



Estrasburgo, 11.3.2014  
COM(2014) 158 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO  
CONSELHO**

**Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito**

# ÍNDICE

## COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito

1.	Introdução .....	3
2.	Por que razão o Estado de direito assume uma importância fundamental para a UE..	4
3.	Porquê um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito .....	5
4.	Como funcionará o novo quadro do Estado de direito da UE .....	7
4.1.	O que desencadeará a aplicação do novo quadro do Estado de direito da UE.....	7
4.2.	O novo quadro do Estado de direito da UE enquanto procedimento composto por três etapas.....	8
5.	Conclusão.....	10

## 1. INTRODUÇÃO

O Estado de direito é a pedra angular de qualquer democracia constitucional moderna. Trata-se de um dos princípios de base que decorre das tradições constitucionais comuns de todos os Estados-Membros da UE e, como tal, constitui um dos valores fundamentais em que assenta a União. Tal é recordado pelo artigo 2.º do Tratado da União Europeia (TUE), bem como pelos preâmbulos do Tratado e da Carta dos Direitos Fundamentais da UE. Esta é também a razão pela qual, nos termos do artigo 49.º do TUE, o respeito pelo Estado de direito é uma condição *sine qua non* para efeitos da adesão à UE. Paralelamente à democracia e aos direitos humanos, o Estado de direito constitui também um dos três pilares do Conselho da Europa, sendo subscrito no preâmbulo da Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (CEDH)<sup>1</sup>.

A União alicerça-se na confiança mútua entre os Estados-Membros da UE e os respetivos ordenamentos jurídicos. A forma como o Estado de direito é aplicado a nível nacional desempenha um papel fundamental neste contexto. A confiança de todos os cidadãos e autoridades nacionais da UE no funcionamento do Estado de direito assume especialmente uma importância vital para que a UE continue a desenvolver-se enquanto «espaço de liberdade, de segurança e de justiça sem fronteiras internas»<sup>2</sup>. Essa confiança só será consolidada e mantida se o Estado de direito for respeitado em todos os Estados-Membros.

As diferentes constituições e os diversos sistemas judiciais dos Estados-Membros da UE são, em princípio, bem concebidos, dispondo dos meios necessários para proteger os cidadãos contra qualquer ameaça ao Estado de direito. Todavia, acontecimentos recentes nalguns Estados-Membros evidenciaram uma falta de respeito pelo Estado de direito e, conseqüentemente, também pelos valores fundamentais que o Estado de direito visa proteger, o que pode vir a ser motivo de grave preocupação. Aquando destes acontecimentos, o público em geral apelou claramente à intervenção da UE, e, em especial, da Comissão, tendo sido obtidos resultados neste contexto. No entanto, a Comissão e a UE tiveram de adotar soluções *ad hoc*, uma vez que os atuais mecanismos e procedimentos da UE nem sempre têm sido adequados para garantir uma resposta eficaz e atempada às ameaças ao Estado de direito.

A Comissão é a guardiã dos Tratados, incumbindo-lhe a esse título assegurar o respeito pelos valores em que assenta a UE e garantir a proteção do interesse geral da União. Deve, portanto, desempenhar um papel ativo neste contexto<sup>3</sup>. Em setembro de 2012, no seu discurso sobre o estado da União perante o Parlamento Europeu, o Presidente José Manuel Barroso declarou: «Necessitamos de um conjunto de instrumentos mais desenvolvidos – não só uma alternativa entre o «poder brando» da persuasão política e a «opção nuclear» do artigo 7.º do Tratado». No discurso do ano seguinte, afirmou que a «experiência confirmou a utilidade do papel da Comissão como árbitro independente e objetivo. Devemos consolidar esta experiência através

---

<sup>1</sup> Ver o preâmbulo da CEDH e o artigo 3.º do Estatuto do Conselho da Europa (<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/001.htm>).

<sup>2</sup> Ver os artigos 3.º n.º 2.º, e 67.º do TFUE.

<sup>3</sup> Ver o discurso da Vice-Presidente Viviane Reding, Comissária da UE responsável pela Justiça, *The EU and the Rule of Law - What next? (A UE e os Estado de Direito – Quais as próximas etapas?)* ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-677\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-677_en.htm)).

de um enquadramento mais geral.[...]. A Comissão apresentará uma comunicação sobre esta questão. Considero que se trata de um debate fundamental para a nossa ideia de Europa.»<sup>4</sup>

Em junho de 2013, o Conselho «Justiça e Assuntos Internos» sublinhou que «o respeito pelo Estado de direito é um requisito prévio para a proteção dos direitos fundamentais», tendo apelado à Comissão «para que avance com o debate, em conformidade com os Tratados, sobre a possível necessidade e criação de um método de colaboração sistemático para tratar estes assuntos». Em abril de 2013, o Conselho «Assuntos Gerais», travou um debate exaustivo sobre esta temática.<sup>5</sup>

Em julho de 2013, o Parlamento Europeu solicitou que «os Estados-Membros sejam regularmente avaliados quanto à sua contínua conformidade com os valores fundamentais da União e os requisitos da democracia e do Estado de direito»<sup>6</sup>.

A presente Comunicação dá resposta a estes pedidos. Baseando-se na experiência da Comissão, no debate interinstitucional e em consultas alargadas<sup>7</sup>, a Comunicação apresenta um novo quadro destinado a assegurar uma proteção eficaz e coerente do Estado de direito em todos os Estados-Membros. Trata-se de um quadro que dará resposta e suprirá qualquer situação em que se verifique uma ameaça sistémica ao Estado de direito.<sup>8</sup>

O quadro visa responder às futuras ameaças ao Estado de direito que venham a surgir nos Estados-Membros antes de estarem reunidas as condições para desencadear os mecanismos previstos no artigo 7.º do TUE. Pretende, por conseguinte, colmatar uma lacuna. Não se trata de uma alternativa aos mecanismos previstos no artigo 7.º do TUE, mas precede e completa estes mecanismos. De igual forma, não prejudica as competências da Comissão no sentido de responder a situações específicas abrangidas pelo âmbito de aplicação do direito da União através de procedimentos de infração nos termos do artigo 258.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

---

<sup>4</sup> Ver [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-12-596\\_pt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_pt.htm) e [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-684\\_pt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_pt.htm)

<sup>5</sup> Em março de 2013, os Ministros dos Negócios Estrangeiros da Dinamarca, Finlândia, Alemanha e dos Países Baixos invocaram a necessidade de maiores garantias europeias para assegurar a conformidade com os valores fundamentais da União nos Estados-Membros. Em relação às discussões no Conselho «Assuntos Gerais», ver [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/genaff/136915.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/genaff/136915.pdf) Sobre as conclusões do Conselho «Justiça e Assuntos Internos», ver [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/pt/jha/137404.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/pt/jha/137404.pdf)

<sup>6</sup> Ver as resoluções do PE que dirigem várias recomendações às instituições da UE sobre a forma de reforçar a proteção do artigo 2.º do TUE (o relatório Rui Tavares de 2013, bem como os relatórios de Louis Michel e Kinga Göncz de 2014 - <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/libe/reports.html>).

<sup>7</sup> Na conferência de alto nível «Assises de la Justice» sobre o futuro da justiça na UE, realizada em novembro de 2013 e que contou com a participação de mais de 600 partes interessadas, uma sessão foi especificamente consagrada ao tema «Em direção a um novo mecanismo do Estado de direito». Antes e após a conferência, foi lançado um convite para a apresentação de contribuições, o que suscitou um grande número de respostas por escrito (ver [http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/contributions\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/contributions_en.htm)).

<sup>8</sup> Tal como salientado pelo Presidente Durão Barroso no seu discurso sobre o estado da União em setembro de 2013, o quadro «devia basear-se no princípio da igualdade entre Estados -Membros, ativado apenas em situações em que se verifica um risco sistémico grave para o Estado de direito e desencadeado por critérios de referência previamente definidos» (ver [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-684\\_pt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_pt.htm)).

Numa perspetiva europeia mais lata, o quadro visa contribuir para a consecução dos objetivos do Conselho da Europa, nomeadamente com base nos conhecimentos especializados da Comissão Europeia para a Democracia Através do Direito (Comissão de Veneza)<sup>9</sup>.

## 2. POR QUE RAZÃO O ESTADO DE DIREITO ASSUME UMA IMPORTÂNCIA FUNDAMENTAL PARA A UE

O princípio do Estado de direito tem vindo a tornar-se progressivamente o modelo organizacional preponderante do direito constitucional moderno e das organizações internacionais (incluindo as Nações Unidas e o Conselho da Europa) para a regulamentação do exercício da autoridade pública. Assegura que todas as autoridades públicas atuam dentro dos limites fixados por lei, em conformidade com os valores da democracia e os direitos fundamentais, e sob o controlo de tribunais independentes e imparciais.

O teor exato dos princípios e normas decorrentes do Estado de direito pode divergir a nível nacional, consoante o sistema constitucional de cada Estado-Membro. Não obstante, a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia («Tribunal de Justiça») e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, bem como os documentos elaborados pelo Conselho da Europa, com base nomeadamente nos conhecimentos especializados da Comissão de Veneza, fornecem uma lista não exaustiva destes princípios, definindo assim o significado fundamental do Estado de direito enquanto valor comum da UE, em conformidade com o artigo 2.º do TUE.

Estes princípios compreendem a **legalidade**, o que pressupõe um processo transparente, responsável, democrático e pluralista para a adoção de legislação; a **segurança jurídica**; a **proibição da arbitrariedade dos poderes executivos**; **tribunais independentes e imparciais**; **um controlo judicial eficaz, incluindo o respeito pelos direitos fundamentais**; e a **igualdade perante a lei**<sup>10</sup>.

Tanto o Tribunal de Justiça como o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem confirmaram que esses princípios não são requisitos puramente formais e processuais. Constituem o meio de assegurar a conformidade e o respeito pela democracia e pelos direitos humanos. O Estado de direito é, por conseguinte, um princípio constitucional, cujas componentes assumem uma natureza tanto formal como substantiva<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> A Comissão de Veneza, oficialmente designada a Comissão Europeia para a Democracia Através do Direito, é o órgão consultivo do Conselho da Europa no domínio das questões constitucionais (ver [http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01\\_Presentation](http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation)).

<sup>10</sup> Para uma panorâmica geral da jurisprudência pertinente sobre o Estado de direito e os princípios a ele inerentes ver anexo I.

<sup>11</sup> O Tribunal de Justiça não se refere ao Estado de direito como um simples requisito formal e processual, mas insiste igualmente no seu valor substantivo ao precisar que uma «União baseada no Estado de direito» significa que as instituições da UE estão sujeitas não só ao controlo da conformidade dos seus atos com o Tratado, mas também «com os princípios gerais do direito, onde se incluem os direitos fundamentais» (ver *ex pluribus*, processo C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores, Coletânea 2002, p. I-06677, n.ºs 38 e 39; processos apensos C-402/05 P e C-415/05 P, Kadi, Coletânea 2008, p. I-06351, n.º 316). Tal foi igualmente confirmado pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem que confere ao Estado de direito uma natureza substantiva, quando estabelece que se trata de um conceito inerente a todos os artigos da CEDH (ver, por exemplo, o processo Stafford/Reino Unido, de 28 de maio de 2001, n.º 63, do TEDH). É de salientar que, na versão francesa, o Tribunal não utiliza apenas os termos «primado do direito» (*pré-eminence du droit*), mas também «Estado de direito» (*État de droit*).

Tal significa que o respeito pelo Estado do direito está intrinsecamente ligado ao respeito pela democracia e pelos direitos fundamentais: não pode haver democracia, nem respeito pelos direitos fundamentais sem o respeito pelo Estado de direito e vice-versa. Os direitos fundamentais só são eficazes se puderem ser invocados perante os tribunais. A proteção da democracia é assegurada se o sistema judicial, nomeadamente os tribunais constitucionais, puder desempenhar o seu papel fundamental de garantir a liberdade de expressão, a liberdade de reunião, bem como o cumprimento das normas que regem o processo político e eleitoral.

Na UE, o Estado de direito assume especial importância. O respeito pelo Estado de direito constitui não só uma condição *sine qua non* para a proteção de todos os valores fundamentais enunciados no artigo 2.º do Tratado da União Europeia, como também uma condição fundamental para a defesa de todos os direitos e obrigações decorrentes dos Tratados e do direito internacional. A confiança de todos os cidadãos e autoridades nacionais da UE nos ordenamentos jurídicos de todos os Estados-Membros é crucial para o funcionamento da UE no seu conjunto enquanto «espaço de liberdade, de segurança e de justiça sem fronteiras internas». Atualmente, as decisões no domínio do direito civil e comercial de qualquer tribunal nacional devem ser automaticamente reconhecidas e aplicadas noutro Estado-Membro, e um mandado de detenção europeu contra um alegado criminoso emitido num Estado-Membro tem de ser executado a esse título noutro Estado-Membro<sup>12</sup>. Isto ilustra claramente a razão pela qual todos os Estados-Membros são afetados se o princípio do Estado de direito não for plenamente respeitado num dado Estado-Membro. É por esta razão que a UE tem um grande interesse em garantir e reforçar o Estado de direito em toda a União.

### 3. PORQUÊ UM NOVO QUADRO DA UE PARA REFORÇAR O ESTADO DE DIREITO?

Quando os mecanismos estabelecidos a nível nacional para assegurar a aplicação do Estado de direito deixam de funcionar eficazmente, verifica-se uma ameaça sistémica ao Estado de direito e, deste modo, ao funcionamento da União Europeia enquanto espaço de liberdade, de segurança e de justiça sem fronteiras internas. Nessas situações, a UE precisa de intervir para proteger o Estado de direito enquanto valor comum da União.

Todavia, a experiência tem evidenciado que uma ameaça sistémica ao Estado de direito nos Estados-Membros nem sempre pode ser abordada de forma eficaz pelos instrumentos atualmente existentes a nível da União.

As medidas tomadas pela Comissão para lançar **procedimentos de infração**, com base no **artigo 258.º do TFUE**, têm demonstrado ser um instrumento importante para dirimir certas preocupações em matéria de Estado de direito<sup>13</sup>. Mas os procedimentos de infração só podem ser lançados pela Comissão quando essas preocupações constituem, simultaneamente, uma infração a uma disposição específica do direito da União Europeia<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Ver processo C-168/13, Jeremy F/Premier Ministre, ainda não publicado, n. os 35 e 36.

<sup>13</sup> Ver, por exemplo, processos C-286/12 Comissão/Hungria, ainda não publicado (igualdade de tratamento no que se refere à reforma obrigatória dos juízes e magistrados do Ministério Público); C-518/07, Comissão/Alemanha, Coletânea 2010, p. I-01885 e processo C-614/10, Comissão/Áustria, ainda não publicado (independência das autoridades responsáveis pela proteção de dados).

<sup>14</sup> A ação da Comissão para assegurar o cumprimento da Carta dos Direitos Fundamentais ilustra esta limitação legal decorrente do próprio Tratado. Tal como explicou na sua Comunicação «Estratégia para a aplicação efetiva da Carta dos Direitos Fundamentais», de 19 de outubro de 2010 (COM(2010) 573 final), a Comissão tem a firme intenção de recorrer a todos os meios de que dispõe para garantir que a Carta seja plenamente respeitada pelos Estados-Membros. Tal prende-se nomeadamente com o artigo 47.º da Carta, que prevê que toda a pessoa cujos direitos e liberdades garantidos pelo direito da

Existem situações que suscitam preocupações e que não são abrangidas pelo âmbito de aplicação do direito da UE, não podendo assim ser consideradas como uma infração às obrigações decorrentes dos Tratados, muito embora representem uma ameaça sistémica ao Estado de direito. Nestas situações, podem ser aplicáveis **os mecanismos de prevenção e de sanção previstos no artigo 7.º do TUE**. A Comissão encontra-se entre os intervenientes habilitados pelo Tratado a emitir uma proposta fundamentada para ativar estes mecanismos. O artigo 7.º do TUE visa garantir que todos os Estados-Membros respeitem os valores comuns da UE, nomeadamente o Estado de direito. O seu âmbito de aplicação não se restringe aos domínios abrangidos pelo direito da UE, autorizando a UE intervir com o objetivo de proteger o princípio do Estado de direito igualmente nos domínios em que os Estados-Membros atuem de forma autónoma. Como explicado na Comunicação da Comissão sobre o artigo 7.º do Tratado da União Europeia, tal justifica-se pelo facto de que «as violações por um Estado-Membro de valores fundamentais com a gravidade requerida pelo artigo 7.º do TUE poderão minar as próprias bases em que a União assenta e a confiança dos seus membros, qualquer que seja o domínio em que ocorram»<sup>15</sup>.

Não obstante, o mecanismo preventivo consignado no artigo 7.º, n.º 1, do TUE só pode ser ativado em caso de «risco manifesto de violação grave» e o mecanismo de sanção previsto pelo artigo 7.º, n.º 2, do TUE somente no caso de uma «violação grave e persistente, por parte de um Estado-Membro» dos valores enunciados no artigo 2.º do TUE. Os limiares para ativar ambos os mecanismos do artigo 7.º do TUE são muito elevados e sublinham a sua natureza enquanto mecanismos de último recurso.

A evolução recente nalguns Estados-Membros demonstrou que estes mecanismos nem sempre são adequados para responder rapidamente às ameaças ao Estado de direito num Estado-Membro.

Verificam-se assim situações em que as ameaças relacionadas com o Estado de direito não podem ser abordadas de forma eficaz pelos instrumentos existentes<sup>16</sup>. Impõe-se um **novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito** enquanto valor comum fundamental da UE, para além dos procedimentos de infração e dos mecanismos previstos pelo artigo 7.º do TUE. O quadro será complementar de todos os mecanismos já existentes a nível do Conselho da Europa para proteger o Estado de direito<sup>17</sup>. Reflete os objetivos prosseguidos pela UE no sentido tanto de preservar os seus valores fundamentais como de alcançar um maior grau de

---

União tenham sido violados tem direito a uma ação perante um tribunal independente. No entanto, a Comissão pode intervir em relação aos Estados-Membros «apenas quando apliquem o direito da União», tal como expressamente consignado no artigo 51.º da Carta. Ver, por exemplo, o processo C-87/12, Kreshnik Ymeraga e outros/Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration, ainda não publicado, C-370/12, Thomas Pringle/Governo da Irlanda, Irlanda e Procurador-Geral, ainda não publicado, e C-617/10, Åklagaren/Hans Åkerberg Fransson, ainda não publicado.

<sup>15</sup> Comunicação da Comissão, de 15 de Outubro de 2003: «Respeito e promoção dos valores em que a União assenta», COM(2003) 606 final.

<sup>16</sup> Nalguns casos, as deficiências sistémicas relacionadas com o Estado de direito podem ser supridas mediante o recurso aos Mecanismos de Cooperação e de Verificação (MCV), com base nos atos de adesão relativos à Roménia e à Bulgária. Todavia, estes mecanismos, que assentam diretamente no direito primário da UE, abordam situações existentes antes da adesão, que assumem uma natureza transitória. Por conseguinte, não se revelam adequados para dar resposta a uma ameaça ao Estado de direito em *todos* os Estados-Membros da UE.

<sup>17</sup> O artigo 8.º do Estatuto do Conselho da Europa, prevê que um Estado-Membro que tenha «violado gravemente» os princípios do Estado de direito e os direitos humanos pode ser suspenso em termos dos seus direitos de representação ou ser mesmo expulso do Conselho da Europa. Tal como os mecanismos previstos no artigo 7.º do TUE, este mecanismo nunca foi ativado.

confiança mútua e de integração no espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas.

Com a criação de um novo quadro para reforçar o Estado de direito, a Comissão pretende clarificar e aumentar a previsibilidade quanto às medidas que pode vir a adotar no futuro, garantindo simultaneamente a igualdade de tratamento de todos os Estados-Membros. Com base na presente Comunicação, a Comissão manifesta a sua disponibilidade para travar discussões mais aprofundadas com os Estados-Membros, o Conselho e o Parlamento Europeu sobre estas questões.

#### **4. COMO FUNCIONARÁ O NOVO QUADRO DO ESTADO DE DIREITO DA UE**

O quadro tem como objetivo permitir que a Comissão encontre uma solução junto do Estado-Membro em causa, a fim de evitar que surja uma ameaça sistémica ao Estado de direito nesse Estado-Membro que possa vir a tornar-se num «risco manifesto de violação grave», na aceção do artigo 7.º do TUE, o que exigiria o lançamento dos mecanismos previstos nesse artigo.

A fim de assegurar a igualdade dos Estados-Membros, o quadro aplicar-se-á de forma idêntica a todos os Estados-Membros e funcionará com base nos mesmos parâmetros de aferição quanto ao conceito de uma ameaça sistémica ao Estado de direito.

##### **4.1. O que desencadeará a aplicação do novo quadro**

O quadro será ativado em situações em que as autoridades de um Estado-Membro estão a tomar medidas ou toleram situações suscetíveis de afetar sistematicamente e adversamente a integridade, a estabilidade ou o bom funcionamento das instituições e dos mecanismos de salvaguarda estabelecidos a nível nacional para garantir o Estado de direito.

O novo quadro do Estado de direito da UE não foi concebido para que a sua aplicação seja desencadeada por infrações isoladas aos direitos fundamentais ou por más decisões judiciais. Tais casos podem e devem ser tratados no âmbito dos sistemas judiciais nacionais e no contexto dos mecanismos de controlo instituídos ao abrigo da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, de que todos os Estados-Membros são signatários.

A principal finalidade do quadro consiste em responder às **ameaças ao Estado de direito** (conforme definidas na Secção 2) que assumam **uma natureza sistémica**<sup>18</sup>. Deve existir uma ameaça à estrutura política, institucional e/ou jurídica de um Estado-Membro, tal como a sua estrutura constitucional, a separação dos poderes, a independência ou a imparcialidade do sistema judicial, ou ao seu sistema de controlo judicial, incluindo o Tribunal Constitucional se este existir - por exemplo, em consequência da adoção de novas medidas ou de práticas generalizadas por parte das autoridades públicas e da falta de meios de recurso a nível

---

<sup>18</sup> No que respeita ao conceito de «deficiências sistémicas» no âmbito do respeito dos direitos fundamentais aquando de uma intervenção ao abrigo do direito da UE, ver, por exemplo, processos apensos C-411/10 e 493/10, N.S., ainda não publicados, n.ºs 94 e 106; e processo C-4/11, Alemanha/Kaveh Puid, ainda não publicado, n.º 36. No que diz respeito ao conceito de «sistémico» ou «estrutural», no contexto da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, ver igualmente o papel do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem na identificação dos problemas sistémicos subjacentes, tal como definido na Resolução Res(2004) 3 do Comité de Ministros, de 12 de maio de 2004, sobre as decisões que revelam um problema estrutural subjacente (<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=743257&Lang=fr>).

nacional. O quadro será ativado sempre que as «salvaguardas do Estado de direito» em vigor a nível nacional não se afiguram suscetíveis de responder eficazmente a essas ameaças.

O quadro não obsta a que Comissão exerça as suas competências ao abrigo do artigo 258.º do TFUE nas situações abrangidas pelo âmbito de aplicação do direito da UE. De igual forma, também não irá impedir que os mecanismos previstos no artigo 7.º do TUE sejam acionados diretamente, na eventualidade de uma súbita deterioração num Estado-Membro exigir uma reação mais forte da UE<sup>19</sup>.

#### **4.2. O quadro enquanto procedimento composto por três etapas**

Quando existirem claros elementos indicativos de uma ameaça sistémica ao Estado de direito num Estado-Membro, a Comissão lançará um diálogo estruturado com esse Estado-Membro. O processo baseia-se nos seguintes princípios:

- colocar a tónica em encontrar uma solução através de um **diálogo** com o Estado-Membro em causa;
- assegurar uma **avaliação objetiva e aprofundada** da situação em causa;
- respeitar o princípio da **igualdade de tratamento** dos Estados-Membros;
- indicar **as medidas rápidas e concretas** a tomar para responder à ameaça sistémica e evitar o recurso aos mecanismos previstos pelo artigo 7.º do TUE.

O processo comporta, regra geral, três etapas: uma avaliação da Comissão, uma recomendação da Comissão e o acompanhamento dessa recomendação.

##### *Avaliação da Comissão*

A Comissão irá recolher e analisar todas as informações pertinentes e avaliar se existem ou não claros elementos indicativos de uma ameaça sistémica ao Estado de direito, tal como acima descrita. Esta avaliação pode basear-se nas indicações recebidas de fontes disponíveis e instituições reconhecidas, incluindo nomeadamente organismos do Conselho da Europa e a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia<sup>20</sup>.

Se, na sequência desta avaliação preliminar, a Comissão entender que se verifica efetivamente uma situação de ameaça sistémica ao Estado de direito, lançará um diálogo com o Estado-Membro em causa, dirigindo-lhe um «parecer sobre o Estado de direito» em que fundamentará as suas preocupações e dará ao Estado-Membro em causa a possibilidade de responder ao mesmo. O parecer pode resultar de uma troca de correspondência, bem como de reuniões realizadas com as autoridades competentes e, se for caso disso, ser acompanhado por novas trocas de pontos de vista.

A Comissão espera que o Estado-Membro em causa coopere ao longo de todo o processo e se abstenha de adotar eventuais medidas irreversíveis em relação às questões problemáticas por ela levantadas, na pendência da sua avaliação, em conformidade com o **princípio da cooperação leal** previsto no artigo 4.º, n.º 3, do TUE. Se um Estado-Membro não colaborar no âmbito deste processo, ou o obstruir até, tal será um elemento a ter em conta na avaliação da gravidade da ameaça.

---

<sup>19</sup> Ver igualmente a Comunicação da Comissão, de 15 de outubro de 2003 (nota 15).

<sup>20</sup> Ver, em especial, o artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento (CE) n.º 168/2007 do Conselho que cria a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (JO L 53, p. 1).

Nesta fase do processo, apesar do lançamento da avaliação da Comissão e o envio do seu parecer serem comunicados ao público, será assegurada, regra geral, a confidencialidade do teor dos intercâmbios com o Estado-Membro em causa, a fim de facilitar a rápida obtenção de uma solução.

#### *A recomendação da Comissão*

Numa segunda fase, e salvo se a questão tiver sido entretanto resolvida de forma satisfatória, a Comissão emitirá uma «recomendação sobre o Estado de direito» dirigida ao Estado-Membro em causa, se concluir que há elementos de prova objetivos quanto a uma ameaça sistémica e que as autoridades desse Estado-Membro não estão a tomar as medidas adequadas para dar resposta à mesma.

Na sua recomendação, a Comissão indicará claramente as razões na origem das suas preocupações e recomendará que o Estado-Membro resolva os problemas identificados num prazo fixo, informando a Comissão das medidas tomadas para o efeito. Quando necessário, a recomendação pode incluir indicações específicas sobre os meios e as medidas para dirimir a situação.

A avaliação da Comissão e as suas conclusões basear-se-ão nos resultados do diálogo com o Estado-Membro em causa, bem como em quaisquer provas adicionais sobre as quais o Estado-Membro deve também pronunciar-se de antemão.

A Comissão anunciará publicamente a transmissão da sua recomendação, bem como o seu conteúdo principal.

#### *Seguimento da recomendação da Comissão*

Numa terceira fase, a Comissão controlará o seguimento dado pelo Estado-Membro em causa à recomendação que lhe foi dirigida. Este controlo pode basear-se em novos intercâmbios com o Estado-Membro em causa e centrar-se, por exemplo, na questão de saber se continuam a verificar-se determinadas práticas que eram fonte de preocupação ou ainda na forma como o Estado-Membro aplica os compromissos por ele assumidos para retificar a situação.

Se o Estado-Membro em causa não der um seguimento satisfatório à recomendação no prazo fixado, a Comissão avaliará a possibilidade de ativar um dos mecanismos estabelecidos no artigo 7.º do TUE<sup>21</sup>.

#### *Interação institucional*

O Parlamento Europeu e o Conselho serão regularmente informados e acompanharão de perto os progressos registados em cada fase.

#### *Tirar partido dos conhecimentos especializados de terceiros*

No intuito de obter conhecimentos especializados sobre determinadas questões específicas relacionadas com o Estado de direito nos Estados-Membros, a Comissão pode, nomeadamente durante a fase de avaliação, recorrer a peritos externos, incluindo a Agência dos Direitos Fundamentais da UE<sup>22</sup>. Estes peritos externos podem, em especial, ajudar a elaborar uma análise comparativa sobre as regras e práticas em vigor noutros Estados-Membros, a fim de assegurar a igualdade de tratamento dos Estados-Membros, com base num entendimento comum do Estado de direito na UE.

<sup>21</sup> Ver igualmente a Comunicação da Comissão, de 15 de outubro de 2003 (nota 15).

<sup>22</sup> A Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia pode emitir pareceres no âmbito das suas funções, tal como definidas pelo Regulamento (CE) n.º 168/2007 do Conselho (ver nota 20).

Consoante a situação, a Comissão pode decidir solicitar o parecer e a assistência de membros das redes judiciais na UE, tais como a rede de Presidentes dos Supremos Tribunais da UE<sup>23</sup>, a Associação dos Conselhos de Estado e dos Supremos Tribunais Administrativos da UE<sup>24</sup> ou os Conselhos Judiciais<sup>25</sup>. A Comissão examinará, em conjunto com estas redes, a forma como essa assistência poderá ser prestada rapidamente, caso necessário, e se devem ser previstas modalidades específicas para o efeito.

Regra geral, a Comissão solicitará, sempre que necessário, o parecer do Conselho da Europa e/ou da sua Comissão de Veneza, e coordenará a sua análise com estas instâncias sempre que uma questão idêntica esteja a ser igualmente considerada e analisada pelas mesmas.

## 5. CONCLUSÃO

A presente Comunicação apresenta o novo quadro do Estado de direito da UE enquanto contribuição da Comissão para reforçar a capacidade de a UE garantir uma proteção eficaz e idêntica do Estado de direito em todos os Estados-Membros. Responde deste modo aos pedidos formulados pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho. Muito embora não seja de excluir uma evolução futura dos Tratados neste domínio – o que deverá ser debatido no contexto mais lato das reflexões sobre o futuro da Europa – tal baseia-se nas competências da Comissão, conforme previstas pelos Tratados em vigor. Para além da intervenção da Comissão, o papel do Parlamento Europeu e do Conselho será crucial para reforçar a determinação da UE no sentido de respeitar os princípios inerentes ao Estado de direito.

---

<sup>23</sup> Rede de Presidentes dos Supremos Tribunais de Justiça da União Europeia (ver <http://www.networkpresidents.eu/>).

<sup>24</sup> Associação dos Conselhos de Estado e dos Supremos Tribunais Administrativos da UE (ver <http://www.aca-europe.eu/index.php/en/>).

<sup>25</sup> Rede Europeia dos Conselhos de Justiça (ver <http://www.encj.eu/>).