

# ALARGAMENTO E ESTADO DE DIREITO

## LIÇÕES DO PASSADO, REFORMAS PARA O FUTURO

Mirko Rosa

### INTRODUÇÃO

Após anos de impasse, o alargamento está de novo na ordem do dia com a Comissão Europeia a destacar uma «janela de oportunidade histórica» para os Estados candidatos «vincularem fortemente o seu futuro à União Europeia»<sup>1</sup>. No entanto, o processo parece mais fácil na teoria do que na prática. As questões a abordar relacionadas com a conclusão de um novo alargamento são múltiplas e abrangem domínios díspares, incluindo o orçamento, o mercado único, a Política Agrícola Comum, a estrutura institucional da União Europeia (UE) e, acima de tudo, o Estado de direito. Embora o tema se tenha tornado cada vez mais relevante nos últimos anos, devido a um contexto internacional caracterizado por processos de captura do Estado, tanto na UE como na sua vizinhança imediata, os métodos utilizados pela União para controlar e proteger o Estado de direito dentro das suas fronteiras (instrumentos de pós-adesão) e para promover reformas que melhorem o nível do Estado de direito nos países candidatos (instrumentos de pré-adesão) estão a revelar-se ineficazes.

O propósito deste artigo é mapear estes procedimentos e metodologias, identificar os seus principais pontos críticos e analisar possíveis reformas e alterações com vista a torná-los mais eficazes. Para além disso, o objetivo é destacar como o Estado de direito tem ganhado uma maior centralidade no âmbito do alargamento face a experiências passadas, salientando como a adesão depende agora não

### RESUMO

Após anos de estagnação, o alargamento está de novo na agenda da União Europeia, mas persistem desafios tanto nos Estados candidatos como na própria União. Este artigo examina a evolução do papel do Estado de direito no processo de alargamento da União Europeia, com destaque para os mecanismos internos e externos destinados a garantir a adesão a este valor fundamental. Conclui-se defendendo que, a nível interno, a reforma do artigo 7.º do Tratado da União Europeia e a extensão da condicionalidade orçamental são essenciais para que a União Europeia possa gerir firmemente o alargamento, enquanto, a nível externo, se afigura essencial uma orientação política mais coerente, firme e credível.

*Palavras-chave:* alargamento, Estado de direito, condicionalidade, reformas.

### ABSTRACT

**ENLARGEMENT AND RULE OF LAW: LESSONS FROM THE PAST, REFORMS FOR THE FUTURE**

After years of stagnation, enlargement is back on the Union agenda, but challenges persist both



within candidate states and in the Union itself. This paper examines the evolving role of the rule of law in the European Union's enlargement process, with a focus on both internal and external mechanisms aimed at ensuring adherence to this fundamental value. It concludes that, internally, reforming article 7 of the Treaty on European Union and extending budgetary conditionality is essential for the Union to confidently cope with enlargements. Externally, providing a more coherent, firm, and credible political direction is the most crucial action to undertake.

**Keywords:** enlargement, rule of law, conditionality, reforms.

só do desempenho dos Estados candidatos nesta área, mas também da forma como a UE protege este valor fundamental dentro das suas fronteiras.

A primeira secção contextualiza o tema do Estado de direito no sistema político e jurídico da UE, salientando a sua importância fundamental para o funcionamento da União e sublinhando a sua relação com o alargamento. Analisa igualmente o modo como os erros verificados durante o alargamento de 2004-2007 e o atual contexto geopolítico elevaram o Estado de direito a um papel ainda mais crucial do que em rondas anteriores.

A segunda secção descreve os instrumentos «internos» de que a UE dispõe para verificar e proteger o nível do Estado de direito dentro das suas fronteiras, salientando como mesmo este tipo de instrumentos, que podem parecer

apenas remotamente relacionados com o alargamento, são cruciais para garantirem o consentimento de vários Estados-Membros relativamente a um futuro alargamento. Analisam-se os quatro principais instrumentos para este efeito e apresentam-se algumas propostas de reforma relativamente aos dois mais incisivos, nomeadamente o artigo 7.º do Tratado da União Europeia (TUE) e a condicionalidade orçamental.

Por último, a terceira e última secção examina os instrumentos «externos» com os quais a UE procura promover a cultura do Estado de direito nos países candidatos. Tendo em conta as dificuldades encontradas por estes últimos para efetuarem reformas substanciais e aumentarem o seu nível em termos de Estado de direito, a metodologia de adesão e a condicionalidade financeira de pré-adesão é analisada a fim de identificar as suas principais deficiências.

## **EQUILÍBRIO ENTRE VALORES E PRESSÕES GEOPOLÍTICAS:**

### **O PAPEL DO ESTADO DE DIREITO NO ALARGAMENTO DA UE**

O artigo 2.º do TUE consagra o Estado de direito como um dos valores fundamentais que a UE e os Estados-Membros são obrigados a proteger, defender e promover. Como tal, constitui um elemento central da identidade política e do autoconhecimento da UE, moldando tanto a sua política interna como a sua ação externa. No entanto, o Estado de direito desempenha igualmente uma função operativa enquanto princípio constitucional estrutural subjacente a toda a ordem jurídica da UE, um papel que tem sido sistematicamente afirmado pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE)<sup>2</sup>. Em concreto, no processo *Les Verts*, o Tribunal descreveu a (então) Comunidade como estando «baseada no Estado de direito, na medida em que nem os seus Estados-Membros nem as suas instituições podem evitar o controlo da conformidade dos seus atos com [...] o Tratado da CE»<sup>3</sup>. No processo *Kadi*, o TJUE levou esta posição mais longe

ao anular um regulamento da UE que aplicava uma resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas, com base na violação de direitos fundamentais, defendendo assim a autonomia da ordem jurídica da UE e o seu compromisso com a proteção judicial<sup>4</sup>. Estes acórdãos sublinham a centralidade do Estado de direito não só como valor fundamental, mas também como princípio jurídico crucial necessário para o funcionamento da União. Para dar um exemplo prático, isto é particularmente evidente no espaço de liberdade, segurança e justiça, sobre o qual o TJUE decidiu, nos famosos acórdãos Aranyosi e Căldăraru, que as normas baseadas no princípio da confiança mútua, como o mandado de detenção europeu (MDE), podiam ser suspensas em «circunstâncias excepcionais»<sup>5</sup> em que se incluem violações graves e sistémicas do Estado de direito<sup>6</sup>.

Uma vez clarificada a forma como este conceito constitui não só um ideal político, mas também um fundamento da ordem jurídica da UE, a sua relevância no contexto do alargamento torna-se mais evidente. Para além de estar incluído entre os pré-requisitos para a adesão pelo artigo 49.º do TUE, o Estado de direito está explicitamente incluído no primeiro critério de Copenhaga – geralmente designado como o critério «político». No entanto, a natureza dupla anteriormente referida também se evidencia aqui, uma vez que o Estado de direito está implicitamente incluído no terceiro critério de Copenhaga: a capacidade de assumir as obrigações decorrentes da adesão, nomeadamente o acervo comunitário. Com efeito, como já foi referido, o Acórdão Les Verts lançou as bases para a compreensão do acervo não apenas como um conjunto de normas a transpor para o direito nacional, mas como uma ordem jurídica coerente e autónoma fundada em princípios constitucionais – entre os quais se destaca o Estado de direito<sup>7</sup>. Esta interpretação sublinha que o requisito do Estado de direito não é apenas uma condição preliminar a cumprir antes da adesão, mas uma obrigação contínua e intrínseca à condição de Estado-Membro<sup>8</sup>. Embora esta obrigação estivesse há muito implicitamente incorporada no quadro jurídico da UE,

o TJUE tornou-a explícita no Acórdão República, em que articulou o chamado «princípio da não-regressão»<sup>9</sup>, segundo o qual os Estados-Membros, tendo-se comprometido livremente com os valores consagrados no artigo 2.º do TUE aquando da adesão, devem abster-se de adotar regras que prejudiquem esses valores a posteriori<sup>10</sup>.

O respeito pelo Estado de direito sempre foi um requisito fundamental e uma condição para a adesão à UE, embora aplicado com um rigor variável por esta e pelos seus Estados-Membros à data do alargamento em questão. De facto, o principal motor do alargamento da União têm sido, historicamente, as preocupações geopolíticas e os interesses estratégicos que, em alguns casos, se sobrepujaram a todas as outras considerações. Um exemplo significativo desta dinâmica pode ser observado no alargamento *big bang* a leste, de 2004-2007, que integrou 12 novos Estados-Membros<sup>11</sup> na UE. Este

O PRINCIPAL MOTOR DO ALARGAMENTO DA UNIÃO TÊM SIDO, HISTORICAMENTE, AS PREOCUPAÇÕES GEOPOLÍTICAS E OS INTERESSES ESTRATÉGICOS QUE, EM ALGUNS CASOS, SE SOBREPUSERAM A TODAS AS OUTRAS CONSIDERAÇÕES.

alargamento foi impulsionado pelo súbito colapso da União Soviética e pela subsequente emergência de novas repúblicas frágeis e instáveis na Europa Oriental. A UE procurou estabilizar e apoiar estes Estados num processo de reconstrução assente nos valores da democracia e do Estado de direito. Este tipo de processo exige tempo, uma vez que implica a criação não só de instituições, mas também de sólidas bases de capital social para as apoiar. Sem esse envolvimento cívico, as instituições correm o risco de se tornarem estruturas ocas: bem concebidas, mas incapazes de defender os princípios que se destinam a proteger.

No entanto, a UE sentiu que lhe faltou esse tempo. Ansiosa por preencher o vazio político deixado pela União Soviética e receando potenciais regressões autocráticas ou novas tensões e conflitos, a UE adotou uma política de «alargamento a todo o custo», uma abordagem bem ilustrada pelos acontecimentos que precederam este alargamento. De facto, no Conselho Europeu de Luxemburgo de 1997, apenas seis países<sup>12</sup> foram considerados preparados para iniciar as negociações de adesão, mas no Conselho Europeu de Helsínquia de 1999, sob a pressão da escalada da guerra no Kosovo, as negociações foram alargadas a mais seis países<sup>13</sup> que tinham sido considerados impreparados apenas dois anos antes. No entanto, ambos os grupos, à exceção da Bulgária e da Roménia, que necessitaram de dois anos adicionais, concluíram o processo de adesão em simultâneo. O resultado – o maior alargamento da história da União – foi bem-sucedido na garantia de paz na região e na facilitação da transição dos Estados do Bloco de Leste para democracias estáveis e economias de mercado, dando assim origem ao conceito de «poder transformador» da UE. No entanto, nem tudo o que reluz é ouro. Com efeito, Estados como a Polónia, a Hungria, a Bulgária e a Roménia aderiram à União apenas para mais tarde revelarem lacunas significativas – ou mesmo retrocessos – nos seus sistemas democráticos e níveis de corrupção<sup>14</sup>.

No entanto, o continente estava agora em segurança e, a partir daí, com a notória exceção da Croácia em 2013, a Política de Alargamento da UE entrou numa fase de estagnação. As razões subjacentes a este fenómeno, frequentemente designado por «fadiga do alargamento», são diversas. Por um lado, o alargamento a leste foi injustamente acusado de ter posto em causa a coesão interna da UE e visto como fator coadjuvante no fracasso do projeto de Constituição Europeia em 2005<sup>15</sup>. Por outro lado, nas palavras do antigo presidente da Comissão, Jean-Claude Juncker, a UE mudou o enfoque «para digerir [...] e consolidar o que foi alcançado»<sup>16</sup>, ao mesmo tempo que abordava as múltiplas crises que se seguiram ao alargamento, incluindo a crise financeira de 2008, a crise dos migrantes de 2015, a crise do Estado de direito, o Brexit e a pandemia de covid-19. Consequentemente, a UE optou por priorizar as questões internas em detrimento de novos alargamentos, em especial porque os novos candidatos eram considerados não só economicamente débeis, mas, mais importante ainda, institucionalmente frágeis.

Uma mudança significativa ocorreu em fevereiro de 2022, quando a invasão da Ucrânia pela Rússia despertou novamente os receios sobre a segurança e a ameaça de guerra,

preocupações que pareciam pertencer a uma era passada, em grande parte fora do domínio do possível na Europa contemporânea. Nos últimos três anos, a UE redescobriu a sua principal motivação histórica para o alargamento: um «investimento geoestratégico na paz, estabilidade e prosperidade»<sup>17</sup>. Após duas décadas de estagnação, a densidade dos acontecimentos relacionados com o alargamento nos últimos três anos – incluindo o início das negociações com a Ucrânia, a Moldova e a Bósnia e Herzegovina, bem como a obtenção do estatuto de candidato pela Geórgia – poderia sugerir um regresso à anterior política da UE de «alargamento a todo o custo». No entanto, apesar destes avanços formais, a UE e os seus Estados-Membros parecem não estar dispostos a ignorar questões importantes, especialmente em domínios como a democracia, o Estado de direito e os valores fundamentais protegidos pelo artigo 2.º do TUE. Contudo, encontrar o equilíbrio correto entre uma aplicação rigorosa dos critérios de adesão, o tempo limitado ditado pelas pressões geopolíticas e a necessidade de manter a coerência, continua a ser um desafio considerável.

### **REFORÇAR O QUADRO DO ESTADO DE DIREITO: REFORMAS INTERNAS E MECANISMOS PARA UMA UE EM ALARGAMENTO**

Poder-se-ia argumentar que a análise dos instrumentos de que a UE dispõe para proteger o Estado de direito dentro das suas fronteiras está apenas tangencialmente relacionado com o alargamento, especialmente tendo em conta que o imperativo das reformas internas – entendidas em sentido lato e não limitadas ao Estado de direito – já se tinha tornado premente muito antes do entusiasmo renovado pelo alargamento desencadeado pela invasão russa da Ucrânia. De facto, as crises que a UE enfrentou nas últimas duas décadas evidenciaram as limitações de uma União condicionada por competências insuficientes e processos de tomada de decisão que, muitas vezes, não asseguram uma preparação e uma eficácia adequadas. No entanto, tal como referido pela própria Comissão, «se antes as reformas eram necessárias, com o alargamento tornam-se indispensáveis»<sup>18</sup>, e esta necessidade pode ser compreendida através de considerações técnicas e políticas.

De um ponto de vista técnico, a UE deve adaptar o seu quadro institucional e processual à adesão de novos membros, um processo designado por «capacidade de absorção», considerado por muitos como o quarto critério de Copenhaga. Isto exige uma reavaliação de aspectos fundamentais do funcionamento da UE, incluindo, entre outros, a composição da Comissão e os sectores em que a unanimidade continua a ser a regra no Conselho da União Europeia (daqui em diante, apenas «Conselho»). Além disso, os desafios já enfrentados durante as crises anteriores – como as competências limitadas da UE ou a insuficiência de recursos orçamentais em certos domínios – seriam significativamente exacerbados pela adesão de novos Estados-Membros. Isto é particularmente verdade no que respeita ao Estado de direito.

A dimensão política sublinha ainda mais a necessidade de reforma. Nos termos do artigo 49.º do TUE, o processo de alargamento exige a aprovação unânime de todos os

Estados-Membros. Esta aprovação está frequentemente condicionada à realização de reformas internas na UE, exigências que – no que respeita ao Estado de direito – ganharam proeminência na resposta aos recentes desafios aos princípios democráticos e aos processos de captura do Estado na União. Simultaneamente, as diferentes prioridades dos Estados-Membros, no que respeita ao ritmo e ao âmbito do alargamento, provocam frequentemente tensões, com alguns a defenderem uma integração mais profunda como condição prévia para o alargamento, enquanto outros resistem a essas reformas e favorecem um processo de adesão mais expedito<sup>19</sup>. Uma análise mais detalhada das anteriores rondas de alargamento revela que esta dinâmica política não é nova; pelo

O ALARGAMENTO TEM SIDO SISTEMATICAMENTE UM PROCESSO DE EQUILÍBRIO ENTRE INTERESSES CONCORRENTES E DE OBTENÇÃO DE COMPROMISSOS.

contrário, o alargamento tem sido sistematicamente um processo de equilíbrio entre interesses concorrentes e de obtenção de compromissos, uma vez que cada ronda de alargamento foi acompanhada – imediatamente ou pouco depois – de reformas

internas significativas que foram muito além dos ajustamentos da representação dos Estados-Membros nas instituições da UE.

No que se refere especificamente ao Estado de direito, os parágrafos seguintes apresentam uma panorâmica dos mecanismos de que a UE dispõe para acompanhar, proteger e fazer respeitar o Estado de direito a nível nacional (pós-adesão).

O primeiro mecanismo implica um quadro de diálogo entre a Comissão Europeia e o Estado acusado de violar o princípio do Estado de direito, com o objetivo de abordar potenciais ameaças antes de estas se transformarem em verdadeiras disputas legais. Introduzido pela Comissão em 2014, este processo envolve uma avaliação anual de cada Estado-Membro: o Relatório sobre o Estado de Direito. Caso surjam preocupações sérias, a Comissão emite recomendações que devem ser cumpridas para evitar medidas mais graves. Este mecanismo foi concebido como um instrumento preventivo para complementar os procedimentos jurídicos mais formais previstos nos tratados da UE, não tem força vinculativa e depende em grande medida da boa vontade dos Estados-Membros para aplicar as recomendações, o que limita a sua eficácia na resolução de infrações graves ou persistentes. No entanto, o mecanismo representa um passo em frente na promoção da transparência e da responsabilização e não se destina a ser um verdadeiro instrumento de execução.

O artigo 7.º do TUE representa o segundo mecanismo e destina-se, de forma mais geral, a sancionar as violações dos valores protegidos pelo artigo 2.º do TUE. Em resumo, o procedimento funciona da seguinte maneira: o n.º 1 do artigo 7.º estabelece que, sob proposta fundamentada de, pelo menos, um terço dos Estados-Membros do Parlamento Europeu ou da Comissão Europeia, pode ser determinado um «risco manifesto de violação grave». A decisão é adotada pelo Conselho por maioria qualificada de quatro quintos, após aprovação pelo Parlamento Europeu. Antes de proceder à determinação

formal, o Estado-Membro interessado deve ser ouvido e o Conselho tem a possibilidade de formular recomendações. Nos termos do n.º 2 do artigo 7.º, se o risco inicial se concretizar numa «violação grave e persistente» dos valores fundamentais, o Conselho Europeu pode formalizar esta determinação sob proposta de, pelo menos, um terço dos Estados-Membros ou da Comissão. No entanto, esta decisão requer a unanimidade do Conselho Europeu e deve ser aprovada pelo Parlamento Europeu. Mesmo nesta fase, o Estado-Membro tem o direito de apresentar observações antes de a decisão ser adotada. O n.º 3 do artigo 7.º diz respeito às sanções; uma vez verificada a existência de uma «violação grave e persistente», o Conselho pode adotar medidas corretivas contra o Estado-Membro em questão. Estas medidas podem incluir a suspensão de direitos específicos decorrentes da aplicação dos tratados, incluindo o direito de voto no Conselho. No entanto, ao tomar essa decisão, o Conselho deve considerar as potenciais consequências dessas medidas sobre os direitos e obrigações das pessoas singulares e coletivas envolvidas. Por último, o Conselho pode alterar ou revogar as medidas adotadas se a situação no Estado-Membro em causa evoluir; neste caso, as decisões são tomadas por votação por maioria qualificada (VMQ).

O artigo 7.º do TUE foi formalmente acionado em duas ocasiões: em 2017, contra a Polónia, pela Comissão Europeia<sup>20</sup>, e em 2018, contra a Hungria, pelo Parlamento Europeu<sup>21</sup>. No entanto, em ambos os casos, os procedimentos ficaram parados durante anos, não conseguindo sequer determinar o «risco claro de uma violação grave» dos valores da UE na primeira fase. Esta paralisia deve-se a vários fatores, o mais premente dos quais é a inviabilidade política de alcançar a unanimidade no Conselho Europeu ou mesmo a maioria de quatro quintos exigida no Conselho – em grande parte devido ao apoio mútuo entre os dois Estados-Membros em causa e, mais amplamente, no âmbito do Grupo de Visegrado<sup>22</sup>. Além disso, nem o Conselho nem o Conselho Europeu têm qualquer obrigação legal de agir uma vez desencadeado o procedimento, enquanto o TJUE não tem jurisdição sobre a substância do artigo 7.º do TUE, limitando-se a uma supervisão processual, tal como esclarecido pelos próprios juízes luxemburgueses no processo Polónia/Parlamento e Conselho<sup>23</sup>. Por último, o efeito de *name and shame* parece estar fortemente reduzido num momento histórico marcado pelo populismo e por um afastamento crescente dos valores da democracia liberal<sup>24</sup>. Embora a crise do Estado de direito na Polónia tenha diminuído na sequência das eleições de 2023 – levando a Comissão a retirar o seu pedido –, o processo contra a Hungria continua em curso, embora totalmente paralisado. Na prática, o artigo 7.º do TUE revelou-se politicamente impraticável e processualmente ineficaz, levando a Comissão e o TJUE a desenvolver mecanismos alternativos para responder ao retrocesso sistémico do Estado de direito.

Um papel pioneiro nesta evolução foi desempenhado por duas decisões preliminares do TJUE expressas nos acórdãos da Associação Sindical dos Juizes Portugueses<sup>25</sup> (ASJP) e de A.K.<sup>26</sup>. No primeiro, o Tribunal de Justiça considerou que o artigo 19.º do TUE

«concretiza o valor do Estado de direito enunciado no artigo 2.º do TUE», conferindo-lhe assim uma força vinculativa e justificável e alargando a sua aplicabilidade a qualquer instância nacional suscetível de se pronunciar sobre questões relativas à interpretação ou à aplicação do direito da UE<sup>27</sup>. O Acórdão A.K. desenvolveu ainda mais este raciocínio, estabelecendo critérios específicos e pormenorizados para avaliar a independência judicial, fornecendo assim normas jurídicas concretas para essas avaliações e atribuindo aos tribunais nacionais um papel central de controlo. Estas decisões marcantes surgiram no âmbito de uma evolução jurídica e política mais ampla que levou ao desenvolvimento de mecanismos de sanção verticais e horizontais como alternativas – ou complementos – ao artigo 7.º devido à sua ineficácia.

No referido processo do TJUE – Aranyosi e Căldăraru<sup>28</sup> –, que permite a suspensão de mecanismos de cooperação horizontal baseados na confiança mútua – como o MDE –, o Tribunal desenvolveu um teste em duas fases que permite a um Estado-Membro adotar contramedidas. A primeira etapa, uma avaliação geral, exige a identificação de deficiências sistémicas ou generalizadas que comprometam a independência judicial ou a proteção dos direitos fundamentais. A segunda etapa, uma avaliação individual, exige que se determine se existe um risco real de violação dos direitos no caso concreto em apreço. No processo LM<sup>29</sup>, o TJUE preservou a estrutura do teste, mas aplicou-o a um contexto de violações generalizadas e sistémicas do Estado de direito – especificamente na Polónia – em vez de o aplicar a preocupações situacionais. Este facto marcou um ponto de viragem, uma vez que abriu caminho para a potencial extensão do teste para além do MDE aos instrumentos de reconhecimento mútuo no âmbito do espaço de liberdade, segurança e justiça. Reforçou igualmente o papel da decisão preliminar enquanto instrumento crucial de cooperação vertical entre os tribunais nacionais e o TJUE, conferindo aos juízes nacionais – e, indiretamente, aos cidadãos da UE – o poder de supervisionar judicialmente o Estado de direito<sup>30</sup>.

Além disso, os processos por incumprimento surgiram como um instrumento de aplicação vertical fundamental contra a Polónia e a Hungria no auge da crise do Estado de direito. O Acórdão ASJP<sup>31</sup> abriu a porta ao recurso ao artigo 19.º do TUE para sancionar violações da independência judicial, o que levou a múltiplas ações por infração e condenações contra a Polónia<sup>32</sup>. Estes esforços foram apoiados pelo recurso do TJUE a medidas provisórias para evitar danos irreparáveis e proteger a aplicação do direito da UE enquanto se aguarda a decisão final. Neste contexto, o TJUE alargou ainda mais a sua autoridade para salvaguardar o sistema jurídico da UE, recorrendo não só ao artigo 19.º do TUE para proteger a independência judicial, mas também ao artigo 49.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) para sancionar a Hungria por violações relacionadas com a liberdade académica. Este facto constituiu um precedente significativo na resolução de violações sistémicas dos direitos fundamentais, demonstrando a abordagem proativa do Tribunal na defesa do Estado de direito.

Por último, a condicionalidade orçamental é o mecanismo mais recentemente implementado através do Regulamento 2020/2092<sup>33</sup>, que visa «proteger o orçamento da União em caso de violação dos princípios do Estado de direito nos Estados-Membros», tal como referido no artigo 1.º. Na proposta original da Comissão, o Regulamento 2020/2092 pretendia ter um âmbito de aplicação mais alargado e funcionar como um mecanismo geral de condicionalidade do Estado de direito, permitindo a suspensão ou redução de empréstimos, subvenções e pagamentos da UE em resposta a violações do Estado de direito. Contudo, o Conselho, especialmente tendo em conta a base jurídica escolhida<sup>34</sup>, reduziu esta ambição, exigindo uma *relação suficientemente direta* entre a violação do Estado de direito e a boa gestão financeira do orçamento da União<sup>35</sup>. Esta interpretação mais restrita foi posteriormente confirmada em recursos judiciais interpostos pela Hungria e pela Polónia, que argumentaram que o Regulamento 2020/2092 assentava numa base jurídica inadequada e duplicava efetivamente o procedimento previsto no artigo 7.º. Nos seus acórdãos<sup>36</sup>, o TJUE respeitou o regulamento, salientando que o seu âmbito de aplicação limitado se reporta exclusivamente às violações do Estado de direito que afetam diretamente o orçamento da UE, evitando assim a sobreposição com o procedimento do artigo 7.º do TUE<sup>37</sup>. Desde então, o mecanismo tem sido ativamente aplicado em relação à Hungria e, com efeitos a partir de dezembro de 2024, a Comissão confirmou que Budapeste não recuperaria o acesso a 13 mil milhões de euros em fundos europeus congelados devido a violações persistentes do Estado de direito, nomeadamente no que toca à independência judicial, à corrupção e a irregularidades nos contratos públicos.

EMBORA O REGULAMENTO 2020/2092 FUNCIONE NUM QUADRO JURÍDICO LIMITADO, O SEU IMPACTO PRÁTICO NA CONDICIONALIDADE FINANCEIRA PODE SER SIGNIFICATIVO QUANDO APLICADO DE FORMA EFICAZ.

Este caso demonstra que, embora o Regulamento 2020/2092 funcione num quadro jurídico limitado, o seu impacto prático na condicionalidade financeira pode ser significativo quando aplicado de forma eficaz.

Constituindo os dois instrumentos mais significativos e poderosos à disposição da UE, as principais propostas de alteração do artigo 7.º do TUE e da condicionalidade orçamental serão agora analisadas, através da comparação de dois documentos. O primeiro consiste nas «Propostas do Parlamento Europeu para a alteração dos Tratados»<sup>38</sup> (a seguir designado «Propostas do PE»). Adotado em novembro de 2023, este documento surgiu na sequência das questões levantadas durante a Conferência sobre o Futuro da Europa. Apela a reformas abrangentes do Tratado e prevê uma transformação progressiva da UE numa democracia parlamentar com características federalistas, defendendo o reforço dos poderes do Parlamento Europeu, a evolução da Comissão para um órgão executivo e a reconfiguração do Conselho numa câmara alta. O segundo documento apresenta uma perspetiva diferente. Intitulado *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21<sup>st</sup> Century* (doravante «Relatório Franco-Alemão»), este relatório foi

apresentado em setembro de 2023 por um grupo independente de 12 peritos alemães e franceses, conhecido como «Grupo dos Doze», nomeados pelos governos francês e alemão. Este relatório apresenta uma visão híbrida que equilibra a abordagem federalista das Propostas do PE com uma perspectiva mais intergovernamental, refletindo a relutância em transferir ainda mais a soberania nacional para o plano da UE.

Começando pelo artigo 7.º do TUE, as Propostas do PE sugerem a substituição do atual requisito de quatro quintos dos membros do Conselho por um sistema de votação por maioria qualificada para determinar o «risco manifesto de violação grave». Além disso, em conformidade com as recomendações do Relatório Franco-Alemão, defende a introdução de um prazo de seis meses para o Conselho emitir recomendações após a receção de uma proposta fundamentada. No entanto, surgem diferenças significativas entre as duas propostas no que se refere à avaliação de uma «infração grave e persistente» nos termos do n.º 2 do artigo 7.º. Enquanto o Relatório Franco-Alemão propõe a redução da maioria exigida no Conselho Europeu de unanimidade para quatro quintos, as Propostas do PE sugerem a supressão total do Conselho Europeu desta fase, redistribuindo os papéis entre o Conselho (atuando por VMQ), o Parlamento Europeu (atuando por maioria dos seus membros) ou a Comissão Europeia. Neste quadro, uma destas instituições teria competência para apresentar um caso ao TJUE para uma decisão final. Ambas as propostas, no entanto, concordam em estabelecer um prazo de seis meses para a ação institucional nesta fase. No que diz respeito ao mecanismo de sanções previsto no n.º 3 do artigo 7.º do TUE, as Propostas do PE preveem que, na sequência de um acórdão favorável do TJUE que confirme uma violação do Estado de direito, o Conselho disporá de seis meses para impor sanções pela VMQ. Estas sanções poderiam incluir medidas como a suspensão de autorizações e pagamentos orçamentais ou a retirada ao Estado-Membro do direito de exercer a Presidência do Conselho, para além da atual suspensão do direito de voto. Por outro lado, o Relatório Franco-Alemão sugere a introdução de um mecanismo automático de sanções, que seria acionado se o Conselho não atuasse no prazo de cinco anos, sendo acrescentadas outras medidas após dez anos. No entanto, este mecanismo automático foi criticado pelo facto de limitar indevidamente a autoridade do Conselho, suscitando dúvidas quanto à sua viabilidade e à possibilidade de obter o consentimento de qualquer Estado-Membro para uma tal abordagem<sup>39</sup>.

No que diz respeito ao Regulamento 2020/2092 e ao conceito mais amplo de condicionalidade orçamental, o Relatório Franco-Alemão propõe alargar o seu âmbito de aplicação de modo a abranger não só o Estado de direito, mas também todos os valores consagrados no artigo 2.º do TUE, refletindo a visão original da Comissão. No entanto, como já foi referido, tal alargamento não seria viável ao abrigo da atual base jurídica do regulamento e, de acordo com o Relatório Franco-Alemão, exigiria uma alteração do artigo 352.º. Esta proposta apresenta dois desafios significativos. Em primeiro lugar, existe o risco de os cidadãos, as pequenas e médias empresas e outros beneficiários

legítimos dos fundos da UE poderem ser afetados não só pelas violações do Estado de direito cometidas pelos seus Estados, mas também pelas sanções que se lhes seguirão e pela retirada ou redução de financiamentos essenciais. Para responder a esta preocupação, o Relatório Franco-Alemão sugere que se conceda à Comissão o poder de reafectar fundos diretamente do Estado infrator para os beneficiários legítimos. No entanto, esta solução exigiria recursos administrativos e burocráticos substanciais e poderia, em última análise, comprometer a eficácia do mecanismo enquanto instrumento de salvaguarda do Estado de direito. Em segundo lugar, nos termos do direito da UE, não é possível adotar legislação secundária que se sobreponha a disposições do direito primário, pelo que a simples alteração da base jurídica do Regulamento 2020/2092 seria insuficiente para contornar a *ligação suficientemente direta* com a proteção do orçamento da União. A única solução viável seria alterar o artigo 7.º do TUE, acrescentando um novo número que autorizasse o Conselho e o Parlamento Europeu, no âmbito do processo legislativo ordinário, a adotar regulamentos destinados a salvaguardar os valores fundamentais da União<sup>40</sup>.

### **ENTRE A PRESSA, A CREDIBILIDADE E O ESTADO DE DIREITO: O EQUILÍBRIO DELICADO NO QUADRO DE ADESÃO À UE**

O processo de adesão à UE, baseado nos critérios estabelecidos na Cimeira de Copenhaga, visa integrar Estados democráticos com sistemas robustos que salvaguardem e defendam os valores fundamentais do Estado de direito. Este objetivo torna-se ainda mais importante à luz das limitações acima referidas no que se refere aos mecanismos de pós-adesão e, conseqüentemente, sublinha o papel particularmente crucial desempenhado pelos instrumentos de pré-adesão.

Infelizmente, quase todos os atuais países candidatos à UE enfrentam desafios persistentes relacionados com o Estado de direito, incluindo a captura do Estado, as restrições à liberdade dos meios de comunicação social, os constrangimentos à sociedade civil, o populismo, a personalização da política e as ameaças à independência judicial. Por exemplo, os seis países do alargamento dos Balcãs Ocidentais<sup>41</sup>, que aguardam a adesão à UE há anos, exemplificam a eficácia limitada das metodologias da UE para promover o Estado de direito. De facto, o relatório *Nations in Transit* da Freedom House classifica os seis países deste espaço como «Regimes de Transição ou Híbridos», com as condições a estagnarem ou a deteriorarem-se desde 2020. Da mesma forma, o *Índice do Estado de Direito* do Projeto Justiça Mundial não indica melhorias substanciais durante o mesmo período.

Ainda no domínio dos indicadores, o relatório da UE sobre o Estado de direito foi recentemente alargado de modo a incluir os países candidatos. O relatório publicado em julho de 2024 inclui já capítulos específicos para alguns países do alargamento – Albânia, Macedónia do Norte, Montenegro e Sérvia – com outros países candidatos que, segundo a Comissão, serão acrescentados em futuros relatórios à medida que os seus processos de adesão avançam. Como já foi referido, o relatório não é um instru-

mento para impor e influenciar, mas antes para aumentar a transparência e facilitar o acompanhamento dos progressos e retrocessos. No entanto, a inclusão dos países do alargamento pode ser benéfica, uma vez que promove o alinhamento precoce com as normas da UE e aumenta a responsabilidade política na fase de pré-adesão.

O principal mecanismo através do qual a UE exerce a sua influência sobre os Estados candidatos, promove os seus valores fundamentais, apoia as reformas estruturais e fomenta

EM 2020, A METODOLOGIA PARA O ALARGAMENTO FOI REFORMADA PARA REVITALIZAR O PROCESSO E RESTAURAR A CREDIBILIDADE, ORGANIZANDO AS NEGOCIAÇÕES EM TORNO DO GRUPO DOS CHAMADOS «FUNDAMENTOS».

a integração é o próprio processo de alargamento. Em 2020, a metodologia para o alargamento foi reformada para revitalizar o processo e restaurar a credibilidade, organizando as negociações em torno do grupo dos chamados «fundamentos». Este grupo de capítulos de negociação engloba domínios

considerados indispensáveis pela UE e hierarquicamente mais importantes do que outros. Os progressos realizados no grupo dos «fundamentos» ditam o ritmo global das negociações, sendo estes capítulos abertos em primeiro lugar e encerrados em último, permitindo assim que os casos de recuo ou estagnação nestes domínios sejam identificados pela Comissão, que pode então suspender ou interromper as negociações.

Entre os aspectos fundamentais, dois capítulos destacam-se pela sua extrema importância.

O capítulo 23, sobre «Poder judicial e direitos fundamentais», centra-se nas estruturas institucionais e nos valores fundamentais da democracia e do Estado de direito, incluindo a independência judicial, as medidas anticorrupção e a proteção dos direitos fundamentais.

O capítulo 24, sobre «Justiça, liberdade e segurança», aborda o Estado de direito numa perspetiva prática e operacional, preparando os Estados candidatos para a integração no Espaço Schengen, exigindo que as administrações públicas competentes apliquem as normas da UE em matéria de controlo das fronteiras, gestão de vistos, procedimentos de asilo, cooperação judiciária e policial e luta contra o crime organizado e o terrorismo. A importância preeminente dos capítulos 23 e 24 é também sublinhada pela presença de marcos de referência provisórios – condições prévias definidas no início das negociações que devem ser cumpridas antes de se poderem estabelecer marcos de referência finais.

No entanto, esta metodologia baseada em princípios fundamentais enfrenta desafios significativos. A avaliação do Estado de direito é inerentemente difícil devido à sua natureza multidimensional e à falta de indicadores objetivos universalmente aceites. Esta questão é ainda agravada pela dificuldade de distinguir entre violações sistémicas e isoladas, bem como de detetar fenómenos encobertos como a corrupção e a manipulação judicial. Consequentemente, a UE acaba muitas vezes por promover reformas superficiais que não se traduzem em mudanças estruturais significativas<sup>42</sup>. Por exemplo, um Estado candidato pode criar uma agência para combater a criminalidade organizada, mas não a dotar de financiamento ou de pessoal adequados, tornando-a assim ineficaz na prática, embora obtenha a aprovação da UE.

A condicionalidade orçamental constitui outro instrumento fundamental para promover o Estado de direito, uma vez que os países candidatos dependem em grande medida do apoio da UE para empreender reformas política e economicamente onerosas. A assistência financeira e técnica da União é principalmente canalizada através do Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (a seguir designado «IPA»), introduzido pela primeira vez em 2007 e atualmente na sua terceira iteração: IPA III (2021-2027), com um orçamento de 14,2 mil milhões de euros. O IPA III, reestruturado em janelas temáticas para se alinhar com a metodologia baseada nos princípios fundamentais, apoia iniciativas como a formação de juízes e funcionários anticorrupção, a assistência financeira a organismos independentes e o apoio às autoridades que lutam contra a criminalidade organizada. Mais especificamente, 15% dos fundos totais destinam-se a investimentos no âmbito da Janela 1, intitulada «Estado de direito, direitos fundamentais e democracia».

A receção dos fundos do IPA está condicionada aos progressos registados no domínio dos princípios fundamentais. No entanto, como já foi referido, as dificuldades em medir objetivamente as melhorias e a prevalência de reformas superficiais complicam os esforços de aplicação das regras. Além disso, a duração do processo necessário para distribuir e aplicar os fundos associados às reformas do Estado de direito significa frequentemente que, quando as iniciativas se tornam operacionais, podem já não corresponder à evolução das necessidades do país candidato. Um problema ainda mais exacerbado pela curta duração dos ciclos políticos nos países candidatos, que tende a reduzir o interesse pelos incentivos a longo prazo<sup>43</sup>.

Para colmatar estas lacunas, o Novo Plano de Crescimento para os Balcãs Ocidentais, de 2024, introduz uma condicionalidade mais rigorosa, exigindo desembolsos semestrais ligados aos progressos e à conclusão de um programa de reformas previamente acordado entre a UE e cada Estado candidato. Apesar da sua importância, o IPA sofre de limitações quantitativas, com um orçamento que ascende a apenas 0,78% do orçamento da UE para 2021-2027 – uma diminuição em relação ao IPA II (2014-2020), que representava 1,08%<sup>44</sup>. No entanto, com instrumentos como o Novo Plano de Crescimento para os Balcãs Ocidentais e o Mecanismo para a Ucrânia, a UE procurou colmatar esta lacuna através da atribuição de fundos adicionais – um esforço que visa principalmente contrariar a interferência estrangeira, particularmente da Rússia, dos Estados do Golfo e da China. Estes países investem fortemente nos países candidatos sem impor qualquer forma de condicionalidade, criando assim relações assimétricas que alinhem os Estados beneficiários com os seus interesses geopolíticos<sup>45</sup>.

Além disso, tanto a condicionalidade orçamental como o processo de adesão baseado nos princípios fundamentais são prejudicados pelo enfraquecimento da influência da UE – definida como a sua capacidade de compelir os Estados candidatos a efetuarem as reformas necessárias. Esta erosão da

TANTO A CONDICIONALIDADE ORÇAMENTAL COMO O PROCESSO DE ADESÃO BASEADO NOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS SÃO PREJUDICADOS PELO ENFRAQUECIMENTO DA INFLUÊNCIA DA UE.

influência resulta da ausência de calendários de adesão claros e dos debates em curso sobre métodos de integração alternativos<sup>46</sup>, como o modelo de «integração diferenciada» proposto no Relatório Franco-Alemão. Este último é visto pelos países candidatos como um meio de os relegar para um segundo nível de adesão, com pagamentos reduzidos, crescimento económico mais lento e menor influência internacional.


Por último, a credibilidade da UE é ainda mais prejudicada por incoerências internas<sup>47</sup>. Por exemplo, a Hungria, que continua a deslizar para o autoritarismo, exerceu paradoxalmente a presidência rotativa do Conselho de julho a dezembro de 2024. Do mesmo modo, o tratamento dado pela UE aos Estados candidatos contradiz frequentemente a sua retórica baseada no mérito e nos fundamentos, como demonstrado pela Bósnia e Herzegovina, que obteve o estatuto de candidato em 2022, apesar de ter cumprido apenas duas das 12 prioridades fundamentais definidas pela UE em 2019 e de ter feito poucos progressos na negociação dos capítulos. Esta abordagem não só prejudica a credibilidade da UE entre os outros candidatos, como também perpetua a estagnação na Bósnia. Por um lado, alguns grupos políticos étnicos exploram estas conquistas formais sem se comprometerem com reformas substanciais<sup>48</sup>; por outro, a República da Sérvia, liderada pelo Presidente Milorad Dodik, continua a restringir as liberdades fundamentais, apoia abertamente as ações de Putin na Ucrânia, contradizendo diretamente a política externa da UE, e prossegue uma agenda separatista que ameaça a integridade territorial da Bósnia. Por último, mas não menos importante, os diferendos bilaterais entre os Estados candidatos e os Estados-Membros da UE também afetam a credibilidade e a objetividade do processo de adesão à UE<sup>49</sup>, como exemplificado pela ameaça da Grécia de bloquear as negociações com a Albânia durante o diferendo Fredi Beleri – agora resolvido – completamente alheio às negociações de alargamento.

## **CONCLUSÃO**

Tendo ultrapassado a chamada «fadiga do alargamento», a UE está agora determinada a concluir um esforço que, no caso de alguns países dos Balcãs Ocidentais, como o Montenegro, está em curso desde 2008. Embora o principal motor do alargamento continue a ser consistente – considerações geopolíticas e a procura de segurança e estabilidade internacional –, a UE parece estar a abordar esta questão de uma forma marcadamente diferente em comparação com o passado, especialmente no que diz respeito ao Estado de direito. Atualmente, este último é fundamental não só para as negociações de adesão, através de uma nova metodologia, mais rigorosa e exigente, que dá prioridade aos «fundamentos» como compasso do processo de adesão, mas também no debate interno da UE sobre as reformas necessárias para preparar a União para absorver um novo alargamento.

Começando por este último, os recentes desenvolvimentos relativos ao estado da democracia e do Estado de direito na Polónia e na Hungria expuseram fraquezas significativas nos mecanismos existentes da UE para monitorizar e prevenir retrocessos nos seus próprios

Estados-Membros. Estes mecanismos revelaram-se insuficientes, demasiado complexos, suscetíveis de vetos cruzados e demasiado politizados para serem eficazes. Por conseguinte, é essencial reforçar estes instrumentos antes de admitir na União Estados frágeis ou em transição, a fim de evitar mais divisões e instabilidade na UE. Tanto as Propostas do PE como o Relatório Franco-Alemão, apesar das diferenças ideológicas, convergem na opinião de que o artigo 7.º do TUE e a condicionalidade orçamental introduzida pelo Regulamento 2020/2092 constituem a base para o reforço do quadro do Estado de direito da UE. No que diz respeito ao artigo 7.º do TUE, é imperativo eliminar o requisito de unanimidade no Conselho e introduzir um prazo para a sua ação, juntamente com mecanismos de sanção potencialmente automáticos. Sem estas reformas, o artigo 7.º do TUE corre o risco de continuar a ser uma salvaguarda ineficaz do Estado de direito, incapaz de ter consequências significativas. Em termos de condicionalidade orçamental, embora se tenha revelado eficaz, o seu âmbito de aplicação deve ser alargado de modo a incluir a proteção de todos os valores consagrados no artigo 2.º. No entanto, tal implicaria uma alteração do artigo 7.º do TUE, o que exigiria um esforço político considerável.

Na vertente «externa» do alargamento, o fraco desempenho dos Balcãs Ocidentais em termos de Estado de direito nos últimos anos, conjugado com as insuficiências dos mecanismos de proteção do Estado de direito pós-adesão, evidencia a necessidade de a UE reforçar os seus instrumentos de promoção das reformas na sua vizinhança. Embora subsistam desafios técnicos – como a dificuldade de avaliar objetivamente o nível do Estado de direito, que levou a UE a aprovar ocasionalmente reformas de fachada e a aplicar a condicionalidade orçamental de forma desigual –, a questão central reside na diminuição da influência da UE. A credibilidade e a coerência da UE estão no seu nível mais baixo de sempre, em parte devido à ausência de calendários claramente definidos, aos vestígios persistentes de uma mentalidade de «alargamento a todo o custo» e à dificuldade da UE em apresentar-se como um interlocutor credível ao exigir elevados padrões de Estado de direito aos países candidatos, ao mesmo tempo que é incapaz de impedir a viragem autoritária da Hungria. Em suma, se as reformas na UE são em grande parte de natureza técnica e dizem respeito à melhor utilização dos instrumentos existentes, é necessário um esforço político mais significativo a nível externo para traçar uma direção política coerente e consistente. 

*Data de receção: 15 de janeiro de 2025 | Data de aprovação: 28 de maio de 2025*

---

**Mirko Rosa** Investigador independente com uma licenciatura em Relações Internacionais pela Universidade de Bolonha e um mestrado em Estudos Europeus pela Universidade Sapienza de Roma (2024). Adquiriu experiência profissional na sociedade de advogados internacional De Berti

Jacchia Franchini Forlani (Bruxelas). A partir de setembro de 2025, iniciará um mestrado no College of Europe, Campus de Tirana.

> mirkorosa@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-3090-0886>

- 1** COMISSÃO EUROPEIA – «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Comunicação de 2023 sobre a política de alargamento da UE». COM(2023) 690 final. Bruxelas, 8 de novembro de 2023. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5d77752b-7eee-11ee-9 9ba-01aa7 5 ed71a1.0 0 2 2.0 2 / DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5d77752b-7eee-11ee-9 9ba-01aa7 5 ed71a1.0 0 2 2.0 2 / DOC_1&format=PDF).
- 2** PECH, Laurent – «“A Union founded on the rule of law”: meaning and reality of the rule of law as a constitutional principle of EU law». In *European Constitutional Law Review*. Vol. 6, 2010, pp. 359-396.
- 3** TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA – Acórdão de 23 de abril de 1986, Parti écologiste «Les Verts» contra Parlamento Europeu, Processo C-294/83, EU:C:1986:166.
- 4** TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA – Acórdão de 3 de setembro de 2008, Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão, processos apensos C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461.
- 5** TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA – Acórdão de 5 de abril de 2016, Aranyosi e Căldăraru, processos apensos C-404/15 e C-659/15 PPU, EU:C:2016:198.
- 6** Na secção seguinte, será feita uma análise mais aprofundada da relação entre a confiança mútua e o Estado de direito.
- 7** PECH, Laurent – «“A Union founded on the rule of law”...».
- 8** BÖTTNER, Robert; SCHRÖDER, Nic – «Article 7 TUE as “nuclear option”? An analysis of its potential and its shortcomings». In BÖTTNER, Robert; BLANKE, Hermann-Josef, eds. – *The Rule of Law under Threat*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2024, pp. 219-238.
- 9** TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA – Acórdão de 20 de abril de 2021, Repubblica, Processo C-896/19, EU:C:2021:311.
- 10** DI STASI, Angela; FESTA, Angela – «Breaches of the rule of law in the EU: what implications for the principle of mutual trust in the area of freedom, security and justice?». In RUSSO, Teresa; ORIOLLO, Anna; DALIA, Gaspare, eds. – *Solidarity and Rule of Law: The New Dimension of EU Security. In European Union and its Neighbours in a Globalized World*. Cham: Springer, 2023, vol. 9, pp. 153-172.
- 11** Em 2004: Chipre, República Checa, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia, Eslováquia e Eslovénia. Em 2007: Bulgária e Roménia.
- 12** Chipre, República Checa, Estónia, Hungria, Polónia e Eslovénia.
- 13** Bulgária, Letónia, Lituânia, Malta, Roménia e Eslováquia.
- 14** MIŠČEVIĆ, Tanja; MOJMIR, Mrak – «The EU accession process: Western Balkans vs EU-10». In *Croatian Political Science Review*. Vol. 54, N.º 4, 2017, pp. 185-204.
- 15** O'BRENNAN, John – «On the slow train to nowhere? The European Union, “enlargement fatigue” and the Western Balkans». In *European Foreign Affairs Review*. Vol. 19, N.º 2, 2014, pp. 221-242.
- 16** JUNCKER, Jean-Claude – *A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change – Political Guidelines for the Next European Commission*. Estrasburgo. Discurso de abertura na sessão plenária do Parlamento Europeu. Estrasburgo, 15 de julho de 2014. Salvo indicação em contrário, todas as citações são traduções livres do original.
- 17** CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA – «Conclusões do Conselho sobre o alargamento». Conclusões do Conselho n.º 16707/23. 12 de dezembro de 2023.
- 18** COMISSÃO EUROPEIA – «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho sobre reformas e revisões das políticas antes do alargamento». COM(2024) 146 final. 20 de março de 2024.
- 19** KAEDING, Michael; POLLAK, Johannes; SCHMIDT, Paul, eds. – *Enlargement and the Future of Europe: Views from the Capitals*. Cham: Springer, 2024.
- 20** COMISSÃO EUROPEIA – «Proposta fundamentada em conformidade com o artigo 7.º, n.º 1, do Tratado da União Europeia relativa ao Estado de direito na Polónia». Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. COM(2017) 835 final. 20 de dezembro de 2017.
- 21** PARLAMENTO EUROPEU – Resolução, de 12 de setembro de 2018, sobre uma proposta que convida o Conselho a determinar, nos termos do artigo 7.º, n.º 1, do Tratado da União Europeia, a existência de um risco manifesto de violação grave, por parte da Hungria, dos valores em que se funda a União. JOC 433/66. 23 de dezembro de 2019.
- 22** BÖTTNER, Robert; SCHRÖDER, Nic – «Article 7 TUE as “nuclear option”...».
- 23** TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA – Acórdão de 16 de fevereiro de 2022, Polónia/Parlamento e Conselho, Processo C-157/21, EU:C:2022:98.
- 24** LEUFFEN, Dirk, et al. – «Rhetorical action in a liberal international order in crisis: theorising EU and NATO enlargements post-2022». In *Journal of European Public Policy*. 2024, pp. 1-46.
- 25** TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA – Acórdão de 27 de fevereiro de 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses contra Tribunal de Contas, Processo C-64/16, EU:C:2018:117.
- 26** TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA – Acórdão de 19 de novembro de 2019, A.K. e o. (Independência da Secção Disciplinar do Supremo Tribunal), processos apensos C-585/18, C-624/18 e C-625/18, EU:C:2019:982.
- 27** KRAJEWSKI, Michal – «Associação Sindical dos Juizes Portugueses: The Court of Justice and Athena's Dilemma». In *European Papers*. Vol. 3, N.º 1, 2018, pp. 395-407.
- 28** TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA – Acórdão de 5 de abril de 2016...
- 29** TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA – Acórdão de 27 de março de 2018, LM, Processo C-216/18 PPU, EU:C:2018:586.
- 30** VON BOGDANDY, Armin, et al. – «A potential constitutional moment for the European rule of law: the importance of red lines». In VON BOGDANDY, et al., eds. – *Defending Checks and Balances in EU Member States: Taking Stock of Europe's Actions*. Berlin: Springer, 2021, pp. 385-401.
- 31** TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA – Acórdão de 27 de fevereiro de 2018...
- 32** TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA – Acórdão de 24 de junho de 2019, Comissão/Polónia (Independência do Supremo Tribunal), Processo C-619/18, EU:C:2019:531; Acórdão de 5 de novembro de 2019, Comissão/Polónia (Independência dos tribunais ordinários), Processo C-192/18, EU:C:2019:924; Acórdão de 15 de julho de 2021, Comissão/Polónia (Regime disciplinar dos juizes), Processo C-791/19, EU:C:2021:596; Acórdão de 5 de junho de 2023, Comissão/Polónia (Independência e vida privada dos juizes), Processo C-204/21, EU:C:2023:442.
- 33** UNIÃO EUROPEIA – Regulamento 2020/2092 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2021, relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União. JO L 433 1/1. 22 de dezembro de 2020.
- 34** Nomeadamente, o artigo 322.º, n.º 1, alínea a), do TFUE, que permite à UE adotar «regras financeiras que determinem, nomeadamente, o procedimento a adotar para a elaboração e execução do orçamento e para a prestação de contas».
- 35** STAUDINGER, Isabel – «The rise and fall of rule of law conditionality». In *European Papers*. Vol. 7, N.º 2, 2022, pp. 721-737.
- 36** TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO

EUROPEIA – Acórdão de 16 de fevereiro de 2022, Hungria/Parlamento e Conselho, Processo C-156/21, EU:C:2022:97; TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA – Acórdão de 16 de fevereiro de 2022, Polónia/Parlamento e Conselho....

**37** STAUDINGER, Isabel – «The rise and fall of rule of law conditionality».

**38** PARLAMENTO EUROPEU – Resolução, de 22 de novembro de 2023, sobre as propostas do Parlamento Europeu para a alteração dos Tratados. JO C/2024/4216. 24 de julho de 2024.

**39** CLOOS, Jim – «A critical look at the report of the Franco-German Working Group on EU institutional reform». Consultado em: 5 de janeiro de 2023. Disponível em: <https://tepsa.eu/analysis/a-critical-look-at-the-report-of-the-franco-german-working-group-on-eu-institutional-reform/>.

**40** *Ibidem*.

**41** Nomeadamente a Albânia, a Bósnia e Herzegovina, o Kosovo (potencial candidato), a Macedónia do Norte, o Montenegro e a Sérvia.

**42** KARJALAINEN, Tynne – «EU enlargement in wartime Europe: three dimensions and scenarios». In *Contemporary Social Science*. Vol. 18, N.º 5, 2023, pp. 637-656.

**43** BRASSEUR, Charles; PACHTA, Vera; GRIGOLO, Chiara – «Towards an enlarged Union: upholding the rule of law». Policy Paper No. 30. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2024.

**44** BARTLETT, Will; BONOMI, Matteo; UVALIC, Milica – «The economic and investment plan for the Western Balkans: assessing the possible economic, social and environmental impact of the proposed Flagship projects». Bruxelas: Parlamento Europeu, 2022.

**45** VASCOTTO, Angelica – ««External

influences in the Western Balkans: where are we at?». Bruxelas: Foundation for European Progressive Studies/Karl-Renner-Institut/Centro Studi di Politica Internazionale 2021.

**46** SCHIMMELFENNIG, Frank; SEDELMEIER, Ulrich – «The europeanization of Eastern Europe: the external incentives model revisited». In *Journal of European Public Policy*. Vol. 27, N.º 6, 2019, pp. 814-833.

**47** *Ibidem*.

**48** D'URSO, Dario; VETRINI, Lada – *Bosnia-Herzegovina: How to Build a Viable Road to EU Membership*. Roma: Centro Studi di Politica Internazionale, 2023.

**49** BASHESKA, Elena – «EU enlargement in disregard of the rule of law: a way forward following the unsuccessful dispute settlement between Croatia and Slovenia and the name change of Macedonia». In *Hague Journal of the Rule of Law*. Vol. 14, 2022, pp. 221-256.

## BIBLIOGRAFIA

### FONTES PRIMÁRIAS

COMISSÃO EUROPEIA – «Proposta fundamentada em conformidade com o artigo 7.º, n.º 1, do Tratado da União Europeia relativa ao Estado de direito na Polónia». Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. COM(2017) 835 final. 20 de dezembro de 2017.

COMISSÃO EUROPEIA – «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Comunicação de 2023 sobre a política de alargamento da UE». COM(2023) 690 final. Bruxelas. 8 de novembro de 2023. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5d77752b-7eee-11ee-9 9ba-01aa7 5 ed71a1.0 0 2 2.0 2 / DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5d77752b-7eee-11ee-9 9ba-01aa7 5 ed71a1.0 0 2 2.0 2 / DOC_1&format=PDF).

COMISSÃO EUROPEIA – «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho sobre reformas e revisões das políticas antes do alargamento». COM(2024) 146 final. 20 de março de 2024.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA – «Conclusões do Conselho sobre o alargamento». Conclusões do Conselho n.º 16707/23. 12 de dezembro de 2023.

COSTA, Olivier; SCHWARZER, Daniela; BERES, Pervenche; GRESSANI, Gilles; MARTI, Gaëlle; MAYER, Franz; NGUYEN, Thu; VON ONDARZA, Nicolai; RUSSACK, Sophia; TEKIN, Funda; VALLÉE, Shahin; VERGER, Christine – *Sailing on High Seas:*

*Reforming and Enlarging the EU for the 21<sup>st</sup> Century*. Report of the Franco-German working group on EU Institutional reform. MEAE, setembro de 2023. Consultado em: 5 de janeiro de 2023. Disponível em: <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2023/09/19/Paper-EU-reform.pdf>.

JUNCKER, Jean-Claude – *A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change – Political Guidelines for the Next European Commission*. Estrasburgo. 15 de julho de 2014. Discurso de abertura na sessão plenária do Parlamento Europeu. Estrasburgo. 15 de julho de 2014.

PARLAMENTO EUROPEU – Resolução, de 12 de setembro de 2018, sobre uma proposta que convida o Conselho a determinar, nos termos do artigo 7.º, n.º 1, do Tratado da União Europeia, a existência de um risco manifesto de violação grave, por parte da Hungria, dos valores em que se funda a União. JO C 433/66. 23 de dezembro de 2019.

PARLAMENTO EUROPEU – Resolução, de 22 de novembro de 2023, sobre as propostas do Parlamento Europeu para a alteração dos Tratados. JO C/2024/4216. 24 de julho de 2024.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA – Acórdão de 23 de abril de 1986, Parti écologiste «Les Verts» contra Parlamento Europeu, Processo C-294/83, EU:C:1986:166.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA – Acórdão de 3 de setembro de 2008, Kadi

e Al Barakaat International Foundation/ Conselho e Comissão, processos apensos C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA – Acórdão de 5 de abril de 2016, Aranyosi e Căldăraru, processos apensos C-404/15 e C-659/15 PPU, EU:C:2016:198.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA – Acórdão de 27 de fevereiro de 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses contra Tribunal de Contas, Processo C-64/16, EU:C:2018:117.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA – Acórdão de 27 de março de 2018, LM, Processo C-216/18 PPU, EU:C:2018:586.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA – Acórdão de 24 de junho de 2019, Comissão/ Polónia (Independência do Supremo Tribunal), Processo C-619/18, EU:C:2019:531.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA – Acórdão de 5 de novembro de 2019, Comissão/Polónia (Independência dos tribunais ordinários), Processo C-192/18, EU:C:2019:924.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA – Acórdão de 19 de novembro de 2019, A.K. e o. (Independência da Secção Disciplinar do Supremo Tribunal), processos apensos C-585/18, C-624/18 e C-625/18, EU:C:2019:982.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA – Acórdão de 20 de abril de 2021, República, Processo C-896/19, EU:C:2021:311. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EURO-

PEIA – Acórdão de 15 de julho de 2021, Comissão/Polónia (Regime disciplinar dos juizes), Processo C-791/19, EU:C:2021:596.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA – Acórdão de 16 de fevereiro de 2022, Hungria/Parlamento e Conselho, Processo C-156/21, EU:C:2022:97.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA – Acórdão de 16 de fevereiro de 2022, Polónia/Parlamento e Conselho, Processo C-157/21, EU:C:2022:98.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA – Acórdão de 5 de junho de 2023, Comissão/Polónia (Independência e vida privada dos juizes), Processo C-204/21, EU:C:2023:442.

UNIÃO EUROPEIA – Regulamento 2020/2092 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2021, relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União. JO L 433 I/1. 22 de dezembro de 2020.

#### FONTES SECUNDÁRIAS

BARTLETT, Will; BONOMI, Matteo; UVALIC, Milica – «The economic and investment plan for the Western Balkans: assessing the possible economic, social and environmental impact of the proposed Flagship projects». Bruxelas: Parlamento Europeu, 2022.

BASHESKA, Elena – «EU enlargement in disregard of the rule of law: a way forward following the unsuccessful dispute settlement between Croatia and Slovenia and the name change of Macedonia». In *Hague Journal of the Rule of Law*. Vol. 14, 2022, pp. 221-256.

BÖTTNER, Robert; SCHRÖDER, Nic – «Article 7 TUE as “nuclear option”? An analysis of its potential and its shortcomings». In BÖTTNER, Robert; BLANKE, Hermann-Josef, eds. – *The Rule of Law under Threat*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2024, pp. 219-238.

BRASSEUR, Charles; PACHTA, Vera; GRIGOLO, Chiara – «Towards an enlarged Union: upholding the rule of law». Policy Paper No. 30. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2024.

CLOOS, Jim – «A critical look at the report of the Franco-German Working Group on EU institutional reform». Consultado em: 5 de janeiro de 2023. Disponível em: <https://tepsa.eu/analysis/a-critical-look-at-the-report-of-the-franco-german-working-group-on-eu-institutional-reform/>.

D'URSO, Dario; VETRINI, Lada – *Bosnia-Herzegovina: How to Build a Viable Road to EU Membership*. Roma: Centro Studi di Politica Internazionale, 2023.

DI STASI, Angela; FESTA, Angela – «Breaches of the rule of law in the EU: what implications for the principle of mutual trust in the area of freedom, security and justice?». In RUSSO, Teresa; ORIOLO, Anna; DALIA, Gaspere, eds. – *Solidarity and Rule of Law: The New Dimension of EU Security*. In *European Union and its Neighbours in a Globalized World*. Cham: Springer, 2023, vol. 9, pp. 153-172.

KARJALAINEN, Tyne – «EU enlargement in wartime Europe: three dimensions and scenarios». In *Contemporary Social Science*. Vol. 18, N.º 5, 2023, pp. 637-656.

KAEDING, Michael; POLLAK, Johannes; SCHMIDT, Paul, eds. – *Enlargement and the Future of Europe: Views from the Capitals*. Cham: Springer, 2024.

KRAJEWSKI, Michal – «Associação Sindical dos Juizes Portugueses: The Court of Justice and Athena's Dilemma». In *European Papers*. Vol. 3, N.º 1, 2018, pp. 395-407.

LEUFFEN, Dirk; DIMITROVA, Antoaneta L.; SEDELMEIER, Ulrich; LAVENEX, Sandra; RISSE, Thomas; SCHIMMELFENNIG, Frank – «Rhetorical action in a liberal international order in crisis: theorising EU and NATO enlargements post-2022».

In *Journal of European Public Policy*. 2024, pp. 1-46.

MIŠČEVIĆ, Tanja; MOJMIR, Mrak – «The EU accession process: Western Balkans vs EU-10». In *Croatian Political Science Review*. Vol. 54, N.º 4, 2017, pp. 185-204. DOI: <https://doi.org/10.54648/eerr2014011>.

O'BRENNAN, John – «On the slow train to nowhere? The European Union, “enlargement fatigue” and the Western Balkans». In *European Foreign Affairs Review*. Vol. 19, N.º 2, 2014, pp. 221-242. DOI: <https://doi.org/10.54648/eerr2014011>.

PECH, Laurent – «A Union founded on the rule of law”: meaning and reality of the rule of law as a constitutional principle of EU law». In *European Constitutional Law Review*. Vol. 6, 2010, pp. 359-396.

SCHIMMELFENNIG, Frank; SEDELMEIER, Ulrich – «The europeanization of Eastern Europe: the external incentives model revisited». In *Journal of European Public Policy*. Vol. 27, N.º 6, 2019, pp. 814-833.

STAUDINGER, Isabel – «The rise and fall of rule of law conditionality». In *European Papers*. Vol. 7, N.º 2, 2022, pp. 721-737.

VASCOTTO, Angelica – ««External influences in the Western Balkans: where are we at?». Bruxelas: Foundation for European Progressive Studies/Karl-Renner-Institut/Centro Studi di Politica Internazionale 2021.

VON BOGDANDY, Armin; BOGDANOWICZ, Piotr; CANOR, Iris; RUGGE, Giacomo – «A potential constitutional moment for the European rule of law: the importance of red lines». In VON BOGDANDY, Armin; BOGDANOWICZ, Piotr; CANOR, Iris; GRABENWARTER, Christoph; TABOROWSKI, Maciej; SCHMIDT, Matthias, eds. – *Defending Checks and Balances in EU Member States: Taking Stock of Europe's Actions*. Berlin: Springer, 2021, pp. 385-401.