

# O caso *Valančius*: a independência do poder judicial e o processo de nomeação de juízes

## Sofia Oliveira Pais

Professora Associada, Universidade Católica Portuguesa, Faculdade de Direito,  
Catolica Research Centre for the Future of Law, Portugal  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3721-5799>

---

### SUMÁRIO

1. Factos do acórdão
  2. Fundamentação do acórdão
  3. Comentário
    - 3.1. A prática do Tribunal de Justiça
    - 3.2. Os instrumentos disponíveis para a proteção do princípio do Estado de direito
      - 3.2.1. O processo especial do artigo 7.º do TUE
      - 3.2.2. O Regulamento Condicionalidade
      - 3.2.3. O reenvio prejudicial
      - 3.2.4. Relatórios sobre o Estado de direito e a ação por incumprimento
  4. Conclusão
- Bibliografia

## 1. Factos do acórdão

Nos termos do artigo 254.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), os juizes do Tribunal Geral são nomeados de comum acordo pelos governos dos Estados-Membros, após consulta ao comité previsto no artigo 255.º do TFUE. Nem o artigo 254.º do TFUE nem qualquer outra disposição do Tratado impõem obrigações específicas aos Estados-Membros, no que diz respeito à organização do processo de nomeação dos juizes. Trata-se de uma competência dos Estados-Membros. Discute-se, todavia, se as disposições do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia relativas à independência do poder judicial e à nomeação de juizes, tal como interpretadas pelo Tribunal de Justiça, podem implicar obrigações específicas para os Estados-Membros. Foi precisamente esta a dúvida levantada pelo órgão jurisdicional de reenvio no acórdão *Valančius*<sup>1</sup>. Neste processo, o Tribunal Administrativo Regional de Vilnius questionou o Tribunal de Justiça, a título prejudicial, se o artigo 254.º do TFUE, lido em conjugação com o artigo 19.º do TUE, se opõem a que um Estado-Membro, que criou um grupo de peritos independentes para avaliar os candidatos ao cargo de juiz do Tribunal Geral, selecione um candidato dessa lista que não seja o classificado em primeiro lugar.

*In casu*, o grupo de peritos independentes elaborou uma lista de candidatos, classificando os que satisfaziam as exigências de competência profissional e de independência, com base em critérios de seleção claros e objetivos, previamente definidos, e em conformidade com as condições anunciadas antecipadamente. O Sr. Valančius, nomeado juiz do Tribunal Geral em 2016, e que continuou a exercer as suas funções após o termo do seu mandato em 2019, foi o candidato melhor classificado nessa lista. No entanto, o governo lituano propôs como candidato ao cargo de juiz do Tribunal Geral a pessoa classificada em segundo lugar nessa lista e, na sequência de um parecer desfavorável pelo comité 255, decidiu propor como candidato a pessoa classificada em terceiro lugar (tendo esta sido nomeada juiz desse Tribunal em 2023). O Sr. Valančius impugnou estas decisões pedindo que o governo lituano fosse condenado a reabrir o processo. Neste contexto, o órgão jurisdicional de reenvio perguntou se o procedimento nacional violava o direito da União. O Tribunal de Justiça decidiu que os artigos 19.º do TUE e 254.º do TFUE não se opõem a que um governo de um Estado-membro, que criou um grupo de peritos independentes

---

<sup>1</sup> Acórdão *Valančius*, do Tribunal de Justiça, de 29 de julho de 2024, processo C-119/23, ECLI:EU:C:2024:653.

para avaliar os méritos dos candidatos, escolha um candidato que não foi classificado em primeiro lugar.

## 2. Fundamentação do acórdão

O Tribunal de Justiça (doravante designado também por Tribunal) começa por esclarecer que o processo de nomeação de um candidato para as funções de juiz do Tribunal Geral é composto por três fases. Na primeira fase, o governo do Estado-Membro em causa propõe um candidato; na segunda fase, o comité previsto no artigo 255.º do TFUE emite um parecer sobre a adequação do candidato ao exercício das funções de juiz do Tribunal Geral e na terceira fase, após parecer do referido comité, os governos dos Estados-Membros nomeiam esse candidato. Segundo o Tribunal, embora a proposta seja da competência dos Estados-Membros, estes estão naturalmente obrigados, no exercício de tal competência, a respeitar o artigo 19.º, n.º 2, terceiro parágrafo do TUE e o artigo 254.º, segundo parágrafo, do TFUE, cuja interpretação cabe ao Tribunal de Justiça, à luz do artigo 267.º do TFUE<sup>2</sup>.

Depois, para analisar da conformidade do processo em causa com o requisito da independência judicial, o Tribunal convoca a sua jurisprudência clássica e recorda o seguinte: (1) o requisito da independência judicial faz parte do conteúdo essencial do *direito a uma tutela jurisdicional efetiva e a um processo equitativo*, previsto no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (Carta), revestindo especial relevo enquanto garante da proteção de todos os direitos conferidos pela União, bem como dos valores enunciados no artigo 2.º do TUE<sup>3</sup>; (2) a independência dos tribunais, prevista no artigo 19.º do TUE, *concretiza um dos valores do artigo 2.º do TUE, o princípio do Estado de direito*, e esses valores «definem a própria identidade da União enquanto ordenamento jurídico comum e cujo respeito se impõe tanto à União como aos Estados-Membros»<sup>4</sup>; (3) o requisito da independência abrange quer a *independência face a pressões externas quer a imparcialidade* e impõe-se tanto *ao nível da União*, designadamente aos juízes do Tribunal Geral, como *ao nível dos Estados-Membros*, aos órgãos jurisdicionais nacionais enquanto juizes

---

2 Cf. n.º 31 do acórdão *Valančius*, cit. Já quanto à questão de saber se o reenvio seria pertinente, uma vez que, entretanto, o candidato classificado em terceiro lugar teria sido nomeado para o cargo de juiz do Tribunal Geral, o Tribunal de Justiça respondeu que a interpretação continuaria a ser necessária, pois o recurso mantinha-se, cf. n.º 42 do acórdão cit.

3 N.º 46 do acórdão *Valančius*, cit.

4 N.º 47 do acórdão *Valančius*, cit.

igualmente responsáveis pela aplicação do direito da União<sup>5</sup>; (4) a exigência de independência, e a necessidade de o tribunal ser estabelecido por lei, visam preservar a confiança que o poder judicial deve inspirar no sujeito de direito<sup>6</sup> e mede-se, nomeadamente, «pela forma como os seus membros foram nomeados»<sup>7</sup>. É, pois, necessário salvaguardar-se a integridade do processo nas várias fases, garantindo-se que as condições substantivas e as modalidades processuais relativas à nomeação dos juízes são suscetíveis de *excluir qualquer dúvida razoável* no espírito dos sujeitos de direito, quanto ao facto de esses juízes preencherem os requisitos de independência e imparcialidade<sup>8</sup>.

Em seguida, o Tribunal declara que, na falta de disposições específicas do direito da União, compete ao ordenamento jurídico interno de cada Estado regular as modalidades processuais da proposta de candidatura. Ou seja, cada Estado-Membro dispõe de um amplo poder de apreciação para definir tais condições, sendo livre de decidir se prevê, ou não, um procedimento de seleção de um candidato para as funções de juiz do Tribunal Geral<sup>9</sup>. O Estado apenas tem de garantir que tais regras não suscitam dúvidas legítimas quanto ao preenchimento dos requisitos estabelecidos pelos Tratados<sup>10</sup>. Significa isto, por um lado, que o facto de representantes do poder legislativo, ou do poder executivo, estarem envolvidos no procedimento de seleção, como sucedeu neste caso, no qual o governo escolheu um candidato da lista de mérito, mas que não estava classificado em primeiro lugar, não suscita, por si só, dúvidas razoáveis quanto à independência e imparcialidade do candidato. Por outro lado, a participação de órgãos consultivos independentes e a existência, no direito nacional, de uma obrigação de fundamentação podem contribuir para uma maior objetividade do processo de nomeação de juízes<sup>11</sup>.

No que respeita à segunda fase do processo, o Tribunal de Justiça precisa que, para efeitos da adoção do seu parecer, o comité 255 deve verificar se o candidato proposto para o cargo de juiz do Tribunal Geral preenche as condições de independência e de capacidade profissional previstas nos Tratados.

---

5 Neste sentido, cf. acórdão de 27 de fevereiro de 2018, processo C64/16, *Associação Sindical de Juizes Portugueses*, EU:C:2018:117, n.ºs 32 e 42.

6 N.º 49 do acórdão *Valančius*, cit.

7 N.º 50 do acórdão *Valančius*, cit.

8 N.º 51 do acórdão *Valančius*, cit.

9 N.ºs 53 e 54 do acórdão *Valančius*, cit.

10 O Tribunal chamou aqui à colação o *teste da aparência*, igualmente aplicável noutros acórdãos, cf. *infra* n.º 3.

11 N.º 56 do acórdão *Valančius*, cit.

Para o efeito, o comité pode pedir ao governo proponente que lhe envie informações complementares ou outros elementos que considere necessários<sup>12</sup>.

Por último, quanto à terceira fase, que corresponde à decisão de nomeação adotada pelos governos dos Estados-Membros, o Tribunal de Justiça recorda que a tarefa de assegurar o respeito pelas exigências referidas nos artigos 19.º do TUE e 254.º do TFUE incumbe também a esses governos<sup>13</sup>.

### 3. Comentário

O acórdão *Valančius* discute pela primeira vez a questão de saber se o requisito da independência judicial, previsto nos Tratados, implica obrigações específicas para os Estados-Membros quanto à forma de organização dos processos de nomeação dos juízes para o exercício do cargo de juiz do Tribunal Geral.

A solução seguida confirma jurisprudência bem consolidada quanto ao conceito de independência judicial, no que diz respeito ao processo de nomeação dos juízes, (3.1.) e reitera o papel central do Tribunal quanto à defesa do princípio do Estado de direito, reforçando outras soluções implementadas com o mesmo desígnio (3.2.).

#### 3.1. A prática do Tribunal de Justiça

A independência do poder judicial começou por ser analisada no contexto do artigo 267.º do TFUE, quanto ao conceito de *órgão jurisdicional nacional*. Este pode reenviar para o Tribunal de Justiça da União Europeia as suas dúvidas sobre a interpretação ou validade de normas da União, necessárias para a resolução do litígio em causa. Para apreciar se o organismo de reenvio possui a natureza de um órgão jurisdicional, o Tribunal de Justiça tem em conta um conjunto de elementos, tais como «a origem legal do órgão, a sua permanência, o carácter obrigatório da sua jurisdição, a natureza contraditória do processo, a aplicação pelo órgão das normas de direito, bem como a sua independência»<sup>14</sup>.

O conceito de independência apresenta duas dimensões estreitamente ligadas e que devem ser examinadas em conjunto. A dimensão externa sublinha a necessidade de o órgão jurisdicional nacional exercer as suas funções de forma

---

12 N.º 61 do acórdão *Valančius*, cit.

13 N.º 62 do acórdão *Valančius*, cit.

14 Acórdão *Dorsch Consult*, de 17 de setembro de 1997, processo C-54/96, ECLI:EU:C:1997:413, n.º 23.

totalmente autónoma, sem receber ordens ou instruções, diretas ou indiretas, de qualquer fonte, designadamente, do poder legislativo ou do poder executivo, respeitando o princípio da separação dos poderes. Não basta, deste modo, a independência pessoal e funcional do órgão, ou que este esteja apenas sujeito, no exercício das suas funções, à lei. É ainda necessário que o processo de revogação, ou anulação, da nomeação dos membros do órgão em apreço apresente garantias especiais, afastando pressões indevidas do poder executivo, como, aliás, esclareceu o Tribunal no caso *Syfait e O.*<sup>15</sup>.

A dimensão interna da independência diz respeito à imparcialidade do juiz em relação às partes no processo e aos seus interesses. Procura-se assegurar que a decisão do tribunal é objetiva, sem qualquer interesse num resultado específico, como declarou o Tribunal de Justiça no caso *Corbiau*<sup>16</sup>. O que está em causa é a confiança que os órgãos jurisdicionais devem inspirar às partes no processo, e aos cidadãos, numa sociedade democrática<sup>17</sup>.

Nos últimos anos, o conceito de independência judicial tem assumido um papel central na jurisprudência do Tribunal de Justiça. Por um lado, a exigência de independência passou a ser entendida não só como fazendo parte do conteúdo essencial do direito a uma tutela jurisdicional efetiva e do direito fundamental a um processo equitativo, nos termos do artigo 47.º da Carta, mas foi ainda alçada a elemento essencial do princípio de Estado de direito<sup>18</sup>, valor fundamental da União, inerente à sua identidade específica. Por outro lado, o

---

15 *In casu*, o Tribunal de Justiça considerou que a comissão helénica da concorrência não era um órgão jurisdicional nacional, uma vez que a sua independência e imparcialidade estavam comprometidas quer porque o sistema não apresentava garantias face às pressões do executivo, quer porque não se apresenta como um terceiro em relação ao processo, quer ainda porque podia ser privada da sua competência se a Comissão desse início a um processo nos termos do Regulamento 1/2003. Cf. acórdão de 31 de maio de 2005, processo C-53/03, ECLI:EU:C:2005:333, n.ºs 31 a 34.

16 Neste caso, o reenvio foi pedido pelo diretor das contribuições e impostos do Grão-Ducado do Luxemburgo, tendo o Tribunal considerado a questão inadmissível, cf. acórdão de 30 de março de 1993, processo C-24/92, ECLI:EU:C:1993:118. Para uma análise do conceito de independência na jurisprudência do Tribunal de Justiça, cf. CAMPOS (2018), pp. 198-219, 202.

17 Como declarou o Tribunal, no acórdão de 19 de novembro de 2019, *A.K. e o. (Independência da Secção Disciplinar do Supremo Tribunal)*, nos processos apensos C-585/18, C-624/18 e C-625/18, EU:C:2019:982, n.ºs 121-130. Estes dois aspetos da independência judicial são também mencionados na jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, cf. TEDH, 18 de maio de 1999, *Ninn-Hansen v. Denmark*, CE:ECHR:1999:0518 DEC-28972/95, p. 19, e TEDH, 6 de novembro de 2018, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal*, CE:ECHR:2018:1106 JUD- 55391/13 57728/13 74041/13.

18 Nos termos do artigo 2.º do 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 (doravante Regulamento Condicionalidade), tal princípio inclui «os princípios da legalidade, que pressupõem 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».

exame do requisito da independência judicial ultrapassou as fronteiras da independência externa e interna, para se centrar igualmente nos processos de designação, nomeação e cessação de funções dos juízes dos tribunais nacionais e europeus. A independência de um tribunal mede-se *também* pela forma como os seus membros são nomeados ou cessam as suas funções<sup>19</sup>. Na ausência de disposições específicas no direito da União, a fixação das condições substantivas e das modalidades processuais da proposta dos candidatos ao cargo de juiz cabe ao ordenamento jurídico nacional, o qual pode, aliás, não adotar qualquer procedimento específico quanto à seleção desse candidato, como afirmou expressamente o Tribunal no acórdão *Valančius*<sup>20</sup>. No exercício das suas competências, o Estado-Membro tem, em todo o caso, de respeitar as obrigações que decorrem do direito da União<sup>21</sup>.

O acórdão *Valančius* insere-se, deste modo, numa linha jurisprudencial bem consolidada, que visa examinar a compatibilidade com o direito da União de legislações nacionais sobre condições substantivas e processuais de nomeação dos magistrados. No caso em apreço, não estava em causa o processo de designação de juízes nacionais, mas o procedimento de seleção de um candidato ao cargo de juiz no Tribunal Geral. Uma vez que nem o artigo 254.º do TFUE nem qualquer outra disposição dos Tratados impõem aos Estados-Membros a adoção de um modelo específico de processo de nomeação para esse cargo, trata-se de uma competência dos representantes dos governos dos Estados-Membros.

Certos Estados, como a Alemanha ou a Espanha<sup>22</sup>, adotaram legislação específica com vista a estabelecer um procedimento de seleção de juízes para o Tribunal de Justiça da União Europeia. Já outros Estados, como é o caso do Luxemburgo ou de Portugal, não têm, ainda, um processo específico previsto na lei. No caso do Luxemburgo, o governo convidou todos os interessados a apresentarem candidaturas e criou por decisão ministerial um comité para o respetivo exame<sup>23</sup>. Já no caso português, os candidatos têm sido selecionados pelo governo, sendo em seguida ouvidos pela Assembleia da República, numa audição pública. Independentemente do modelo adotado, os Estados-Membros devem respeitar as obrigações que decorrem da União, sendo decisiva a

---

19 Acórdão *Valančius*, cit.

20 Cf. n.º 55 do acórdão cit., nos termos do qual «cada Estado-Membro conserva a liberdade de prever ou não um processo para efeitos da seleção e da proposta de um candidato às funções de juiz do Tribunal Geral».

21 Cf. acórdão cit., n.º 31.

22 Cf. <https://www.eipa.eu/blog/c-119-23-valancius-curtailling-member-states-discretion-to-select-candidates-for-cjeu-judges/> (acedido em 1.1.2025).

23 Cf. [https://gouvernement.lu/fr/actualites/agenda.gouvernement2024+fr+actualites+toutes\\_actualites+communiqués+2024+07-juillet+17-meyer-candidat-tribunal-ue.html](https://gouvernement.lu/fr/actualites/agenda.gouvernement2024+fr+actualites+toutes_actualites+communiqués+2024+07-juillet+17-meyer-candidat-tribunal-ue.html) (acedido em 1.1.2025).

aplicação do *teste da aparência*, tal com estabelecido no acórdão *Simpson*<sup>24</sup>. Este caso dizia respeito a uma irregularidade na formação de julgamento do Tribunal da Função Pública da União Europeia, tendo o Tribunal Geral, em sede de recurso, declarado que tal irregularidade afetaria o processo de nomeação de um dos membros dessa formação e violaria, por conseguinte, o artigo 47.º da Carta. Segundo o Tribunal, as garantias de acesso a um tribunal independente «postulam a existência de regras, nomeadamente no que respeita à composição da instância, à nomeação, à duração das funções, bem como às causas de escusa, de recusa e de destituição dos seus membros, que permitem afastar qualquer dúvida legítima, no espírito dos sujeitos de direito, quanto à impermeabilidade da referida instância a elementos externos e quanto à sua neutralidade relativamente aos interesses em confronto»<sup>25</sup>. Este controlo é considerado uma questão de ordem pública e deve ser verificado por iniciativa do tribunal<sup>26</sup>.

No acórdão *Valančius*, o Tribunal de Justiça confirmou a jurisprudência *Simpson* relativa ao *teste da aparência* e declarou que as condições substantivas e as modalidades processuais relativas à nomeação dos juízes não podem criar, no espírito dos sujeitos de direito, dúvidas legítimas quanto à sua independência. Nas palavras do Tribunal, tais condições devem ser concebidas de forma a afastar «uma falta de aparência de independência ou de imparcialidade»<sup>27</sup>. Logo, a existência de regras processuais detalhadas e transparentes, a existência de um comité consultivo independente e o facto de a decisão ser devidamente fundamentada<sup>28</sup> podem ajudar a dissipar essas dúvidas legítimas<sup>29</sup>.

Segundo o Tribunal, o *teste da aparência* deve ser aplicado nas três fases do processo, para garantir a integridade do resultado<sup>30</sup>, e em relação aos dois requisitos previstos nos artigos 19.º do TUE e 254.º do TFUE. Significa isto que as condições substantivas e processuais do processo de nomeação têm de afastar dúvidas razoáveis não só quanto à independência do candidato, como ainda quanto à capacidade requerida para o exercício de altas funções jurisdicionais<sup>31</sup>. Ou seja, o *teste da aparência* estabelecido em relação à independência

---

24 Acórdão de 26 de março de 2020, Reapreciação *Simpson/Conselho e HG/Comissão*, C542/18 RXII e C543/18 RXII, EU:C:2020:232, n.º 71.

25 Acórdão *Simpson*, cit., n.º 57.

26 Acórdão *Simpson*, cit., n.º 57.

27 Acórdão *Valančius*, cit., n.º 51.

28 Acórdão *Valančius*, cit., n.º 56.

29 Não suscita igualmente dúvidas, por si só, o envolvimento do poder legislativo ou executivo no processo de nomeação do candidato, tal como o Tribunal de Justiça referiu no acórdão *Valančius* e já tinha esclarecido no acórdão de 20 de abril de 2021, *Republika contra Il-Prim Ministru*, processo C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311.

30 Acórdão *Valančius*, cit., n.º 53.

31 Acórdão *Valančius*, cit., n.º 53.

judicial, no acórdão *Simpson*, é aqui estendido igualmente à competência para o exercício de funções jurisdicionais de elevada responsabilidade.

Refira-se, por fim, que o respeito pelo princípio do Estado de direito é essencial, como o próprio Tribunal declarou no caso em apreço<sup>32</sup>, para garantir a confiança dos cidadãos num Estado democrático e numa União de direito. Sem independência judicial tal confiança fica comprometida não só no plano vertical, na relação do indivíduo com o Estado e com a União, mas no próprio plano horizontal, na relação entre os Estados-Membros. A existência de uma confiança mútua entre os Estados, que o Parecer 2/13 elevou ao estatuto de um princípio constitucional<sup>33</sup>, assenta no princípio da cooperação leal, estabelecido no n.º 3 do artigo 4.º do TUE<sup>34</sup>, na premissa de que todos os Estados-Membros partilham os valores enunciados no artigo 2.º do TUE e ainda no princípio da igualdade, previsto no artigo 4.º, n.º 2, do TUE<sup>35</sup>.

Independentemente da sua natureza, o princípio da confiança mútua entre os Estados-Membros reforça a defesa do Estado de direito e só poderá ser afastado em situações verdadeiramente excecionais. No contexto do mandado de detenção europeu, por exemplo, o Tribunal de Justiça já declarou, no acórdão *LM (Minister for Justice and Equality)*<sup>36</sup>, que, se existirem deficiências sistémicas ou generalizadas no que diz respeito à independência do poder judicial, e, por conseguinte, quanto ao princípio do Estado de direito, a autoridade judicial de execução pode recusar-se a executar o mandado depois de cumprir um duplo teste: a autoridade deve avaliar a existência de um risco real de violação dos direitos fundamentais e confirmar que a pessoa em causa estaria exposta a esse risco. No caso em apreço, o interessado contestou os mandados de detenção europeus emitidos contra si por vários crimes de tráfico de droga, alegando que as reformas do sistema judicial polaco impediam o seu direito a um processo equitativo, ao abrigo do artigo 47.º da Carta. Raciocínio semelhante foi aplicado recentemente, no acórdão *Sped-Pro*, em relação à alegada falta de independência das autoridades nacionais de concorrência<sup>37</sup>. Significa isto que nos casos excecionais em que for violado o princípio da confiança mútua entre os Estados-Membros, porque se verifica uma falha sistémica ou generalizada

---

32 Acórdão *Valančius*, cit., n.ºs 49 e 51.

33 Tribunal de Justiça, 18 de dezembro de 2014, *Parecer 2/13*, ECLI:EU:C:2014:2454.

34 KOZAK (2020), pp. 4, 127-151, 135.

35 Esta disposição impede a União de favorecer alguns cidadãos ou alguns Estados-Membros em detrimento de outros e sublinha que todos os Estados-Membros estão igualmente empenhados em defender o Estado de direito na União. Sobre este princípio, cf. LENAERTS (2023), p.17.

36 Acórdão de 25 de julho de 2018, *Minister for Justice and Equality (Deficiencies in the system of justice)*, processo C216/18 PPU, EU:C:2018:586, n.ºs 60-72.

37 Acórdão do Tribunal Geral, de 9 de fevereiro de 2022, *Sped-Pro*, processo T-791/19, ECLI:EU:T:2022:67.

quanto à independência das autoridades nacionais judiciais, a cooperação entre elas pode ser suspensa, desde que, naturalmente, sejam cumpridos os requisitos exigentes fixados no caso LM.

### **3.2. Os instrumentos disponíveis para a proteção do princípio do Estado de direito**

A proteção do princípio do Estado de direito é uma preocupação comum às várias instituições europeias. Com as ameaças crescentes a tal princípio, em vários Estados-Membros, o Tribunal de Justiça, a Comissão Europeia, o Parlamento Europeu, o Conselho Europeu e o Conselho da União Europeia passaram não só a utilizar todos os recursos disponíveis nos Tratados, como procederam ainda à criação de novos instrumentos.

#### **3.2.1. O processo especial do artigo 7.º do TUE**

Nos termos do artigo 2.º do TUE, a «União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Estes valores são comuns aos Estados-Membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres». A prossecução destes valores, os quais estão intimamente ligados e são interdependentes, deve ser visada quer a nível da União, quer a nível dos Estados, em todos os momentos. Com efeito, não basta que o Estado europeu respeite os valores do artigo 2.º do TUE quando pretende aderir à União<sup>38</sup>. Enquanto o Estado fizer parte da União Europeia terá de cumprir o artigo 2.º do TUE, à luz do *princípio da não regressão* do nível de proteção dos valores da União, estabelecido pelo Tribunal de Justiça no acórdão *Repubblika/Il-Prim Ministru*<sup>39</sup>. *Ou seja, a observância dos valores que definem a identidade europeia será uma condição necessária e essencial para o gozo de todos os direitos da União*<sup>40</sup>. Logo, um Estado-Membro não pode alterar a sua legislação, designadamente em matéria de organização de justiça, quando essa reforma constitui uma *regressão da proteção do valor do Estado de direito*<sup>41</sup>.

---

38 Cf. artigo 49.º do TUE.

39 Acórdão *Repubblika*, de 20 de abril de 2021, processo C-896/19, cit.

40 N.º 63 do acórdão cit.

41 Acórdão *Repubblika*, cit., n.ºs 63 e 64. *In casu*, as questões foram suscitadas no âmbito de um litígio que opunha a Republika, uma associação, maltesa, que visava promover a proteção da justiça e do

A infração séria e persistente dos valores do artigo 2.º do TUE poderá ser sancionada pelo Conselho da União Europeia através da suspensão do direito de voto do Estado infrator, nos termos do artigo 7.º do TUE<sup>42</sup>. Este processo foi apenas desencadeado duas vezes na história da União. Em 2017, a Comissão Europeia apresentou uma proposta de decisão relativa à verificação da existência de um risco manifesto de violação grave, pela República da Polónia, do Estado de direito<sup>43</sup>. E, em 2018, o Parlamento Europeu adotou uma resolução solicitando ao Conselho que, nos termos do artigo 7.º, n.º 1, do Tratado da União Europeia, verificasse a existência de um risco manifesto de violação grave, pela Hungria, dos valores em que a União se funda<sup>44</sup>. O Conselho da União Europeia não pôde, no entanto, aplicar a sanção prevista no artigo 7.º, n.º 3, uma vez que a condição prévia estabelecida no seu n.º 2 não se encontrava preenchida. O Conselho Europeu teria de deliberar por *unanimidade* a existência de uma violação grave e persistente dos valores do artigo 2.º, o que não se verificou. A dificuldade em implementar o artigo 7.º do TUE<sup>45</sup> inspirou a busca de soluções alternativas na defesa do princípio do Estado de direito.

---

Estado de direito nesse Estado-Membro, ao Primeiro-Ministro. Em causa estava a conformidade com o direito da União de certas disposições nacionais que regiam o processo de nomeação dos juízes. O Tribunal de Justiça decidiu que a intervenção, no contexto de um processo de nomeação dos juízes, de um órgão como o Comité de Nomeações Judiciais, instituído, por ocasião da reforma da constituição maltesa, pode contribuir para conferir objetividade a esse processo, «enquadrando a margem de manobra de que o Primeiro-Ministro dispõe no exercício da competência que lhe é conferida na matéria». No caso em apreço, foram mencionadas pelo órgão jurisdicional nacional regras que pareciam garantir a independência do Comité face aos poderes legislativo e executivo, designadamente, o dever de publicar os critérios em que as suas avaliações se baseiam. O Tribunal de Justiça concluiu, assim, que «o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a disposições nacionais que conferem ao Primeiro-Ministro do Estado-Membro em causa um poder decisivo no processo de nomeação dos juízes, e que preveem simultaneamente a intervenção, nesse processo, de um órgão independente encarregado, nomeadamente, de avaliar os candidatos a um lugar de juiz e de dar um parecer a esse Primeiro-Ministro», cf. n.ºs 64, 65 e 75, do acórdão cit.

42 Certos autores, como CRESPI (2024), p. 198, sugerem a revisão dos Tratados nos termos do artigo 48.º do TUE para permitir a expulsão dos Estados-Membros que continuamente violem o princípio do Estado de direito; tal situação de conflito, ainda segundo a mesma autora, devia exigir o envolvimento não só das instituições europeias, mas ainda dos parlamentos nacionais.

43 Bruxelas, 20.12.2017 COM(2017) 835 final 2017/0360 (NLE), disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017PC0835> (acedido em 1.1.2025). Em 2024, a Comissão fechou o processo, considerando que o risco desaparecera na sequência de medidas adotadas pelo primeiro ministro Donald Tusk com o objetivo de responder às preocupações relativas à independência dos tribunais.

44 Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018IP0340> (acedido em 1.1.2025).

45 A exigência de unanimidade (excluindo, naturalmente, o Estado infrator), nos termos do artigo 7.º, n.º 2, do TUE, dificultará a aplicação da sanção. De facto, basta a Hungria e a Polónia unirem-se para conseguirem paralisar o artigo 7.º do TUE.

### 3.2.2. O Regulamento Condicionalidade

Em 2020, o Parlamento Europeu e o Conselho aprovaram o Regulamento 2020/2092, relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União<sup>46</sup>. Nos termos deste Regulamento, a execução eficiente do orçamento pelos Estados, e a boa gestão financeira nos termos do artigo 317.º do TFUE, só é possível se for assegurado o respeito pelo princípio do Estado de direito. A fraude e evasão fiscal, os casos de corrupção ou outras situações equivalentes só não comprometem a execução do orçamento da União se puderem ser investigadas pelo Ministério Público e fiscalizadas por tribunais independentes. Existe, pois, uma relação direta entre a execução correta do orçamento e o respeito pelo princípio do Estado de direito.

No caso de violação de tal princípio, designadamente, existindo deficiências graves nos sistemas de gestão e controlo do orçamento, é necessária a adoção de medidas adequadas, tais como a suspensão dos pagamentos e das autorizações, a suspensão do desembolso das parcelas ou o reembolso antecipado dos empréstimos, a redução do financiamento ao abrigo das autorizações existentes e ainda a proibição de os Estados assumirem novos compromissos ou celebrarem novos acordos relativos a empréstimos<sup>47</sup>.

A execução do Regulamento é da competência do Conselho sob proposta da Comissão, sendo o Parlamento Europeu informado das várias medidas visadas. A Comissão, depois de ouvir o Estado, propõe as medidas adequadas e deve continuar a acompanhar o Estado infrator, reavaliando a situação o mais tardar um ano depois da adoção dessas medidas. Uma vez remediada a situação, o Conselho, sob proposta da Comissão, deverá levantar as medidas<sup>48</sup>.

A Hungria e a Polónia contestaram a validade deste Regulamento, mas o Tribunal de Justiça, em 16 de fevereiro de 2022<sup>49</sup>, negou provimento aos recursos.

### 3.2.3. O reenvio prejudicial

A fiscalização da independência judicial tem sido feita, igualmente, e de forma particularmente consistente, pelos órgãos jurisdicionais nacionais, com

---

46 JO L 433/1 de 22.12.2020, cit.

47 Artigo 5.º do Regulamento cit.

48 Artigos 6.º a 8.º do Regulamento cit.

49 Acórdão do Tribunal de Justiça, de 16 de fevereiro de 2022, *Hungria/Parlamento e Conselho*, processo C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, e acórdão do Tribunal de Justiça, de 16 de fevereiro de 2022, *Polónia/Parlamento e Conselho*, processo C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98.

recurso ao reenvio prejudicial<sup>50</sup>. Os tribunais nacionais, ameaçados quanto à sua independência pelas reformas legislativas implementadas por certos Estados-Membros, têm pedido ao Tribunal de Justiça para apreciar, a título prejudicial, a compatibilidade dessas medidas com o direito da União. Se tais reformas forem consideradas incompatíveis com o direito da União, as disposições nacionais serão consideradas inaplicáveis por força do princípio do primado, nos termos dos acórdãos *Costa/ENEL* e *Simmenthal*<sup>51</sup>, devendo ser revogadas à luz da jurisprudência *Comissão contra República Francesa*<sup>52</sup>.

Inicialmente, a jurisprudência europeia relativa à independência do poder judicial baseava-se no princípio da tutela jurisdicional efetiva, consagrado no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, bem como no artigo 19.º, n.º 1, do TUE, relativo à composição e ao funcionamento dos tribunais da União. Note-se, no entanto, que o âmbito de aplicação destas disposições é diferente.

O artigo 47.º da Carta visa proteger o direito fundamental a um recurso efetivo e a um processo equitativo, podendo ser invocado no ordenamento jurídico de um Estado-Membro, no caso de serem violados os direitos e liberdades garantidos pelo direito da União e desde que o Estado-Membro *in casu* aplique o direito da União. Segundo o artigo 51.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, as disposições da Carta têm como destinatários, além das instituições, órgãos e organismos da União, os Estados-Membros, *mas apenas quando estes apliquem o direito da União*. Ora, o Tribunal já teve oportunidade de esclarecer no acórdão *Åkerberg Fransson*<sup>53</sup> que tal expressão deve ser entendida no sentido que o Estado-Membro deve «atuar no âmbito do direito da União» e que «a aplicabilidade do direito da UE implica a aplicabilidade» dos direitos da Carta. O âmbito de aplicação da Carta fica, assim, dependente de ser convocada uma outra disposição do direito da União, além da norma da Carta.

Já o artigo 19.º do TUE é uma disposição *institucional*; diz respeito à «estrutura e missão do poder judicial na UE»<sup>54</sup>. Os tribunais nacionais, na medida em que aplicam o direito da União, fazem parte desse sistema: são tribunais comuns da União. Para a chamada à colação do artigo 19.º do TUE basta que o tribunal em causa se possa pronunciar sobre questões relativas à aplicação

50 Note-se que o reenvio prejudicial será uma solução menos morosa que a ação por incumprimento, mas não permite a aplicação de sanções pecuniárias ao Estado-Membro infrator.

51 Acórdão do Tribunal de Justiça, de 15 de julho de 1964, *Flaminio Costa/ENEL*, processo 6/64, ECLI:EU:C:1964:66, e acórdão do Tribunal de Justiça, de 9 de março de 1978, *Simmenthal*, processo 106/77, ECLI:EU:C:1978:49.

52 Acórdão do Tribunal de Justiça, de 4 de abril de 1974, processo 167/73, ECLI:EU:C:1978:49.

53 Acórdão do Tribunal de Justiça, de 26 de fevereiro de 2013, processo C-617/10, EU:C:2013:105, n.ºs 20 e 21.

54 PRECHAL (2023), p. 74.

ou à interpretação do direito da União<sup>55</sup>. Ao contrário da solução vigente à luz do artigo 47.º da Carta, a mera possibilidade de o órgão jurisdicional se pronunciar nesse domínio do direito é suficiente para permitir a aplicação do artigo 19.º do TUE.

Com o acórdão *Associação Sindical de Juizes Portugueses*, o Tribunal de Justiça passou a convocar, igualmente, para os casos de independência judicial, o artigo 2.º do TUE. Segundo o Tribunal, este deve ser lido em conjunto com o artigo 19.º do TUE, uma vez que esta disposição concretiza o valor fundamental do Estado de direito. Note-se que a *Rule of Law* ou princípio do Estado de direito, amplamente teorizado nos contextos nacional e internacional, é uma noção autónoma de direito da União. O conceito tem sido construído pelo legislador europeu e interpretado pelo Tribunal de Justiça, abrangendo vários outros princípios. Refira-se a título ilustrativo o princípio da legalidade, nos termos do qual o processo legislativo deve ser transparente, democrático e plural e o poder executivo não pode ser arbitrário, devendo o exercício desses poderes ser fiscalizado por um tribunal independente e imparcial, que garanta a proteção de direitos fundamentais, a igualdade perante a lei e a segurança jurídica<sup>56</sup>.

Num artigo publicado em 2024, Serena Crespi fez o levantamento dos reenvios prejudiciais relativos à proteção do princípio do Estado de direito feitos, designadamente, pelo tribunais polacos e romenos, com vista a ilustrar a degradação de tal princípio nesses ordenamentos jurídicos<sup>57</sup>.

Entre 2018 e 2023, os tribunais polacos terão feito 32 reenvios relativos à proteção do princípio do Estado de direito. Nem todos foram aceites<sup>58</sup>, mas em doze deles o Tribunal de Justiça verificou a incompatibilidade da legislação polaca com o direito da União<sup>59</sup>. Refira-se, a título ilustrativo, o acórdão *Comissão*

---

55 Neste sentido, acórdão de 27 de fevereiro de 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, processo C-64/16, EU:C:2018:117, n.º 40.

56 Para uma análise detalhada desta jurisprudência, cf. KONSTADINIDES (2017) e, ainda, CIRCOLO (2019), volume 3:2(6), p. 23-32.

57 CRESPI (2024), pp. 175-227.

58 Cf., por exemplo, os acórdãos de 9 de janeiro de 2024, processos C-181/21 e C-269/21, e de 22 de dezembro de 2022, processos C-491/20 a 496/20, C-506/20, C-509/20 e C-511/20.

59 Vejam-se, por exemplo, o acórdão de 19 de novembro de 2019, processos C-585/18, C-624/18 e C-625/18, *AK e o.* (sobre a independência da Secção Disciplinar do Supremo Tribunal, secção composta por juizes recentemente nomeados pelo Presidente da República da Polónia sob proposta do Conselho Nacional da Magistratura, cuja independência é igualmente contestada), ECLI:EU:C:2019:982; e, ainda, o acórdão de 2.3. 2021, processo C-824/18, *AB* (sobre a nomeação de juizes para o Supremo Tribunal feita diretamente pelo Presidente da República), bem como o acórdão de 19 de novembro de 2021, processos C-748/19 a C-754/19, *WB e o.*, ECLI:EU:C:2021:931 (sobre a possibilidade de o ministro da Justiça destacar juizes para órgãos jurisdicionais de grau superior e revogar esses destacamentos, com base em critérios que não são públicos e sem que a decisão seja fundamentada), além do acórdão de 13 de julho de 2023, processos C-615/20 e C-671/20, *YP e o.*, ECLI:EU:C:2023:562 (sobre a proibição de os órgãos jurisdicionais nacionais porem em causa a legitimidade de um órgão jurisdicional, comprometerem o seu

contra República da Polónia (secção disciplinar), de 15 de julho de 2021, no qual o Tribunal declarou que a Polónia não cumpriu as obrigações que decorrem do direito da União, ao criar a secção disciplinar do Supremo Tribunal, sem garantias de independência e imparcialidade, e ao estabelecer um regime de responsabilidade disciplinar para os juízes que visava, na prática, limitar a sua independência<sup>60</sup>. Ao conferir ao presidente da secção disciplinar o poder discricionário de designar o tribunal disciplinar competente em primeira instância nos processos relativos aos juízes dos tribunais de direito comum, e, portanto, ao não garantir que os processos disciplinares fossem decididos por um tribunal estabelecido por lei<sup>61</sup>, num prazo razoável, permitindo ainda classificar como infração disciplinar a mera decisão do tribunal nacional de proceder ao reenvio<sup>62</sup>, a República da Polónia violou o direito da União Europeia<sup>63</sup>.

Entre 2019 e 2023, os tribunais romenos, por seu turno, fizeram doze reenvios<sup>64</sup> relativos a reformas legislativas sobre o processo de nomeação de juízes e sobre procedimentos disciplinares. Paradigmático é o acórdão *RS*<sup>65</sup>,

---

funcionamento ou apreciarem a legalidade ou a efetividade da nomeação dos juízes ou dos seus poderes jurisdicionais, sob pena de sanções disciplinares).

60 Acórdão do Tribunal de Justiça, de 15 de julho de 2021, processo C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596.

61 Acórdão de 15 de julho de 2021, cit., n.º 237. Nesta linha de preocupações, o Tribunal de Justiça vai ainda ser chamado a apreciar a conformidade com o direito da União de uma legislação nacional que permitia que um membro de um órgão jurisdicional fosse nomeado pela primeira vez para um cargo de juiz por um órgão político do poder executivo de um regime não democrático, sob o qual esse Estado-Membro viveu antes da sua adesão à União Europeia, no caso *Getin Noble Bank*, cf. o acórdão de 29 de março de 2022, processo C-132/20, ECLI:EU:C:2022:235. No caso em apreço, o Tribunal decidiu que os artigos 19.º do TUE e 47.º da Carta não colocam em causa, designadamente, «a qualidade de tribunal independente e imparcial, previamente estabelecido por lei, de uma formação de julgamento na qual esse juiz tem assento», cf. acórdão cit., n.º 134.

62 Acórdão de 15 de julho de 2021, cit., n.º 237. A possibilidade de os tribunais nacionais reenviarem questões prejudiciais para o Tribunal de Justiça – e, desde de outubro de 2024, para o Tribunal Geral, nas matérias definidas no Regulamento (UE, Euratom) do Parlamento Europeu, de 11 de abril de 2024, que altera o Protocolo n.º 3 relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, cf. JO L de 12.8.2024 – é, deste modo, inerente à independência judicial.

63 Igualmente relevante é o acórdão de 5 de junho de 2023, processo C-204/21, *Comissão/República da Polónia (vida privada dos juízes)*, ECLI:EU:C:2023:442. Mais precisamente, discutiu-se a compatibilidade com o direito da União de disposições polacas que proibiam, designadamente, os tribunais nacionais de contestarem a legitimidade dos tribunais e dos órgãos constitucionais ou de declararem ou apreciarem a legalidade da nomeação dos juízes ou dos poderes judiciais dos mesmos. Além disso, o Tribunal declarou nesse mesmo acórdão que a lei polaca que impunha aos juízes a apresentação de uma declaração relativa à sua qualidade de membro de associações, de fundações ou à sua filiação em partidos políticos, bem como às funções exercidas nos mesmos, e que previa a publicação *on-line* dos dados constantes nessas declarações, violava os artigos 7.º e 8.º da CDFUE, os artigos 6.º e 9.º, 1, do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados.

64 Veja-se, a título meramente ilustrativo, o acórdão de 7 de setembro de 2023, *Asociația «Forumul Judecătorilor din România»*, processo C216/21, ECLI:EU:C:2023:628.

65 Acórdão do Tribunal de Justiça, de 22 de fevereiro de 2022, processo C-430/21, *RS*, ECLI:EU:C:2022:99.

relativo a uma disposição da Constituição romena, interpretada pelo seu Tribunal Constitucional, segundo o qual os órgãos jurisdicionais nacionais não têm competência para examinar a conformidade com o direito da União de uma disposição nacional declarada constitucional por uma decisão do Tribunal Constitucional do Estado-Membro em causa. Se os tribunais nacionais realizarem tal exame, correm o risco de ser alvo de processos e sanções disciplinares. O Tribunal de Justiça recordou, nesse caso, que o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, do TUE, lido em conjugação com o artigo 2.º, com o artigo 4.º, n.ºs 2 e 3, do TUE, com o artigo 267.º TFUE e com o princípio do primado do direito da União, devem ser interpretados no sentido que se opõem a uma regulamentação, ou a uma prática nacional, que sancione disciplinarmente os órgãos jurisdicionais comuns de um Estado-Membro pelo simples facto de aplicarem o direito da União, conforme a interpretação dada pelo Tribunal de Justiça, afastando-se da jurisprudência do tribunal constitucional do Estado-Membro em causa<sup>66</sup>.

Observe-se, por fim, que a inexistência de reenvios por parte dos tribunais húngaros, a par de um número significativo de ações por incumprimento intentadas pela Comissão contra esse mesmo Estado, tem sido lida como a consequência natural da situação de violação contínua e persistente do princípio do Estado de direito, nesse ordenamento jurídico, se prolongar por mais de dez anos<sup>67</sup>.

### 3.2.4. Relatórios sobre o Estado de direito e a ação por incumprimento

a Comissão Europeia tem contribuído, igualmente, para a defesa do princípio do Estado de direito, quer através da adoção de relatórios anuais sobre o Estado de direito, quer recorrendo à ação por incumprimento.

Os relatórios anuais são a base do mecanismo europeu para o Estado de direito, que prevê um processo de diálogo entre instituições europeias, autoridades nacionais e sociedade civil, e visa identificar atempadamente os desafios existentes, evitando o aparecimento de novos problemas ou o agravamento dos existentes. O relatório da Comissão monitoriza os desenvolvimentos significativos ocorridos nos vários Estados-Membros e espelha a avaliação qualitativa realizada pela instituição, bem como as respetivas recomendações<sup>68</sup>. O relatório

---

66 N.º 94 do acórdão cit.

67 Assim, CRESPI (2024), p. 214.

68 Para o efeito, a Comissão deve reunir a informação proveniente das mais diversas fontes, designadamente, dos acórdãos do TJUE, relatórios do Tribunal de Contas e do OLAF (Organismo Europeu da Luta contra a Fraude), informações da Procuradoria Europeia, bem como as conclusões e recomendações de organizações e redes internacionais pertinentes, como a Rede Europeia dos Supremos Tribunais e as

de 2024, por exemplo, analisa as evoluções, tanto positivas, como negativas, nos vinte e sete Estados-Membros, em quatro domínios fundamentais: o sistema judicial, o quadro de luta contra a corrupção, o pluralismo e a liberdade dos meios de comunicação social e outras questões institucionais relacionadas com o equilíbrio de poderes. Além disso, contém recomendações concretas para todos os Estados-Membros<sup>69</sup>.

Simultaneamente, a instituição europeia tem fiscalizado, através do artigo 258.º do TFUE, as reformas legislativas conduzidas, sobretudo, pela Polónia e pela Hungria, que comprometam o princípio do Estado de direito.

Entre 2019 e 2023, a República da Polónia adotou várias medidas legislativas com vista a capturar a independência dos tribunais superiores. Refira-se, a título meramente ilustrativo, a Lei polaca sobre o Supremo Tribunal que entrou em vigor em 3 de abril, de 2018, com o objetivo de reduzir a idade de reforma dos juízes do Supremo Tribunal para 65 anos, sendo aplicada aos juízes desse tribunal nomeados antes dessa data. A possibilidade de os juízes do Supremo Tribunal permanecerem em funções depois dos 65 anos estava sujeita à autorização do Presidente da República, que não estava vinculado a qualquer critério e a sua decisão não era sindicável. Segundo o Tribunal de Justiça, tal solução violava o artigo 19.º do TUE, pois não garantia o princípio da inamovibilidade dos juízes, inerente à sua independência<sup>70</sup>.

Na mesma época, mais precisamente entre 2018 e 2022, a Comissão Europeia intentou várias ações por incumprimento contra a Hungria, quer pela violação do princípio da independência judicial e de outros direitos fundamentais, quer pela violação de diferentes regras do mercado interno<sup>71</sup>.

Em 2023, foi dado, aparentemente, um novo passo, ao ser intentada uma ação por incumprimento contra a Hungria com fundamento, direto e autónomo,

---

informações de órgãos do Conselho da Europa, como o GRECO (Grupo de Estados contra a Corrupção) e a Comissão de Veneza, cf. n.º 16 do Regulamento Condicionalidade, cit.

69 Cf. [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/annual-rule-law-cycle/2024-rule-law-report\\_pt](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/annual-rule-law-cycle/2024-rule-law-report_pt) (acedido em 1.1.2025).

70 Acórdão de 24 de junho de 2019, *Comissão Europeia contra República da Polónia*, processo C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531. Ver igualmente, em sentido semelhante, o acórdão do Tribunal de Justiça, de 5 de novembro de 2019, processo C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924, sobre a legislação polaca que estabelecia a redução da idade de aposentação dos magistrados dos tribunais comuns polacos, permitindo-lhes continuar a exercer as funções de magistrado para além da nova idade de aposentação mediante autorização do Ministro da Justiça.

71 Veja-se, por exemplo, o caso da legislação húngara relativa ao ensino superior, que conduziu ao encerramento da Central European University em Budapeste, cf. acórdão de 6 de outubro de 2020, processo C-66/18, ECLI:EU:C:2020:792, ou o caso da legislação húngara nacional que limitava o acesso ao processo de proteção internacional, cf. acórdão de 17 de dezembro de 2020, processo C-808/18, ECLI:EU:C:2020:1029.

no artigo 2.º do TUE<sup>72</sup>. Em causa estavam as leis húngaras «anti-LGBTQIA+», que, em nome da proteção de menores contra pedófilos, proibiam os menores de aceder a conteúdos, incluindo materiais publicitários, que promovessem ou representassem um presumível desvio da identidade de género assinalada à nascença, a mudança de sexo ou a homossexualidade. A Comissão Europeia solicitou ao Tribunal de Justiça que declarasse tal legislação incompatível com o direito da União, chamando à colação o artigo 56.º do TFUE, várias diretivas do mercado interno, algumas disposições da Carta dos Direitos Fundamentais da UE, designadamente o seu artigo 21.º, que estabelece o princípio da não discriminação, e ainda o artigo 2.º do TUE.

A questão de saber se o artigo 2.º do TUE pode ser invocado diretamente, e de forma autónoma, como fundamento da ação por incumprimento, tem dividido a doutrina. Alguns autores, como Matteo Bonelli<sup>73</sup> ou Jan Wouters, sublinham que a Comissão Europeia só pode intentar uma ação por incumprimento para garantir a aplicação do princípio do Estado de direito, ou de outros valores do artigo 2.º, no caso de ser identificada a violação de uma outra disposição de direito da União<sup>74</sup>, como seria o caso do artigo 19.º, invocado no caso *Associação Sindical de Juizes Portugueses*, ou da Diretiva sobre igualdade de tratamento 2000/78 chamada à colação no caso *Comissão contra Hungria*<sup>75</sup>. A ação por incumprimento não poderá, deste modo, ser convocada se a medida nacional escapa ao âmbito de aplicação do direito da União, uma vez que o artigo 2.º do TUE não cria obrigações suficientemente precisas que permitam ativar, por si só, o artigo 258.º do TFUE<sup>76</sup>.

Outros autores, como Matthias Schmidt, Piotr Bogdanowicz<sup>77</sup>, Kim Lane Scheppele, Dimitry Vladimirovich Kochenov e Barbara Grabowska-Moroz,

---

72 Cf. o processo C-769/22, ainda pendente. Na Hungria, ao contrário da Polónia, as violações do direito da União não afetaram principalmente a independência e a imparcialidade do sistema judicial, mas tiveram impacto sobretudo em vários aspetos da sociedade, como na liberdade de imprensa, liberdade académica ou liberdade de associação, bem como na proteção dos direitos das minorias. Um dos casos mais relevantes foi o da limitação da liberdade académica, discutida no acórdão *Lex CEU*, cf. processo C-66/18, cit.

73 BONELLI (2022), pp. 30-58, 44.

74 WOUTERS (2020), pp. 255-277, 275-276.

75 Cf. acórdão ASJP, cit.

76 Cf. BONELLI (2022), pp. 46-47. Os argumentos fundamentais para afastar a aplicação da ação por incumprimento fundada de forma direta e autónoma no artigo 2.º do TUE seriam, por um lado, a existência de um processo específico para as infrações dessa norma, o qual constaria do artigo 7.º do mesmo Tratado, e, por outro lado, o risco de «politização» do sistema judiciário europeu: o Tribunal de Justiça seria obrigado a definir critérios para princípios assaz abstratos, colocando uma grande pressão sobre essa instituição, e não seria a instituição que teria mais legitimidade para o efeito.

77 Estes autores defendem a aplicação do artigo 258.º do TFUE aos casos de deficiências sistémicas do princípio do Estado de direito. Cf. SCHMIDT/BOGDANOWICZ (2018), pp. 1061-1100, 1089.

defendem que, nos casos em que os Estados-Membros adotam legislação que viola o princípio do Estado de direito, ou outros valores do artigo 2.º do TUE, a melhor solução será o recurso à *ação por incumprimento sistémico* dos valores da União, baseada diretamente e de forma autónoma nesse artigo 2.º do TUE<sup>78</sup>. Dada a natureza regular das infrações ao princípio do Estado de direito democrático, tais violações estarão «pela sua natureza» dentro do campo de aplicação do direito da União<sup>79</sup>. Trata-se de uma interpretação lata do artigo 258.º do TFUE, na qual este tipo de ação é concebida como um instrumento de «democracia militante», sendo o Tribunal de Justiça investido da missão de combater o retrocesso democrático nos Estados-Membros<sup>80</sup>.

#### 4. Conclusão

A independência do poder judicial é um elemento essencial do Estado de direito, valor comum a todos os Estados-Membros e que faz parte da própria identidade da União. Sem juízes independentes, as autoridades públicas são livres de exercer o poder de forma arbitrária e a proteção judicial dos direitos e liberdades fundamentais de que gozam os cidadãos da União não será garantida.

Nos últimos sete anos, a fiscalização dos valores da União, e em especial do princípio do Estado de direito, passou para o primeiro plano na jurisprudência do Tribunal de Justiça e tornou-se «a força motriz do seu discurso jurídico»<sup>81</sup>, impedindo que tais valores se transformassem em conceitos vazios, desprovidos de qualquer relevo. A especial atenção dedicada a este princípio teve origem nas reformas legislativas implementadas por vários Estados-Membros nos últimos anos com o objetivo de capturar a independência dos tribunais superiores. Medidas nacionais que permitem antecipar a reforma dos juizes dos tribunais superiores com o objetivo de mudar a composição desses tribunais, que impedem os tribunais superiores de reenviar as suas dúvidas para o Tribunal de Justiça, sob pena de sofrerem sanções disciplinares, ou que atribuem

---

78 Cf. SCHEPPELE/KOCHENOV/GRABOWSKA-MOROZ (2020), pp. 3-121, 13.

79 Cf. SCHEPPELE/KOCHENOV/GRABOWSKA-MOROZ (2020), p. 11. Para estes autores, a Comissão devia focar-se em investigar e aplicar o artigo 258.º do TFUE a alterações estruturais, podendo juntar várias infrações para demonstrar a existência de um padrão de violação dos valores do artigo 2.º do TUE: «a systemic infringement procedure would identify a pattern of examples, possibly coming from radically different (sub) fields of law, pointing to a persistent and coherent state practice of an assault against the values of the Union», cf. ob. cit., p. 20.

80 Cf. SCHEPPELE/KOCHENOV/GRABOWSKA-MOROZ (2020), p.13.

81 Cf. LENAERTS (2023), p. 18.

a competência para nomear tais juizes ao Ministro da Justiça<sup>82</sup> constituem um risco sério de retrocesso democrático nesses Estados, tornando a intervenção do Tribunal de Justiça, no contexto do artigo 267.º do TFUE, ou do artigo 258.º do TFUE, uma verdadeira necessidade.

O acórdão *Valančius* insere-se, deste modo, numa jurisprudência consistente sobre o conceito de independência judicial e mais precisamente sobre o processo de nomeação de juizes para os tribunais superiores. Dada a inexistência de regras europeias neste domínio, o Tribunal de Justiça confirma que o processo de nomeação de juizes é da competência dos Estados-Membros, os quais devem, em todo o caso, respeitar o direito da União: as regras substantivas e processuais adotadas não podem afastar a *aparência* de independência e de capacidade do candidato para o exercício dessas funções.

Apesar da sua filiação numa jurisprudência bem consolidada, o acórdão tem sido muito criticado. Por um lado, é acusado de ter ficado aquém das expectativas: o Tribunal de Justiça teria fixado um *double standard* quanto ao critério de independência judicial, consoante a nomeação fosse para um cargo num tribunal nacional ou no Luxemburgo, dando carta branca aos Estados neste último caso<sup>83</sup>. Por outro lado, é considerado o reflexo de um certo ativismo judicial, uma vez que o Tribunal teria, quanto mais não fosse inadvertidamente<sup>84</sup>, delegado no comité 255.º a fiscalização dos processos nacionais de nomeação de juizes, quando não teria sido essa a intenção do legislador europeu<sup>85</sup>. Nesta perspetiva, a referência ao comité, no acórdão *Valančius*, teria por objetivo torná-lo o garante de todo o processo, quando «a ausência de mecanismos processuais transparentes que garantam a legitimidade do processo decisório global do Comité dificilmente seria compatível com um papel que, embora não jurisdicional, está interligado com uma função jurisdicional mais ampla»<sup>86</sup>.

Pese embora a pertinência de algumas dúvidas levantadas, a verdade é que nos parece ser a solução encontrada a única possível, dado o quadro legislativo vigente. Reconhecer a competência dos Estados, no processo de nomeação de juizes para o cargo de Tribunal Geral, é a solução que resulta dos Tratados e não significa, por si só, abrir a porta a decisões arbitrárias. O exercício dessa

---

82 Cf. o acórdão de 19 de novembro de 2019, processos C-585/18, C-624/18, e C-625/18, *AK e O.* (sobre a independência da Secção Disciplinar do Supremo Tribunal), e o acórdão de 2 de março de 2021, processo C-824/18, *AB* (sobre a nomeação de juizes para o Supremo Tribunal feita diretamente pelo Presidente da República), já citados.

83 LEMMER/KAPPÉ (2025), disponível em <https://verfassungsblog.de/carte-blanche-for-judicial-appointments/> (acedido em 1.1.2025).

84 Assim, BARTOLONI (2024), pp. 846-850.

85 BARTOLONI (2024), pp. 846 e ss.

86 Cf. BARTOLONI (2024), p. 849.

competência é, ademais, sindicável, tendo os Estados de respeitar as obrigações que decorrem do direito da União.

Quanto à referência ao comité 255, nesse mesmo acórdão, não deve ser entendida, na nossa perspetiva, como acolhendo a interpretação defendida por alguns governos, segundo a qual o comité teria a competência exclusiva para decidir se o candidato apresentado satisfaz as condições do Tratado<sup>87</sup>. Tal solução não tem apoio nos Tratados e transformaria a competência consultiva do comité num verdadeiro poder de decisão. Concordamos, pois, com o advogado-geral Emiliou quando afirma que, apesar do comité desempenhar «um papel crucial» neste processo, e de a sua criação visar «*eleva a fasquia* para os Estados-Membros», se trata «apenas [de] um órgão consultivo que emite um parecer não vinculativo sobre esta matéria», cabendo a cada um dos interveniente institucionais – autoridades nacionais, Comité 255 e representantes dos governos dos Estados-Membros – verificar o cumprimento dos requisitos estabelecidos no Tratado<sup>88</sup>.

Observe-se, por fim, que as outras instituições europeias devem igualmente assumir responsabilidades neste contexto e contribuir ativamente para evitar retrocessos democráticos nos ordenamentos jurídicos nacionais. A defesa de uma ação por incumprimento fundada de forma direta e autónoma no artigo 2.º do TUE, no caso de uma violação generalizada e sistémica do princípio do Estado de direito, tal como já foi defendido por alguma literatura, parece-nos uma solução que vale a pena equacionar. O processo pendente *Comissão contra República da Hungria* poderá ser uma boa oportunidade para o Tribunal de Justiça prestar esclarecimentos sobre este assunto, precisando quais as condições necessárias e adequadas para a implementação de uma ação por incumprimento sistémico dos valores que definem a identidade europeia.

## Bibliografia

- BARTOLONI, Maria Eugénia, 2024, «The 255 Committee and the Procedure for Appointing EU Judges. The (Perhaps Unintended) Implications of the Valancius Judgment», *European Papers*, vol. 9, n.º 3, pp. 846-850.
- BONELLI, Matteo, 2022, «Infringement Actions 2.0: How to Protect EU Values before the Court of Justice», *European Constitutional Law Review*, vol. 18, n.º 1, pp. 30-58.

---

87 Conclusões do advogado-geral no acórdão *Valančius*, cit., n.º 64.

88 Conclusões do advogado-geral no acórdão *Valančius*, cit., n.ºs 64 e 65.

- CAMPOS, Manuel Fontaine, 2018, «Acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de setembro de 1997» in *Princípios Fundamentais de Direito da União Europeia – Uma abordagem jurisprudencial*, Sofia Oliveira Pais, (coord.), 3.ª ed. Almedina, Coimbra, pp. 198-219.
- CIRCOLO, Andrea, 2019, «The Protection of the Rule of Law in the European Union: State of the Art and Prospects», *The Review of European Affairs*, vol. 3, n.º 2, pp. 23-32.
- CRESPI, Serena, 2024, «The EU’s Rule of Law Toolbox between Evolution and Revolution» in *The EPPO and the Rule of Law*, Benedetta Ubertazzi (ed.), G. Giappichelli, Torino, pp. 175-227.
- KONSTADINIDES, Theodore, 2017, «*The rule of Law in the European Union – The Internal Dimension*», Hart Publishing, Oxford.
- KOZAK, Malgorzata, 2020, «Mutual trust as a backbone of EU Antitrust Law», *Market and Competition Law Review*, vol. 4, n.º 1, pp. 127-151, 135.
- LENAERTS, Koen, 2023, «On Common European Values» in *EUnited in diversity II: The Rule of Law and Constitutional Diversity*, International Conference – The Hague, the Netherlands, 31 August – 1 September, Conference Proceedings, pp. 17-23.
- LEMMER, Sophie-Charlotte; KAPPÉ, Marleen, 31/01/2025, *Carte Blanche for Judicial Appointments? Standards for Judicial Appointments to the Luxembourg Court*, VerfBlog, disponível em <https://verfassungsblog.de/carte-blanche-for-judicial-appointments/>.
- PRECHAL, Sacha, 2023, «Independence of the Judiciary before the Court of Justice of the European Union» in *EUnited in diversity II: The Rule of Law and Constitutional Diversity*, International Conference – The Hague, the Netherlands, 31 August-1 September, Conference Proceedings, pp. 71-84.
- SCHEPPELE, Kim Lane; VLADIMIROVICH KOCHENOV, Dimitry; GRABOWSKA-MOROZ, Barbara, 2020, «EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union», *Yearbook of European Law*, vol. 39, pp. 3-121.
- SCHMIDT, Matthias; BOGDANOWICZ, Piotr, 2018, «The infringement procedure in the rule of law crisis: How to make effective use of article 258 TFEU», *Common Market Law Review*, vol. 55, n.º 4, pp. 1061-1100.
- WOUTERS, Jan, 2020, «Revisiting Art. 2 TEU: A True Union of Values?», *European Papers*, vol. 5, n.º 1, pp. 255-277.

