receberem durante um ano em proveniência de outros Estados-Membros ou de países terceiros ultrapassar um determinado limite. No momento do registo, estas organizações devem também indicar, nomeadamente, o nome dos doadores cuja ajuda tenha atingido ou ultrapassado o montante de 500 000 forints húngaros (cerca de 1 400 euros) e o montante exato da ajuda. Esta informação é em seguida publicada numa plataforma eletrónica pública que é de acesso gratuito. Além disso, as organizações civis em causa devem mencionar, na página principal do seu sítio Internet bem como em todas as suas publicações, que são uma «organização que recebe ajuda proveniente do estrangeiro».

A Comissão intentou uma ação por incumprimento no Tribunal de Justiça contra a Hungria, por considerar que a referida lei viola o TFUE, bem como a Carta.

Antes de examinar o processo quanto ao mérito, o Tribunal de Justiça, pronunciando-se sobre a exceção de inadmissibilidade suscitada pela Hungria, recordou que o facto de a Comissão sujeitar um procedimento pré-contencioso a prazos curtos não é, em si mesmo, suscetível de conduzir à inadmissibilidade da ação por incumprimento subsequente. Com efeito, tal inadmissibilidade só se impõe se o comportamento da Comissão tiver tornado mais difícil a refutação das acusações

¹ A külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény (Lei n.º LXXVI de 2017, relativa à transparência das organizações que recebem ajuda proveniente do estrangeiro).

desta instituição pelo Estado-Membro em causa e tiver, assim, violado os direitos de defesa, o que não foi demonstrado no presente caso.

Quanto ao mérito, o Tribunal de Justiça declarou, a título preliminar, que a Hungria não tinha razão ao acusar a Comissão de não ter feito prova dos efeitos práticos, na liberdade de circulação garantida no artigo 63.º TFUE, da lei da transparência. Com efeito, a existência de um incumprimento pode ser provada, no caso de este ter a sua origem na adoção de uma medida legislativa ou regulamentar cuja existência e aplicação não sejam contestadas, através de uma análise jurídica das disposições desta medida.

Em seguida, ao analisar a procedência das acusações da Comissão, o Tribunal de Justiça constatou, em primeiro lugar, que **as operações cobertas pela lei da transparência estão abrangidas pelo conceito de «movimentos de capitais»** que figura no artigo 63.º, n.º 1, TFUE e que **a lei em causa constitui uma medida restritiva, de natureza discriminatória**. Com efeito, institui uma diferença de tratamento entre os movimentos nacionais e transfronteiriços de capitais, que não se explica por nenhuma diferença objetiva entre as situações em causa e que pode dissuadir as pessoas singulares ou coletivas estabelecidas noutros Estados-Membros ou em países terceiros de concederem uma ajuda financeira às organizações em causa. Em particular, a lei da transparência é aplicável, de forma circunscrita e exclusiva, às associações e às fundações que recebem ajudas financeiras provenientes de outros Estados-Membros ou de países terceiros, que diferencia impondo-lhes uma obrigação de se declararem, de se registarem e de se apresentarem sistematicamente ao público sob a denominação de «organização que recebe ajuda proveniente do estrangeiro», sob pena da aplicação de sanções que podem ir até à sua dissolução. Além disso, **as medidas que prevê são suscetíveis de criar um clima de desconfiança em relação a estas associações e fundações**. A divulgação pública de informações relativas às pessoas estabelecidas noutros Estados-Membros ou em países terceiros que concedem ajudas financeiras a estas mesmas associações e fundações é, por outro lado, suscetível de as dissuadir de concederem tais ajudas. Por conseguinte, **as obrigações de registo, de declaração e de publicidade, bem como as sanções previstas na lei da transparência constituem, consideradas em conjunto, uma restrição à liberdade de circulação de capitais, proibida pelo artigo 63.º TFUE**.

No que respeita à eventual justificação desta restrição, o Tribunal de Justiça sublinha que o objetivo que consiste em aumentar a transparência do financiamento associativo pode ser considerado uma razão imperiosa de interesse geral. Com efeito, certas organizações da sociedade civil podem, atendendo aos objetivos que prosseguem e aos meios de que dispõem, ter uma influência importante na vida pública e no debate público, que justifique que o seu financiamento seja submetido a medidas destinadas a assegurar a respetiva transparência, em particular quando seja proveniente de países terceiros à União. Contudo, no presente caso, **a Hungria não demonstrou por que razão o objetivo de aumento da transparência do financiamento associativo que invoca justifica as medidas que foram concretamente implementadas pela lei da transparência**. Em particular, **estas aplicam-se de forma indiferenciada a qualquer ajuda financeira que exceda um certo limite e a todas as organizações que sejam abrangidas pelo âmbito de aplicação desta lei, em vez de se circunscreverem às que são realmente suscetíveis de ter uma influência importante na vida pública e no debate público**.

Quanto às razões de ordem pública e de segurança pública referidas no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), TFUE, o Tribunal de Justiça recordou que estas razões podem ser invocadas num determinado domínio desde que o legislador da União não tenha procedido à harmonização completa das medidas destinadas a assegurar a respetiva proteção, e que englobam nomeadamente a luta contra o branqueamento de capitais, o financiamento do terrorismo e o crime organizado. Todavia, estas razões só são admissíveis perante uma ameaça real, atual e suficientemente grave, que afete um interesse fundamental da sociedade. Ora, no presente caso, a Hungria não apresentou nenhum argumento suscetível de demonstrar, de forma concreta, tal ameaça. A lei da transparência baseia-se sobretudo numa presunção de princípio e indiferenciada segundo a qual qualquer financiamento estrangeiro das organizações da sociedade civil é intrinsecamente suspeito.

Daqui o Tribunal de Justiça concluiu que **as restrições que decorrem da lei da transparência não são justificadas e, por conseguinte, que a Hungria não cumpriu as obrigações que lhe incumbem ao abrigo do artigo 63.º TFUE.**

Em segundo lugar, o Tribunal de Justiça examinou se as disposições da lei da transparência são conformes com os artigos 7.º, 8.º e 12.º da Carta, com a qual uma medida nacional deve ser conforme quando o Estado-Membro autor dessa medida pretenda justificar a restrição que aquela comporta com uma razão imperiosa de interesse geral ou com uma razão mencionada no TFUE.

No que se refere, antes de mais, ao **direito à liberdade de associação**, consagrado no artigo 12.º, n.º 1, da Carta, o Tribunal de Justiça sublinhou que este direito constitui um dos fundamentos essenciais de uma sociedade democrática e pluralista, na medida em que permite aos cidadãos agirem coletivamente em domínios de interesse comum e contribuírem, deste modo, para o bom funcionamento da vida pública. No presente caso, o Tribunal de Justiça constatou que **as medidas previstas na lei da transparência limitam este direito**, na medida em que tornam significativamente mais difíceis, a vários níveis, a atuação e o funcionamento das associações abrangidas por esta lei.

No que respeita, em seguida, ao **direito ao respeito pela vida privada e familiar**, consagrado no artigo 7.º da Carta, o Tribunal de Justiça recordou que os poderes públicos têm obrigação de se abster de qualquer ingerência injustificada na vida das pessoas. No presente caso, o Tribunal de Justiça salientou que **as obrigações de declaração e de publicidade previstas na lei da transparência limitam este direito**. Quanto ao **direito à proteção dos dados pessoais** consagrado no artigo 8.º, n.º 1, da Carta, que, em certa medida, está ligado ao direito ao respeito pela vida privada e familiar, o Tribunal de Justiça recordou que este direito opõe-se a que informações relativas a pessoas singulares identificadas ou identificáveis sejam divulgadas a terceiros, independentemente de se tratar de autoridades públicas ou do público em geral, salvo se esta divulgação ocorrer ao abrigo de um tratamento leal que respeite as exigências previstas no artigo 8.º, n.º 2, da Carta. Excetuada esta hipótese, deve assim considerar-se que tal divulgação, que constitui um tratamento de dados pessoais, limita o direito à proteção desses dados garantido no artigo 8.º, n.º 1, da Carta. Ora, no presente caso, a lei da transparência prevê a divulgação de dados pessoais e **a Hungria não alegou que esta se inscreve no quadro de um tratamento que respeita as exigências acima referidas.**

Analisando, por último, a questão da eventual justificação das restrições impostas aos direitos fundamentais, o Tribunal de Justiça salientou que, conforme já decorria da análise levada a cabo à luz do TFUE, **nenhum dos objetivos de interesse geral invocados pela Hungria justifica as disposições da lei da transparência.**

NOTA: Uma ação por incumprimento, dirigida contra um Estado-Membro que não cumpriu as suas obrigações que lhe incumbem por força do direito da União, pode ser proposta pela Comissão ou por outro Estado-Membro. Se o Tribunal de Justiça declarar a existência do incumprimento, o Estado-Membro em questão deve dar execução ao acórdão o mais rapidamente possível.

Caso a Comissão considere que o Estado-Membro não deu execução ao acórdão, pode propor uma nova ação pedindo a aplicação de sanções pecuniárias. Todavia, se não forem comunicadas medidas de transposição de uma diretiva à Comissão, o Tribunal de Justiça pode, sob proposta da Comissão, aplicar sanções no primeiro acórdão.

Documento não oficial, para uso exclusivo dos órgãos de informação, que não envolve a responsabilidade do Tribunal de Justiça.

O [texto integral](#) do acórdão é publicado no sítio CURIA no dia da prolação

Contacto Imprensa: Cristina López Roca ☎ (+352) 4303 3667

Imagens da prolação do acórdão estão disponíveis em "[Europe by Satellite](#)" ☎ (+32) 2 2964106