



Acórdãos nos processos C-156/21 Hungria/Parlamento e Conselho
e C-157/21 Polónia/Parlamento e Conselho

Medidas para a proteção do orçamento da União: o Tribunal de Justiça, decidindo em Tribunal Pleno, nega provimento aos recursos interpostos pela Hungria e pela Polónia contra o mecanismo de condicionalidade que sujeita o acesso ao financiamento do orçamento da União ao respeito pelos Estados-Membros dos princípios do Estado de direito

Este mecanismo foi adotado com uma base jurídica adequada, é compatível com o procedimento previsto no artigo 7.º TUE e respeita, em especial, os limites das competências atribuídas à União e o princípio da segurança jurídica

Em 16 de dezembro de 2020, o Parlamento e o Conselho adotaram um regulamento ¹ que estabelece um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União em caso de violação dos princípios do Estado de direito num Estado-Membro. Para a realização deste objetivo, o regulamento permite ao Conselho, sob proposta da Comissão, adotar medidas de proteção como a suspensão dos pagamentos a cargo do orçamento da União ou a suspensão da aprovação de um ou mais programas a cargo desse orçamento ².

A Hungria e a Polónia interpuseram cada uma um recurso de anulação deste regulamento no Tribunal de Justiça. Baseiam os respetivos recursos na falta de uma base jurídica adequada nos Tratados UE e FUE, no desvio do procedimento previsto no artigo 7.º TUE ³, no excesso das competências da União e na violação do princípio da segurança jurídica. Em apoio da argumentação que aduzem, a Hungria e a Polónia remeteram para um **parecer confidencial do Serviço Jurídico do Conselho** sobre a proposta inicial que levou à adoção do regulamento, o que **o Tribunal admite**, apesar das objeções do Conselho, atento o **interesse público superior subjacente à transparência do processo legislativo**.

Em ambos os processos, a Hungria e a Polónia apoiaram-se mutuamente, enquanto a Bélgica, a Dinamarca, a Alemanha, a Irlanda, a Espanha, a França, o Luxemburgo, os Países Baixos, a Finlândia, a Suécia e a Comissão intervieram em apoio do Parlamento e do Conselho. A pedido do Parlamento, o Tribunal tratou estes processos em tramitação acelerada. Estes processos foram, além disso, atribuídos ao Tribunal Pleno, tendo em conta a importância fundamental da questão que suscitam a propósito das possibilidades conferidas pelos Tratados à União para defender o seu orçamento e os seus interesses financeiros face a violações dos princípios do Estado de direito nos Estados-Membros.

Em primeiro lugar, o Tribunal constata, no que respeita à base jurídica do regulamento, que o procedimento previsto no regulamento apenas pode ser iniciado quando existam motivos razoáveis para considerar que não só ocorrem violações dos princípios do Estado de direito num Estado-Membro mas sobretudo que essas violações afetam ou apresentam um risco sério de afetar, de maneira suficientemente direta, a boa gestão financeira do orçamento da União ou a

¹ Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2020, relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União (JO 2020, L 4331, p. 1).

² Todavia, o regulamento salvaguarda, nesses casos, os interesses legítimos dos destinatários finais e dos beneficiários.

³ O artigo 7.º TUE prevê a possibilidade de instaurar um processo contra um Estado-Membro em caso de violação grave dos valores da União ou em caso de risco manifesto de tal violação.

proteção dos seus interesses financeiros. Além disso, as medidas que podem ser adotadas ao abrigo do regulamento prendem-se exclusivamente com a execução do orçamento da União e todas foram concebidas para limitar o financiamento a partir desse orçamento em função do impacto no mesmo de uma afetação ou risco sério dessa natureza. Por conseguinte, **o regulamento visa proteger o orçamento da União da eventualidade de ser afetado, de maneira suficientemente direta, por violações dos princípios do Estado de direito, e não penalizar, em si, tais violações.**

A este respeito, o Tribunal recorda que **o respeito, por parte dos Estados-Membros, dos valores comuns em que a União assenta, que foram por identificados e são por partilhados por esses Estados-Membros, e que definem a própria identidade da União como uma ordem jurídica comum a esses Estados** ⁴, entre os quais o Estado de direito e a solidariedade, justifica a confiança mútua entre os referidos Estados. Como o respeito de tais valores constitui assim um requisito para beneficiar de todos os direitos decorrentes da aplicação dos Tratados a um Estado-Membro, a União deve poder, dentro dos limites das suas competências, **defender esses valores.**

O Tribunal salienta quanto a este aspeto, por um lado, que o **respeito desses valores não pode ser reduzido a uma obrigação que um Estado candidato é obrigado a cumprir para aderir à União** e da qual se pode desvincular após a sua adesão. Por outro lado, sublinha que o **orçamento da União é um dos principais instrumentos para concretizar**, nas políticas e ações da União, **o princípio fundamental da solidariedade** entre Estados-Membros e que a aplicação desse princípio, através desse orçamento, se baseia na confiança mútua, entre eles, na utilização responsável dos recursos comuns inscritos no referido orçamento.

Ora, **a boa gestão financeira do orçamento da União e os interesses financeiros da União podem ser gravemente postos em causa por violações dos princípios do Estado de direito praticadas num Estado-Membro.** Com efeito, tais violações podem, nomeadamente, resultar na falta de garantia de que as despesas cobertas pelo orçamento da União preenchem todas as condições de financiamento previstas no direito da União e, conseqüentemente, cumprem os objetivos prosseguidos pela União quando financia tais despesas.

Por conseguinte, **um «mecanismo de condicionalidade»** horizontal, como o instituído pelo regulamento, que sujeita a acesso ao financiamento do orçamento da União ao respeito, por parte de um Estado-Membro, dos princípios do Estado de direito, **pode enquadrar-se na competência conferida pelos Tratados da União para estabelecer «regras financeiras» relativas à execução do orçamento da União.**

Em segundo lugar, o Tribunal considera que o procedimento instituído pelo **regulamento não contorna o procedimento previsto no artigo 7.º TUE e respeita os limites das competências atribuídas à União.**

Com efeito, a finalidade do procedimento previsto no artigo 7.º TUE consiste em permitir ao Conselho penalizar as violações graves e persistentes de cada um dos valores comuns em que a União assenta, e que definem a sua identidade, com vista, nomeadamente, a obrigar o Estado-Membro em causa a pôr termo a essas violações. Em contrapartida, o regulamento visa proteger o orçamento da União, e apenas em caso de violação dos princípios do Estado de direito num Estado-Membro que afete ou apresente um risco sério de afetar a boa execução desse orçamento. Por conseguinte, **o procedimento dito do artigo 7.º TUE e o instituído pelo regulamento prosseguem objetivos diferentes e têm objetos claramente distintos.**

Além disso, uma vez que o regulamento apenas permite à Comissão e ao Conselho examinarem situações ou condutas imputáveis às autoridades de um Estado-Membro que se afigurem pertinentes para a boa execução do orçamento da União, os **poderes conferidos** a essas

⁴ Os valores fundadores da União e comuns aos Estados-Membros, contidos no artigo 2.º TUE, compreendem os valores de respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, numa sociedade caracterizada, nomeadamente, pela não discriminação, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres.

instituições por este regulamento **não excedem os limites das competências atribuídas à União.**

Em terceiro lugar, quanto ao argumento da Hungria e da Polónia relativo à violação do princípio da **segurança jurídica**, nomeadamente pelo facto de o regulamento supostamente não definir o conceito de «Estado de direito» nem os seus princípios, o Tribunal sublinha que os princípios que figuram no regulamento, enquanto elementos constitutivos desse conceito ⁵, foram amplamente desenvolvidos na sua jurisprudência, que esses princípios têm a sua origem em **valores comuns igualmente reconhecidos e aplicados pelos Estados-Membros** nas suas próprias ordens jurídicas e que decorrem de um **conceito de «Estado de direito» que os Estados-Membros partilham** e ao qual aderem como valor comum às suas tradições constitucionais. Consequentemente, o Tribunal considera que **os Estados-Membros estão em condições de determinar com suficiente precisão o conteúdo essencial e as exigências decorrentes de cada um destes princípios.**

Por outro lado, o Tribunal especifica que o regulamento exige, para a adoção das medidas de proteção nele previstas, que seja estabelecido um **nexo real** entre uma violação de um princípio do Estado de direito e uma afetação ou um risco sério de afetação da boa gestão financeira da União ou dos seus interesses financeiros, e que tal violação deve dizer respeito a uma **situação** ou a um **comportamento** imputável a uma autoridade de um Estado-Membro e **pertinente para a boa execução do orçamento** da União. Salaria que o **conceito de «risco sério»** é **especificado na regulamentação financeira** da União e sublinha que as **medidas de proteção** que podem ser adotadas devem ser **estritamente proporcionadas ao impacto** da violação verificada no orçamento da União. Em particular, segundo o Tribunal, só na medida do estritamente necessário para alcançar o objetivo de **proteção desse orçamento no seu todo** é que essas medidas podem visar ações e programas diferentes dos afetados por tal violação. Finalmente, constatando que a Comissão deve respeitar, sob o controlo do juiz da União, **exigências processuais rigorosas**, que implicam, nomeadamente, **várias consultas com o Estado-Membro em causa**, o Tribunal conclui que **o regulamento satisfaz as exigências do princípio da segurança jurídica.**

Nestas circunstâncias, **o Tribunal nega provimento aos recursos interpostos pela Hungria e pela Polónia na totalidade.**

NOTA: O recurso de anulação destina-se a obter a anulação dos atos das instituições da União contrários ao direito da União. Os Estados-Membros, as instituições e os particulares podem, sob certas condições, interpor no Tribunal de Justiça ou no Tribunal Geral um recurso de anulação. Se o recurso for julgado procedente, o ato é anulado. A instituição em causa deve providenciar no sentido de colmatar o eventual vazio jurídico criado pela anulação do ato.

Documento não oficial, para uso exclusivo dos órgãos de informação, que não vincula o Tribunal de Justiça.

O texto integral e o resumo dos acórdãos ([C-156/21](#) e [C-157/21](#)) 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.

⁵ Segundo o regulamento, este conceito inclui o princípio da legalidade, que pressupõe um processo legislativo transparente, responsável, democrático e pluralista, bem como os princípios da segurança jurídica, da proibição da arbitrariedade dos poderes executivos, da tutela jurisdicional efetiva, incluindo o acesso à justiça, por tribunais independentes e imparciais, inclusive no que diz respeito aos direitos fundamentais, da separação de poderes, e ainda da não discriminação e da igualdade perante a lei.