

Relatório de Participação da Assembleia da República na visita ao Tribunal de Justiça da União Europeia

Luxemburgo, 1 de junho de 2022

I. ENQUADRAMENTO

No âmbito do grupo de trabalho da COSAC dedicado ao tema *o lugar dos valores europeus como sentimento de pertença à UE* foi organizada, pela Presidência francesa, uma visita ao Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), no Luxemburgo, com o intuito de promover o debate, entre o Presidente e restantes juízes daquela instituição e os parlamentares nacionais, sobre o trabalho do tribunal no que se refere ao Estado de direito e ao primado do direito da União Europeia. A visita decorreu em formato híbrido (com participação presencial e virtual).

O convite para participação nesta visita de trabalho foi remetido pela Presidência francesa aos Presidentes da COSAC dos Parlamentos nacionais, podendo estes delegar a sua participação noutro membro da respetiva Comissão.

Neste sentido, a visita teve lugar no dia 1 de junho e a delegação da Assembleia da República a esta visita foi composta pela Deputada Nathalie Oliveira (PS), da Comissão de Assuntos Europeus.

A assessoria foi prestada pela Representante Permanente da Assembleia da República junto da União Europeia, Catarina Ribeiro Lopes, e pela equipa de apoio da Comissão de Assuntos Europeus.

II. VISITA AO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA (TJUE)

Do programa da visita constavam os seguintes pontos:

Sessão de trabalho com o Presidente do TJUE - Koen Lenaerts, Vice-Presidente do TJUE – L. Bay Larsen, Presidentes das Câmaras do TJUE – A. Arabadjiev e Rodin, Presidente da Câmara no TJUE – I. Ziemele, Advogado-Geral – J. Kokott, Juízes do TJUE – L.S. Rossi, A. Kumin e Z. Csehi, Escrivão do TJUE – A. Calot Escobar

O programa previa, na sessão de trabalho, a discussão de dois temas distintos: *o conceito de Estado de direito e a sua consideração nos acórdãos do Tribunal* e *o princípio do primado do direito da União e a sua conciliação com a identidade constitucional dos Estados-Membros*, com notas introdutórias por parte de Sabine Thillaye, Presidente da Comissão de Assuntos Europeus da Assembleia Nacional francesa, e de Jean-François Rapin, Presidente da Comissão de Assuntos Europeus do Senado francês.

L. Bay Larsen iniciou os trabalhos, substituindo momentaneamente o Presidente Koen Lenaerts. Começou por referir-se ao primado do direito da União Europeia (UE) e relação com as estruturas constitucionais dos Estados-Membros, a ausência de uma política judicial e o trabalho caso a caso, assim

como ao procedimento por infração e decisão prejudicial, que são os casos típicos tratados pelo TJUE, por oposição aos casos de Estados-Membros contra Estados-Membros.

Tomou a palavra Sabine Thillaye para agradecer a disponibilidade dos presentes para discutir com os membros da COSAC estas questões, dando nota da criação de dois grupos de trabalho da COSAC durante a Presidência francesa dedicados aos temas *o papel dos Parlamentos nacionais e o lugar dos valores europeus como sentimento de pertença à UE*, presidindo a este último. O seu objetivo primordial é compreender as interpretações dos 27 Parlamentos nacionais em diferentes conceitos, de que é exemplo o Estado de direito. Referiu as discussões centradas no artigo 7.º do Tratado, as interpretações do TJUE nesta sede, assim como o mecanismo de condicionalidade, e questionou os membros do Tribunal presentes sobre a forma como analisam este mecanismo, a ligação com os mecanismos orçamentais, assim como a preservação de valores do Estado e direito e a sua ligação com a liberdade de associação e liberdade de imprensa, o respeito pela identidade constitucional dos Estados e a importância dos valores comuns.

Seguiu-se a intervenção de Jean-François Rapin, dando nota do papel essencial do Tribunal como guardião dos Tratados e da legalidade dos atos da UE, assegurando que as questões prejudiciais são analisadas. Aludiu ao reconhecimento dos princípios do efeito direto e do primado, à relação entre as normas nacionais e as normas da UE e à importância de fixação de normas comuns, bem como aos casos Solange e ao seu impacto no direito da UE, colocando duas questões sobre a atenção do TJUE à identidade constitucional dos Estados-Membros nas suas decisões e sobre a aceitação das suas pronúncias. Terminou com uma referência ao princípio da subsidiariedade e ao papel dos Parlamentos nacionais neste âmbito, frisando que esta troca de experiências e ideias deve ser mantida regularmente.

A discussão sobre os dois tópicos foi assim iniciada pelas intervenções dos membros do TJUE presentes, tendo L. Bay Larsen mencionado a diferença entre a interpretação do direito primário e derivado, sendo que no primeiro caso apenas os Estados-Membros podem proceder à sua alteração, uma vez que não é possível ao tribunal alterar os Tratados, tratando-se de uma escolha política dos Estados-Membros. Por outro lado, o Presidente do TJUE, Koen Lenaerts, referiu-se à legitimidade democrática conferida pelos Parlamentos nacionais e ao seu papel prévio à aprovação das normas. Reiterou o poder da parte política para alterar as normas, dando exemplos concretos, e explicou que o primado do direito da UE é apenas uma regra de conflito de normas e que a regra comum prevalece sobre a regra unilateral, devendo as normas nacionais ser aprovadas de acordo com o disposto nos Tratados.

O Presidente prosseguiu aludindo à confiança que os Estados-Membros atribuíram à União em matérias de *high politics*, ao pluralismo político e aos atos legislativos aprovados na sua base e à necessidade de o tribunal interpretar as normas que se encontram numa zona cinzenta nestes atos, definindo-a. Mencionou a Diretiva 2006/24/CE e o facto de esta ter sido invalidada pelo TJUE pela sua falta de equilíbrio entre o seu objetivo e as suas normas e deu nota das questões relativas ao Estado de direito, à situação da Polónia e da Hungria e ao facto de este não ser um problema relativo ao primado do direito da UE, reiterando a responsabilidade do processo político em detrimento da do tribunal. Referiu-se ainda à definição de Estado de direito vertida na decisão do tribunal de 16 de fevereiro de 2022, relativo ao caso da Hungria, e ao princípio da atribuição da competência, respondendo às questões levantadas por Sabine Thillaye sobre o diálogo entre juízes e legisladores, tendo referido que o Estado de direito foi bastante discutido no grupo de trabalho da COSAC a que preside.

Intervieram ainda no debate outros membros do TJUE, destacando-se a referência feita por L. S. Rossi à aplicação do direito derivado e ao conceito progressivo de valores e de Estado de direito, frisando que o respeito pelo artigo 2.º é condição para adesão à UE e para acesso aos direitos previstos nos Tratados. Aludiu ainda à invocação da identidade nacional para procurar derogar o primado do direito da UE, dando como exemplo o caso do tribunal constitucional da Roménia, sendo essencial o equilíbrio entre princípios. Tomou ainda a palavra I. Ziemele, notando que o tribunal recusou o argumento da Hungria de que o Estado de direito seria uma filosofia, um termo político e não um conceito próprio. Destacou a importância desta visita e as iniciativas do TJUE nas relações com os tribunais constitucionais, bem como a importância dos diálogos sobre a identidade constitucional, a identidade da UE e a reunião sobre o assunto que decorreu com os tribunais constitucionais dos 27 Estados-Membros.

Terminou esta ronda de intervenções S. Rodin, explicando que o conceito político e legal de Estado de direito não é necessariamente o mesmo, mas que se baseia nos mesmos valores, tendo a UE funcionado sem esta referência ao Estado de direito até agora. Frisou o caso crucial decidido pelo TJUE sobre os juízes portugueses, no qual o TJUE e os tribunais nacionais são integrados no artigo 19.º, atribuindo aos tribunais nacionais competência para verificar o cumprimento das normas europeias. Assegurou que a igualdade entre os Estados-Membros deve ser uma realidade, garantida pelo primado do direito da UE, não sendo este um sistema unilateral e não podendo os Estados-Membros utilizar a identidade constitucional nacional contra os valores fundamentais do artigo 2.º.

Houve também lugar a uma ronda de intervenções por parte dos membros dos Parlamentos nacionais, iniciada por Domagoj Hajdukovic (Parlamento croata), que agradeceu e saudou a iniciativa da Presidência francesa na criação dos grupos de trabalho da COSAC e organização desta visita, enfatizando a visita do TJUE à Croácia e as discussões havidas, nomeadamente quanto ao alargamento da UE e ao interesse na questão do Estado de direito neste âmbito. Aludiu à utilidade do relatório anual sobre o Estado de direito, permitindo o seu escrutínio, à influência da situação na Ucrânia nesta questão e à importância dos Parlamentos nacionais poderem discutir esta questão.

Marina Berlinghieri, da Câmara dos Deputados italiana, referiu-se à conciliação do princípio da adesão com outros princípios e à análise feita pelas comissões do Parlamento italiano aos acórdãos do TJUE, questionando quais as novas possíveis formas de interação entre os Parlamentos nacionais e o tribunal. O Presidente Lenaerts aproveitou para referir que esta reunião seria um exemplo disso e que o tribunal já reuniu com vários parlamentos para explicação de jurisprudência, sobretudo nas decisões que afetam diretamente o Estado-Membro.

No caso da Roménia, Anca Dana Dragu (do Senado da Roménia) saudou a avaliação feita pela Comissão Europeia sobre o Estado de direito, não descurando a importância que deve ser atribuída nesta sede à independência da comunicação social e a pressão política exercida sobre estas questões, devendo o diálogo com o tribunal constitucional romeno continuar. Do mesmo modo, Hajnalka Juhasz (Assembleia Nacional da Hungria) deu nota dos assuntos complexos analisados pelo TJUE, como a relação entre o direito da UE e o direito nacional, assim como da sua decisão relativa ao mecanismo de condicionalidade relativo à Hungria, tendo o seu tribunal constitucional sido sempre um parceiro neste diálogo, podendo este ser mais construtivo, baseado no respeito mútuo, ajudando a estreitar a relação entre os Estados-Membros e as instituições. Gaetan Van Goidsenhoven (Senado belga) colocou uma questão sobre a possível revisão dos tratados e a sua ligação ao primado do direito da UE

A Deputada Nathalie Oliveira (PS) interveio também neste debate, caracterizando-o como muito produtivo, destacando a intervenção muito completa do Presidente do TJUE mas deixando uma questão sobre a conciliação do conflito de normas e a redefinição do primado do direito da UE, encontrando-se Portugal a analisar também esta questão complexa, respeitando a interpretação do tribunal e permitindo densificar o conceito de identidade nacional. Frisou que o trabalho tribunal conciliava os valores europeus e a identidade nacional e que seria o caminho principal e mais justo para estabelecer uma uniformidade de conceitos na jurisprudência do TJUE. Terminou deixando um convite ao TJUE para visitar a Assembleia da República.

Nas suas palavras finais, Koen Lenaerts recordou que o tribunal constitucional espanhol havia já distinguido entre supremacia e primado e que o tratado constitucional continha uma cláusula sobre o primado, que não foi mantida no Tratado de Lisboa, bem como as questões internas de competência entre os tribunais nacionais no reenvio prejudicial ao TJUE.

Notas Finais

Toda a documentação referente a esta visita pode ser encontrada em: [IPEX](#)

Assembleia da República, 7 de junho de 2022

A Deputada da Comissão de Assuntos Europeus,


(Nathalie Oliveira)