Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
TAMARA ĆAPETA
apresentadas em 5 de junho de 2025[1]

Processo C-769/22

Comissão Europeia
contra

Hungria

«Incumprimento de Estado — Legislação nacional que introduz medidas mais rigorosas contra "autores de crimes de pedofilia" e altera determinadas leis para proteger as crianças — Legislação que visa principalmente conteúdos que retratem ou promovam identidades de género que não correspondem ao sexo atribuído à nascença, bem como a mudança de sexo ou a homossexualidade — Artigo 56.º TFUE — Diretiva 2000/31/CE — Diretiva 2006/123/CE — Diretiva 2010/13/UE — Restrições à prestação de serviços — Carta dos Direitos Fundamentais — Artigo 21.º — Não discriminação — Artigo 7.º — Direito à vida privada e familiar — Artigo 11.º — Liberdade de expressão — Artigo 1.º — Dignidade do ser humano — Artigo 2.º TUE — Valores da União Europeia — Justiciabilidade — Critério para declarar uma violação do artigo 2.º TUE»

Índice

I. Introdução e antecedentes processuais 3

A. Procedimento pré-contencioso e tramitação no Tribunal de Justiça 4

B. Quadro jurídico e síntese do presente processo 5

1. Direito da União Europeia 5

2. Direito húngaro 6

3. Síntese do processo 8

II. Análise — Parte 1: Violação dos direitos e valores fundamentais 9

[1] Língua original: inglês.

A. Cerne do litígio . . . 10

B. Quinto fundamento da Comissão — Violação dos direitos da Carta . . . 11

1. Aplicabilidade da Carta . . . 12

2. Violação do artigo 21.o da Carta . . . 14

3. Violação do artigo 11.o da Carta . . . 17

4. Violação do artigo 7.o da Carta . . . 18

5. Pode uma ingerência nos direitos fundamentais ser justificada? . . . 20

6. Violação do artigo 1.o da Carta . . . 24

C. Sexto fundamento da Comissão — Violação do artigo 2.o TUE . . . 25

1. Justiciabilidade do artigo 2.o TUE . . . 26

a) Função do artigo 2.o TUE na ordem jurídica da União . . . 27

1) Identidade constitucional da União Europeia . . . 27

2) Condição de funcionamento da ordem jurídica da União Europeia . . . 28

b) O artigo 2.o TUE enquanto disposição juridicamente vinculativa . . . 29

1) Texto, contexto e história . . . 29

2) Importância do artigo 49.o TUE . . . 31

c) Razões a favor e contra a justiciabilidade do artigo 2.o TUE . . . 33

1) Razões a favor da justificabilidade . . . 33

2) Análise das razões contra a justiciabilidade . . . 34

i) Artigo 7.o TUE . . . 34

ii) Caráter geral dos valores do artigo 2.o TUE . . . 35

iii) Identidade constitucional nacional . . . 37

iv) Objetivo de uma declaração independente de violação do artigo 2.o TUE . 38

2. Como avaliar se as «linhas vermelhas» foram ultrapassadas? . . . 40

a) Negação de valores como critério para declarar um incumprimento do artigo 2.o TUE . . . 40

b) Violação de direitos da Carta e diálogo constitucional . . . 41

3. Violação do artigo 2.o TUE no caso em apreço 42

a) As regras em causa negam os valores do artigo 2.o TUE 43

b) Que valores foram violados? 44

III. Análise — Parte 2: Violação do direito primário e do direito derivado em matéria de livre circulação de serviços e do RGPD 45

A. Primeiro fundamento da Comissão 45

1. Regra 4 45

2. Regra 6 46

3. Regra 3 47

4. Regra 5 48

B. Segundo fundamento da Comissão 49

1. As regras 1 e 3 estão abrangidas pelos domínios coordenados na aceção da Diretiva sobre comércio eletrónico 49

2. A regra 1 é abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva sobre comércio eletrónico . 51

3. As regras 1 e 3 restringem os serviços da sociedade da informação 51

C. Terceiro fundamento da Comissão 51

1. Regras 1 e 3 52

2. Regra 7 52

D. Quarto fundamento da Comissão 53

IV. Despesas 55

V. Conclusão 56

I. Introdução e antecedentes processuais

1. Por meio da presente ação, a Comissão pede ao Tribunal de Justiça que declare que a Hungria violou o direito da União ao alterar vários instrumentos da legislação nacional através da Lei LXXIX de 2021, que introduz medidas mais restritivas contra pessoas condenadas por pedofilia e altera determinadas leis para proteção das crianças (a seguir «Lei de alteração») [2].

[2] A pedofil bűnelkövetőkkel szembeni szigorúbb fellépésről, valamint a gyermekek védelme érdekében egyes törvények módosításáról szóló 2021. évi LXXIX. törvény.

2. Várias destas alterações, que, segundo a Hungria, foram introduzidas com o objetivo de proteger os menores, proíbem ou restringem o acesso a conteúdos que retratam ou promovem «identidades de género que não correspondem ao sexo atribuído à nascença, bem como a mudança de sexo ou a homossexualidade» (por uma questão de concisão, referir-me-ei ocasionalmente a estes conteúdos como «conteúdos LGBTI» [3]).

3. Segundo a Comissão, as alterações em causa violam o direito da União a três níveis: primeiro, violam vários instrumentos de direito derivado relativos à prestação de serviços e o artigo 56.º TFUE; segundo, as alterações são contrárias aos direitos garantidos pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta») [4]; por último, as alterações também violam o artigo 2.º TUE, que enuncia os valores fundamentais em que a União se funda.

4. Esta última alegação de que a Hungria violou o artigo 2.º TUE é, enquanto fundamento autónomo para a declaração de uma violação do direito da União, inovadora. Suscita questões importantes, como saber se esta disposição é suscetível de ser objeto de um processo por incumprimento e exatamente em que condições deve o Tribunal de Justiça declarar uma violação do artigo 2.º TUE, além da violação das normas relativas ao mercado interno e da Carta. Por conseguinte, o Tribunal de Justiça decidiu conhecer deste processo em formação plenária.

A. Procedimento pré-contencioso e tramitação no Tribunal de Justiça

5. Em 25 de maio de 2021, dois membros do Parlamento húngaro submeteram a esse Parlamento um projeto de lei intitulado «adoção de medidas mais restritivas contra pessoas condenadas por pedofilia e alteração de determinadas leis para proteção das crianças».

6. Em 10 de junho de 2021, a comissão legislativa do Parlamento propôs alterações a esse projeto, as quais diziam respeito à homossexualidade e à identidade de género.

7. Em 15 de junho de 2021, o legislador húngaro adotou a Lei de alteração, que entrou em vigor em 8 de julho de 2021.

8. Em 15 de julho de 2021, a Comissão enviou à Hungria uma notificação para cumprir na qual afirmava a sua posição de que, em resultado da adoção da Lei de alteração, a Hungria não tinha cumprido as obrigações que lhe incumbem por força de várias disposições do direito da União

9. Por carta de 15 de setembro de 2021, a Hungria contestou a ocorrência de qualquer violação do Direito da União.

10. Em 2 de dezembro de 2021, a Comissão emitiu um parecer fundamentado no qual reafirmou que a Lei de alteração violava o direito da União. Consequentemente, a Comissão convidou a Hungria a tomar as medidas necessárias para dar cumprimento ao parecer fundamentado no prazo de dois meses a contar da sua receção.

[3] LGBTI é a abreviatura que designa as pessoas lésbicas, homossexuais, bissexuais, transsexuais e intersexuais, reconhecida pela International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans e Intersex Association (ILGA). V., https://www.ilga-europe.org/about-us/who-we-are/glossary/(consultado em 18 de fevereiro de 2025). Esta abreviatura é usada pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (a seguir «TEDH») quando decide sobre questões semelhantes. V., por exemplo, TEDH, Acórdão de 23 de janeiro de 2023, Macatė c. Lituânia (CE:ECHR:2023:0123JUD006143519). A mesma abreviatura é também usada na jurisprudência do Tribunal de Justiça. V., por exemplo, Acórdão de 23 de abril de 2020, Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI (C-507/18, EU:C:2020:289). V., também, Conclusões da advogada-geral L. Medina no processo Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio (ASADE) (C-436/20, EU:C:2022:77, n.º 2).

[4] A Comissão invoca os artigos 1.º, 7.º, 11.º e 21.º da Carta.

11. Por carta de 2 de fevereiro de 2022, a Hungria respondeu ao parecer fundamentado, reiterando que a Lei de alteração era conforme ao direito da União.

12. Em 19 de dezembro de 2022, a Comissão intentou a presente ação no Tribunal de Justiça ao abrigo do artigo 258.º TFUE.

13. A Hungria apresentou a sua contestação em 8 de março de 2023.

14. A Comissão e a Hungria apresentaram, respetivamente, uma réplica e uma tréplica em 20 de abril de 2023 e em 31 de maio de 2023.

15. Por Decisões de 20 de março, 4 de maio e 29 de junho de 2023, o presidente do Tribunal de Justiça admitiu dezasseis Estados-Membros, o Reino da Bélgica, o Reino da Dinamarca, a República Federal da Alemanha, a Irlanda, a República Helénica, o Reino de Espanha, a República da Estónia, a República Francesa, o Grão-Ducado do Luxemburgo, a República de Malta, o Reino dos Países Baixos, a República da Áustria, a República Portuguesa, a República da Eslovénia, a República da Finlândia, o Reino da Suécia, bem como o Parlamento Europeu a intervirem no presente processo em apoio dos pedidos da Comissão.

16. Em 18 de janeiro de 2024, a Hungria apresentou um articulado de resposta a essas intervenções.

17. Realizou-se uma audiência em 19 de novembro de 2024, na qual apresentaram alegações orais a Comissão, a Hungria, o Reino da Bélgica, o Reino da Dinamarca, a República Federal da Alemanha, a Irlanda, a República Helénica, o Reino de Espanha, a República da Estónia, o Grão-Ducado do Luxemburgo, a República de Malta, o Reino dos Países Baixos, a República da Finlândia, o Reino da Suécia e o Parlamento Europeu.

B. Quadro jurídico e síntese do presente processo

1. Direito da União Europeia

18. O artigo 2.º TUE enuncia:

«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.»

19. O presente processo diz igualmente respeito ao artigo 56.º TFUE, aos artigos 1.º, 7.º, 11.º e 21.º da Carta, bem como aos seguintes instrumentos de direito derivado da União: a Diretiva sobre comércio eletrónico [5], a Diretiva Serviços [6], a Diretiva SCSA [7] e o RGPD [8].

2. Direito húngaro

20. Oito alterações (a seguir «regras») contidas na Lei de alteração são relevantes para o presente processo, uma vez que introduziram alterações nos seguintes seis atos legislativos nacionais:

– Lei XXXI de 1997 relativa à Proteção das Crianças e à Administração da Tutela (1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról; a seguir «Lei de proteção das crianças») (*regra 1*) [9];

– Lei CVIII de 2001 relativa a determinados aspetos dos Serviços de Comércio Eletrónico e dos Serviços da Sociedade da Informação (2001. évi CVIII. törvény az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások; a seguir «Lei do comércio eletrónico») (*regra 2*) [10];

– Lei XLVIII de 2008 relativa às condições de base e a determinadas restrições aplicáveis às Atividades de Publicidade Comercial (2008. évi XLVIII. törvény a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól; a seguir «Lei da publicidade») (*regra 3*) [11];

5 Diretiva 2000/31/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de junho de 2000, relativa a certos aspetos legais dos serviços da sociedade de informação, em especial do comércio eletrónico, no mercado interno (Diretiva sobre comércio eletrónico) (JO 2000, L 178, p. 1) (a seguir «Diretiva sobre comércio eletrónico»).

6 Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno (JO 2006 L 376, p. 36) (a seguir «Diretiva Serviços»).

7 Diretiva 2010/13/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de março de 2010, relativa à coordenação de certas disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros respeitantes à oferta de serviços de comunicação social audiovisual (Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual) (JO 2010 L 95, p. 1), conforme alterada pela Diretiva 2018/1808 (a seguir «Diretiva SCSA»).

8 Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados) (JO 2016, L 119, p. 1) (a seguir «RGPD»).

9 O artigo 1.º, n.º 2, da Lei de alteração aditou o artigo 6.º/A da Lei de proteção das crianças, que tem atualmente a seguinte redação: «Para garantir a realização dos objetivos enunciados na presente lei e a concretização dos direitos das crianças, é proibido tornar acessível a pessoas que não tenham atingido a idade de [18] anos qualquer conteúdo pornográfico ou que represente a sexualidade de forma gratuita ou que promova ou retrate identidades de género que não correspondem ao sexo atribuído à nascença, bem como a mudança de sexo ou a homossexualidade.»

10 O artigo 2.º, n.º 2, da Lei de alteração aditou um novo artigo 4.º/D à Lei do comércio eletrónico. A regra 2 habilita e mandata um organismo denominado «Mesa-Redonda na Internet para a Proteção das Crianças» para tomar certas medidas em relação aos prestadores de serviços eletrónicos. Este organismo pode analisar casos individuais e emitir recomendações aos prestadores de serviços para os incentivar a cessar atividades ilícitas e, caso se recusem a seguir essas recomendações, pode submeter a questão à Autoridade Nacional dos Media e das Telecomunicações. O organismo em causa está igualmente habilitado a manter um registo dos tipos de conteúdos considerados prejudiciais para o desenvolvimento físico, mental e moral dos menores.

11 O artigo 3.º da Lei de alteração aditou um novo artigo 8.º, n.º 1a, à Lei da publicidade, que tem atualmente a seguinte redação: «É proibido tornar acessível a pessoas que não tenham atingido a idade de [18] anos publicidade que represente a sexualidade de forma gratuita ou que promova ou retrate identidades de género que não correspondem ao sexo atribuído à nascença, bem como a mudança de sexo ou a homossexualidade.»

– Lei CLXXXV de 2010 relativa aos Serviços de Comunicação Social e à Comunicação em Massa (2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról; a seguir «Lei dos média») (*regras 4*[12]*, 5*[13] *e 6*[14]);

– Lei CXC de 2011 relativa ao Ensino Público Nacional (2011. évi CXC. törvény. a nemzeti köznevelésről; a seguir «Lei do ensino público nacional») (*regra 7*)[15];

– Law XLVII of 2009 relativa ao Sistema de Registo Criminal, ao Registo de Decisões contra Cidadãos Húngaros Proferidas por Órgãos Jurisdicionais de Estados-Membros da União Europeia e ao Registo de Dados Biométricos em Matéria Criminal e de Polícia (2009. évi XLVII. törvény a bűnügyi nyilvántartási rendszerről, az Európai Unió tagállamainak bíróságai által magyar állampolgárokkal szemben hozott ítéletek nyilvántartásáról, valamint a bűnügyi és rendészeti biometrikus adatok nyilvántartásáról; a seguir «Lei do registo criminal») (*regra 8*)[16].

21. De entre estas oito regras, a Comissão considera que sete são contrárias ao direito da União, sendo que a Comissão só apresentou a regra 2 para fins contextuais[17].

22. As regras 1, 3, 4, 6 e 7 têm uma redação muito semelhante. Proíbem (regras 1, 3, 6 e 7) ou restringem (regra 4) o acesso dos menores a conteúdos que retratam ou promovam identidades de género que não correspondem ao sexo atribuído à nascença, bem como a mudança de sexo ou a homossexualidade. A regra 7 proíbe apenas a promoção, mas não a retratação, de conteúdos LGBTI.

23. A regra 5 impõe ao Conselho dos Meios de Comunicação Social, sempre que sejam identificados problemas relacionados com as disposições em matéria de classificação ou com a Lei CIV de 2010 relativa à Liberdade de Imprensa (2010. évi CIV. törvény a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól, a seguir «Lei da liberdade de imprensa»), a obrigação de requerer ao Estado-Membro sob cuja jurisdição opera o prestador de serviços de comunicação social especificado na regra 4 que implemente medidas eficazes e elimine quaisquer violações identificadas pelo Conselho dos Meios de Comunicação Social.

12 O artigo 9.º, n.º 2, da Lei de alteração aditou um novo artigo 9.º, n.º 6, à Lei dos média, que tem atualmente a seguinte redação: «Os programas são classificados na categoria V se forem suscetíveis de exercer uma influência negativa no desenvolvimento físico, mental ou moral dos menores, em particular por se centrarem na violência ou na promoção ou retratação de identidades de género que não correspondem ao sexo atribuído à nascença, bem como da mudança de sexo ou da homossexualidade ou na representação direta, naturalista ou gratuita da sexualidade. Estes programas são classificados do seguinte modo: não apropriado para menores de [18] anos.» A consequência desta classificação é que, nos termos do artigo 10.º da Lei dos média (não alterado pela Lei de alteração), tais programas, classificados na categoria V, só podem ser transmitidos entre as 22 h 00 e as 5 h 00.

13 O artigo 9.º, n.º 5, da Lei de alteração aditou um novo artigo 199.º, n.º 2, à Lei dos média.

14 O artigo 9.º, n.º 3, da Lei de alteração aditou um novo artigo 32.º, n.º 4a, à Lei dos média, que tem atualmente a seguinte redação: «Os programas não são qualificados de anúncios de serviço ou mensagens de sensibilização da sociedade se forem suscetíveis de exercer uma influência negativa no desenvolvimento físico, mental ou moral dos menores, em particular por se centrarem na representação gratuita da sexualidade, na pornografia ou na promoção ou retratação de identidades de género que não correspondem ao sexo atribuído à nascença, bem como da mudança de sexo ou da homossexualidade.»

15 O artigo 11.º da Lei de alteração aditou um novo artigo 9.º, n.º 12, à Lei do ensino público nacional, que tem atualmente a seguinte redação: «Na condução de atividades relativas à cultura sexual, à vida sexual, à orientação sexual e ao desenvolvimento sexual, deve ser dada especial atenção às disposições do artigo XVI.º, n.º 1, da Lei Fundamental [da Hungria (Magyarország alaptörvénye)]. Essas atividades não podem ter por objetivo promover identidades de género que não correspondem ao sexo atribuído à nascença, a mudança de sexo ou a homossexualidade.»

16 O artigo 4.º, n.º 1, da Lei de alteração aditou um novo artigo 67.º, n.º 1, alínea a), à Lei do registo criminal.

17 Segundo o n.º 8 da petição da Comissão, a regra 2 reforça as infrações cometidas pelas regras 1 e 3 a 7. A Comissão não pede ao Tribunal de Justiça que declare que a regra 2 é contrária ao direito da União e explica que incluiu a regra 2 na sua ação simplesmente porque reforça as outras regras que constituem o objeto do processo de infração.

24. A regra 8 exige que os organismos com acesso aos dados registados facultem às «pessoas autorizadas» o acesso direto a esses dados, transmitam dados mediante pedido, certifiquem os dados e partilhem informações sobre pessoas condenadas por crimes de abuso sexual de menores.

3. Síntese do processo

25. Com a presente ação, a Comissão visa estas sete regras. No que respeita às regras 1, 3, 4, 6 e 7, alega que violam várias disposições do direito primário ou derivado da União (fundamentos 1 a 3), a Carta (fundamento 5) e o artigo 2.º TUE (fundamento 6). No que respeita às regras 5 e 8, a Comissão não invoca uma violação do artigo 2.º TUE, mas apenas do direito derivado da União no que respeita à regra 5 (fundamento 1) e do direito derivado da União e da Carta no que respeita à regra 8 (fundamento 4).

26. Para facilitar a compreensão desta complexa ação, os fundamentos da Comissão, uma vez que são relativos a várias regras nacionais e a várias disposições do direito da União, são apresentados esquematicamente no quadro que se segue.

<table>
<tr><td>Regras nacionais</td><td colspan="3">Disposições do direito da União alegadamente violadas e fundamentos pertinentes da Comissão</td></tr>
<tr><td>Regra 1
(na Lei de proteção das crianças)</td><td>Artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva sobre comércio eletrónico (fundamento 2); Artigos 16.º e 19.º da Diretiva Serviços e artigo 56.º TFUE (fundamento 3)</td><td rowspan="5">Artigos 1.º, 7.º, 11.º e 21.º da Carta (fundamento 5)</td><td rowspan="5">Artigo 2.º TUE (fundamento 6)</td></tr>
<tr><td>Regra 3
(na Lei da publicidade)</td><td>Artigo 9.º, n.º 1, alínea c), ii), da Diretiva SCSA (fundamento 1); Artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva sobre comércio eletrónico (fundamento 2); Artigos 16.º e 19.º da Diretiva Serviços e artigo 56.º TFUE (fundamento 3)</td></tr>
<tr><td>Regras 4 e 6
(na Lei dos média)</td><td>Artigo 6.º-A, n.º 1, da Diretiva SCSA (fundamento 1)</td></tr>
<tr><td>Regra 7
(na Lei do ensino público nacional)</td><td>Artigos 16.º e 19.º da Diretiva Serviços e artigo 56.º TFUE (fundamento 3)</td></tr>
<tr><td>Regra 5
(na Lei dos média)</td><td>Artigos 2.º e 3.º, n.º 1, da Diretiva SCSA (fundamento 1)</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>Regra 8
(na Lei do registo criminal)</td><td>Artigo 10.º do RGPD e artigo 8.º, n.º 2, da Carta (fundamento 4)</td><td></td><td></td></tr>
</table>

27. A Comissão pede ao Tribunal de Justiça que declare que as regras violam as disposições do direito da União conforme apresentado no quadro. A Hungria considera que o Tribunal de Justiça deve julgar a ação da Comissão improcedente na sua totalidade.

II. Análise — Parte 1: Violação dos direitos e valores fundamentais

28. O presente processo por infração diz respeito a múltiplas violações das regras do mercado interno no que se refere à liberdade de prestação de serviços e a vários direitos consagrados na Carta. Importa salientar que também suscita, pela primeira vez, um fundamento separado relativo à violação do artigo 2.º TUE.

29. A importância primordial das questões relativas à violação do artigo 2.º TUE leva-me a não seguir a ordem pela qual a Comissão apresentou os fundamentos de violação. Dado que muitas das questões relativas à primeira série de fundamentos da petição da Comissão são questões técnico-jurídicas e que alguns dos fundamentos de violação apenas dizem respeito ao direito derivado da União, e não à Carta nem ao artigo 2.º TUE, abordarei esta primeira série de fundamentos na parte 2 da minha análise [18].

30. Todavia, uma vez que a referida primeira série de fundamentos é importante para introduzir a Carta no presente processo [19], importa começar por explicar que, na minha opinião, todas as alterações em causa estão abrangidas pelo âmbito de aplicação das diretivas invocadas pela Comissão e/ou do artigo 56.º TFUE [20]. Por conseguinte, qualquer derrogação à liberdade de prestação de serviços introduzida por essas alterações deve não só ser justificada por razões de interesse público, prosseguidas de forma proporcionada, mas também não pode violar os direitos garantidos pela Carta [21].

31. Não obstante a minha decisão de alterar a ordem pela qual abordarei os fundamentos da Comissão, importa sublinhar que, na sua petição, a Comissão pediu ao Tribunal de Justiça que declarasse a existência de uma violação do artigo 2.º TUE em conexão com outras violações do direito da União relativas à liberdade de prestação de serviços e à Carta. Por conseguinte, o fundamento relativo à violação do artigo 2.º TUE é suscitado no âmbito de aplicação do direito da União.

32. A Comissão pede ao Tribunal de Justiça, como sublinhou na audiência, que declare a ocorrência de uma violação do artigo 2.º TUE apenas nestas circunstâncias particulares. Referir-me-ei a esta situação como o recurso ao artigo 2.º TUE como fundamento de violação *independente*, por oposição ao recurso ao mesmo artigo como fundamento de violação *autónomo*. Estaríamos perante este último caso se pudesse ser declarada uma violação do artigo 2.º TUE mesmo fora do âmbito de aplicação do direito da União ou independentemente de outras violações do direito da União.

18 Isto significa que abordarei em pormenor o primeiro a quarto fundamentos da Comissão na segunda parte das presentes conclusões. Na primeira parte das presentes conclusões, abordarei o quinto e o sexto fundamentos invocados pela Comissão.

19 Em conformidade com o seu artigo 51.º, n.º 1, a Carta tem por destinatários os Estados-Membros apenas quando «apliquem o direito da União». O Tribunal de Justiça interpretou este conceito no sentido de que abrange todas as situações que entram no âmbito de aplicação do direito da União [v., neste sentido, Acórdão de 26 de fevereiro de 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, n.ºs 19 e 21)], incluindo aquelas em que os Estados-Membros invocam derrogações às liberdades do mercado interno admitidas pelo direito da União [v., neste sentido, Acórdão de 18 de junho de 1991, ERT (C-260/89, EU:C:1991:254, n.º 43)].

20 Na segunda parte das minhas conclusões, será efetuada uma análise mais detalhada desta posição.

21 V., neste sentido, Acórdãos de 18 de junho de 1991, ERT (C-260/89, EU:C:1991:254, n.ºs 42 a 44); de 14 de outubro de 2004, Omega (C-36/02, EU:C:2004:614, n.ºs 37 e 38 e jurisprudência referida); e de 4 de outubro de 2024, Mirin (C-4/23, EU:C:2024:845, n.º 62).

33. A questão da eventual aplicação autónoma do artigo 2.º TUE para apreciar a validade da legislação dos Estados-Membros ou das ações levadas a cabo fora do âmbito de aplicação do direito da União não se coloca no caso em apreço [22]. Embora esta questão tenha sido discutida em certa medida na audiência, não foi submetida ao Tribunal de Justiça no presente processo, e considero que o Tribunal de Justiça deve deixar qualquer discussão a este respeito para uma causa apropriada que possa surgir no futuro.

34. Tendo presentes estas observações introdutórias, prosseguirei as minhas conclusões da forma a seguir exposta. Na parte 1, secção A, explicarei por que razão o presente processo é, no seu cerne, sobre valores. Na secção B, apresentarei argumentos sobre por que razão a legislação húngara constitui uma violação dos direitos fundamentais protegidos pelos artigos 21.º, 11.º e 7.º da Carta e, sobretudo, por que razão essas violações não podem ser justificadas. Explicarei ainda por que razão tal representa uma violação da dignidade humana, conforme consagrada no artigo 1.º da Carta. Na secção C, abordarei a questão de saber se a alegação da Comissão relativa a uma violação independente do artigo 2.º TUE pode ser acolhida. Na parte 2 das presentes conclusões, voltarei aos argumentos da Comissão e aos contra-argumentos da Hungria relativos à violação de disposições concretas do Tratado FUE e do direito derivado da União.

A. Cerne do litígio

35. Interrogada na audiência sobre as razões pelas quais apresentou um fundamento independente em que alega uma violação do artigo 2.º TUE, a Comissão explicou que, quando do exame das violações individuais de vários atos derivados da União e da Carta, tinha chegado à conclusão de que havia «algo mais» no caso em apreço.

36. Este «algo mais» decorre, na minha opinião, da divergência subjacente de valores entre a posição do Governo Húngaro e a posição da Comissão no que se refere às razões apresentadas pela Hungria para fundamentar e justificar as alterações controvertidas.

37. A Hungria alega que as alterações visam proteger os menores e são necessárias para esse efeito, uma vez que a exposição destes a «conteúdos LGBTI» pode ter um impacto negativo no seu desenvolvimento físico, mental ou moral. Este Estado-Membro também explica que a decisão sobre quando apresentar a um menor «conteúdos LGBTI» potencialmente nocivos deve ser deixada aos progenitores ou aos tutores legais.

38. A Comissão, apoiada pelo Parlamento Europeu e pelos 16 Estados-Membros intervenientes, considera que a exposição dos menores a conteúdos que retratem vidas LGBTI não pode, por si só, prejudicar o seu desenvolvimento.

39. Nesta fase, é necessário explicar que a legislação húngara não proíbe nem restringe a representação de conteúdos LGBTI eróticos ou pornográficos; em vez disso, proíbe a representação da vida quotidiana das pessoas LGBTI. Por outras palavras, as regras em causa proíbem ou restringem os «conteúdos LGBTI» *além* dos conteúdos pornográficos ou dos

[22] Embora seja difícil imaginar uma violação do artigo 2.º TUE que não tenha nenhum impacto noutra disposição do direito da União, tal cenário pode, no entanto, ser equacionado. A este respeito, v. Rossi, L.S., «"Concretised", "Flanked", or "Standalone"? Some Reflections on the Application of Article 2 TEU», *European Papers*, 2025, p. 23.

conteúdos que representam a sexualidade de forma gratuita ou a violência [23]. Para proteger as crianças de conteúdos abertamente sexuais, não era necessário alterar a legislação acrescentando a proibição de «conteúdos LGBTI». Estes conteúdos já tinham sido tidos em conta pelas regras que protegem os menores antes da adoção das alterações controvertidas.

40. Assim, só se pode concluir que a proibição adicional dos «conteúdos LGBTI», conforme introduzida pelas alterações controvertidas, se aplica à vida quotidiana e normal das pessoas LGBTI. É neste sentido que utilizarei a expressão «conteúdos LGBTI».

41. A decisão da Hungria de proteger os menores dos «conteúdos LGBTI» não se baseia em nenhuma prova científica da sua potencial nocividade para o desenvolvimento físico, mental ou moral das crianças. Baseia-se, portanto, num juízo de valor ou, como referido pelo Parlamento Europeu, num preconceito de que a vida homossexual e não cisgénero não tem o mesmo valor ou estatuto da vida heterossexual e cisgénero. É por esta razão que a Hungria considera que «o acesso dos menores a conteúdos desse tipo pode afetar negativamente a imagem que têm de si próprios ou do mundo» [24].

42. O juízo de valor em que assenta a legislação húngara em causa está em manifesta contradição com os valores da dignidade humana, da igualdade e do respeito pelos direitos humanos como entendidos na União Europeia e no ordenamento europeu mais amplo dos direitos humanos, conforme definidos na Convenção Europeia dos Direitos do Homem (a seguir «CEDH») [25].

43. Por conseguinte, a divergência entre a Comissão e a Hungria no presente processo é uma divergência sobre *valores*. No entanto, mantém-se a questão de saber se tal divergência pode e deve determinar a aplicação do artigo 2.º TUE.

44. Antes de iniciar uma discussão sobre a aplicabilidade do artigo 2.º TUE no presente processo, começarei por demonstrar que as regras controvertidas violam uma série de direitos fundamentais protegidos pela Carta e que a violação desses direitos não pode ser justificada pelas razões apresentadas pela Hungria.

B. Quinto fundamento da Comissão — Violação dos direitos da Carta

45. A Comissão alega que as regras 1, 3, 4, 6 e 7 violam a proibição de discriminação em razão do sexo e da orientação sexual, conforme figura no artigo 21.º da Carta (2), a liberdade de expressão e de informação, conforme garantida pelo artigo 11.º da Carta (3), e o respeito pela vida privada e familiar, conforme previsto no artigo 7.º da Carta (4). A Hungria contesta todas estas alegações, sustentando que as suas regras contribuem para a proteção dos menores. Analisarei se as regras em causa constituem uma ingerência nesses direitos, depois de ter explicado que a Carta é

[23] A este respeito, os «conteúdos LGBTI» são proibidos pelas regras 1 e 3 juntamente com os conteúdos pornográficos e os conteúdos que representam a sexualidade de forma gratuita; pela regra 4, juntamente com a proibição dos conteúdos que tenham como elemento central a violência ou a representação gratuita da sexualidade; e, pela regra 6, juntamente com a proibição de retratação da pornografia e de representação gratuita da sexualidade. Todavia, a regra 7 limita-se a proibir a promoção de conteúdos LGBT.

[24] Na sua petição, a Comissão citou esta afirmação da resposta da Hungria à notificação para cumprir. V. n.º 250 da petição da Comissão.

[25] V., por exemplo, TEDH, Acórdão de 21 de outubro de 2010, Alekseyev c. Rússia (CE:ECHR:2010:1021JUD000491607, § 86), no qual esse tribunal explicou que não existem «provas científicas ou dados sociológicos […] que indiciem que a mera menção da homossexualidade ou o debate público aberto sobre o estatuto social das minorias sexuais afetam negativamente as crianças». V., também, TEDH, Acórdão de 20 de junho de 2017, Bayev e o. c. Rússia (CE:ECHR:2017:0620JUD006766709, § 82), no qual o TEDH declarou que, uma vez que os menores que tinham assistido à campanha a favor das pessoas LGBTI foram expostos a ideias de diversidade, igualdade e tolerância, a adoção destes pontos de vista só podia contribuir para a coesão social, o que também foi confirmado num recente Acórdão do TEDH de 23 de janeiro de 2023, Macatė c. Lituânia (CE:ECHR:2023:0123JUD006143519, § 211).

aplicável às regras em causa (1). Como demonstrarei, a ingerência que efetivamente existe não pode ser justificada (5), razão pela qual considero que a alegação da Comissão relativa à violação da dignidade humana também deve ser acolhida (6).

1. Aplicabilidade da Carta

46. Em conformidade com o artigo 51.º, n.º 1, da Carta, os Estados-Membros só estão vinculados por esta quando aplicam o direito da União. Como explicou o Tribunal de Justiça, isto significa que os direitos fundamentais garantidos na Carta devem ser respeitados sempre que uma legislação nacional se enquadra no âmbito de aplicação do direito da União [26]. Por outras palavras, a Hungria só pode violar a Carta se as regras controvertidas entrarem no âmbito de aplicação do artigo 56.º TFUE e/ou dos instrumentos de direito derivado que, segundo a Comissão, são violados por essas regras. Antes de apreciar as alegações relativas à violação dos direitos fundamentais, importa, portanto, determinar se as cinco regras em causa entram no âmbito de aplicação do direito da União.

47. A Hungria não contesta que as regras 3, 4 e 6 entram no âmbito de aplicação de, pelo menos, uma diretiva. No entanto, considera que a regra 1 e a regra 7 estão fora do âmbito do direito da União.

48. A regra 1 proíbe a retratação e a promoção de «conteúdos LGBTI» a menores no contexto da Lei de proteção das crianças. A Hungria alega que esta lei tem como destinatários o Estado, as autoridades locais e as pessoas singulares e coletivas mandatadas pelas autoridades públicas para prestarem um conjunto restrito de serviços relacionados com os cuidados e a proteção das crianças. Tais serviços não são prestados mediante remuneração e, por conseguinte, não estão abrangidos pelo conceito de serviços na aceção do artigo 56.º TFUE. Além disso, esses serviços não são suscetíveis de ser prestados a nível transfronteiriço.

49. Todavia, em primeiro lugar, a Comissão alega que o âmbito de aplicação da Lei de proteção das crianças não é tão restrito e que se aplica igualmente às entidades que prestam cuidados a crianças mediante remuneração, como creches [27] ou estabelecimentos privados de acolhimento. Estas podem ser abrangidas pelo conceito de prestador de serviços na aceção do direito da União se prestarem os seus serviços mediante remuneração.

50. Além disso, mesmo que os destinatários da Lei de proteção das crianças não prestem serviços a crianças mediante remuneração, são desincentivados de adquirir serviços, incluindo os propostos por prestadores de outros Estados-Membros, que contenham «conteúdos LGBTI». Uma vez que estão proibidos de utilizar esses conteúdos durante a atividade prestação de cuidados a crianças, não há motivo para se tornarem destinatários de serviços com «conteúdos LGBTI» [28].

[26] Acórdão de 26 de fevereiro de 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, n.º 21).

[27] V., a este respeito, artigo 41.º da Lei de proteção das crianças.

[28] V., por analogia, processos relativos à utilização de produtos nos quais o Tribunal de Justiça considerou que normas que restringem a utilização de um produto constituíam medidas de efeito equivalente a restrições quantitativas proibidas pelo artigo 34.º TFUE. V., a este respeito, Acórdãos de 10 de fevereiro de 2009, Comissão/Itália (Reboques) (C-110/05, EU:C:2009:66), e de 4 de junho de 2009, Mickelsson e Roos (C-142/05, EU:C:2009:336, em especial n.ºs 26 a 28).

51. O artigo 56.º TFUE e a Diretiva Serviços proíbem restrições tanto à prestação como à receção de serviços transfronteiriços [29]. Além disso, a Diretiva sobre comércio eletrónico, que, segundo a Comissão, é violada pela regra 1, também proíbe as restrições tanto ao fornecimento como à receção de serviços da sociedade da informação [30].

52. Como alega a Comissão, é possível que a Lei de proteção das crianças torne menos atrativa a prestação de serviços transfronteiriços, como, por exemplo, uma peça de teatro que conte a história de uma família LGBTI e que ofereça os seus serviços em creches em toda a União. Do mesmo modo, um estabelecimento de acolhimento na Hungria não tem motivos para adquirir um filme de desenhos animados que forneça material didático adaptado aos adolescentes sobre a identidade de género, disponibilizado mediante pedido no sítio Internet de um prestador de serviços situado na Croácia. A regra 1 restringe, assim, a prestação transfronteiriça de serviços da sociedade da informação.

53. Por conseguinte, considero que a regra 1, tal como figura na Lei de proteção das crianças, pode ser aplicada aos serviços na aceção do direito da União.

54. A regra 7 da Lei do ensino público nacional proíbe a promoção de «conteúdos LGBTI» na educação sexual.

55. A Hungria alega que esta regra não é abrangida pelo âmbito de aplicação da legislação da União em matéria de serviços, uma vez que o ensino público não é considerado um serviço prestado mediante remuneração na aceção da legislação da União.

56. É verdade que a jurisprudência considera, em geral, que o ensino no setor público não constitui uma prestação de serviços [31]. Todavia, em diversos acórdãos, o Tribunal de Justiça declarou que as atividades de ensino podem ser qualificadas de serviços na aceção do direito da União quando são realizadas mediante remuneração e operam fora do sistema de ensino estritamente público financiado pelo Estado [32]. Esse pode ser igualmente o caso de qualquer serviço prestado por um conferencista ou perito externo convidado que intervenha em estabelecimentos de ensino [33].

57. Por conseguinte, considero que a regra 7 também pode ser aplicada a situações abrangidas pelo direito da União.

58. Em conclusão, todas as cinco regras impugnadas pela Comissão entram no âmbito de aplicação do direito da União e devem, portanto, ser conformes com a Carta.

59. Uma vez que a Carta é aplicável, examinarei agora a compatibilidade destas regras com os direitos da Carta invocados pela Comissão.

29 V., neste sentido, Acórdãos de 6 de outubro de 2009, Comissão/Espanha (C-153/08, EU:C:2009:618, n.º 29 e jurisprudência referida), e de 2 de março de 2023, Recreatieprojecten Zeeland e o. (C-695/21, EU:C:2023:144, n.º 13 e jurisprudência referida).

30 V., neste sentido, conceito de destinatário do serviço que figura no artigo 2.º, alínea d), da Diretiva sobre comércio eletrónico: qualquer pessoa, singular ou coletiva, que, para fins profissionais ou não, utilize um serviço da sociedade da informação, nomeadamente para procurar ou para tornar acessível determinada informação;

31 V., neste sentido, Acórdãos de 27 de setembro de 1988, Humbel e Edel (263/86, EU:C:1988:451, n.ºs 17 a 19), e de 7 de dezembro de 1993, Wirth (C-109/92, EU:C:1993:916, n.ºs 15 e 16).

32 V., neste sentido, Acórdãos de 7 de dezembro de 1993, Wirth (C-109/92, EU:C:1993:916, n.º 17); de 11 de setembro de 2007, Comissão/Alemanha (C-318/05, EU:C:2007:495, n.º 69); e de 20 de maio de 2010, Zanotti (C-56/09, EU:C:2010:288, n.º 32).

33 V., neste sentido, Acórdão de 27 de junho de 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, n.ºs 41 e seguintes).

60. Recorde-se que as cinco regras às quais este fundamento se aplica estão formuladas da forma semelhante. Todas elas restringem ou impedem o acesso dos menores de 18 anos, sem distinção entre grupos etários, a conteúdos que promovam ou retratem identidades de género que não correspondem ao sexo atribuído à nascença, bem como a mudança de sexo ou a homossexualidade. O acesso a tais conteúdos é restringido ou proibido quer de forma geral (regra 1), quer quando figurem em programas de comunicação social audiovisual lineares (CSA) (regra 4), quer como mensagens de sensibilização em CSA (regra 6), quer como publicidade em qualquer tipo de média (regra 3). A regra 7 apenas proíbe a promoção — e não a retratação — de «conteúdos LGBT» no contexto da edução sexual.

2. Violação do artigo 21.º da Carta

61. O artigo 21.º da Carta proíbe a discriminação em razão, designadamente, do sexo e da orientação sexual.

62. Segundo jurisprudência constante, um tratamento menos favorável das pessoas em razão da mudança de sexo («transexualismo») [34] constitui uma discriminação em razão do sexo [35]. O recente Acórdão no processo Mousse confirma que a proibição de discriminação sexual se estende também à discriminação em razão de uma identidade de género que não corresponde ao sexo atribuído à nascença e que não comporta uma mudança física de género («identidade transgénero») [36].

63. Por outro lado, a homossexualidade, igualmente visada pelas regras em causa, está abrangida pelo conceito de «orientação sexual» [37].

64. A Comissão alega que a discriminação no caso em apreço consiste na diferença de tratamento das pessoas heterossexuais e cisgénero em relação às pessoas LGBTI. Embora as regras em causa afetem a apresentação a menores de conteúdos que retratem vidas homossexuais e não cisgénero, não restringem a apresentação de conteúdos que retratam a vida de pessoas heterossexuais e cisgénero. Além disso, as alterações em causa visam, na opinião da Comissão, marginalizar as pessoas LGBTI na sociedade húngara.

65. A Hungria contra-argumenta que as regras em causa não têm por objeto as pessoas LGBTI, mas antes visam proteger os menores num número limitado de situações em que a sua exposição a «conteúdos LGBTI» não pode ser controlada pelos seus progenitores ou tutores.

66. Segundo jurisprudência do Tribunal de Justiça, existe discriminação não só quando uma pessoa é objeto de um tratamento menos favorável do que aquele que é dado a outra pessoa em situação comparável, mas também quando uma ação ou legislação introduz diferenciações com

[34] A diferença entre mudança de sexo («transexualismo») e identidade de género diferente da atribuída à nascença («identidade transgénero») reside no facto de a primeira implicar intervenções médicas ou físicas, ao passo que o termo «transgénero» está mais relacionado com a identidade do que com aspetos físicos ou médicos.

[35] Acórdãos de 30 de abril de 1996, P. v S. (C-13/94, EU:C:1996:170, n.º 20); de 7 de janeiro de 2004, K.B. (C-117/01, EU:C:2004:7, n.º 34); de 27 de abril de 2006, Richards (C-423/04, EU:C:2006:256, n.º 24); e de 26 de junho de 2018, MB (Mudança de género e pensão de reforma) (C-451/16, EU:C:2018:492, n.º 35).

[36] Acórdão de 9 de janeiro de 2025, Mousse (C-394/23, EU:C:2025:2, n.ºs 61 e 62).

[37] Para ilustração de um caso de discriminação em razão da orientação sexual, v., por exemplo, Acórdão de 12 de janeiro de 2023, TP (Editor audiovisual para a televisão pública) (C-356/21, EU:C:2023:9, n.º 66).

base num critério proibido. Isto é assim independentemente da identidade das vítimas afetadas pelo recurso a esse critério proibido, ou seja, quer se trate de uma pessoa pertencente a um grupo minoritário que a proibição protege ou de uma pessoa não pertencente ao grupo em causa [38].

67. Aplicando esta jurisprudência ao caso em apreço, as regras em causa que se baseiam explicitamente nos critérios do sexo (identidade transexual ou transgénero) e da orientação sexual (orientação homossexual) são efetivamente discriminatórias.

68. Apesar da alegação húngara de que essas regras não visam esse grupo minoritário, elas assentam claramente numa diferenciação baseada no sexo e na orientação sexual. Como explicado anteriormente (ver n.º 39 das presentes conclusões), é proibido o acesso de menores a conteúdos que retratem a vida normal de pessoas LGBTI, e não apenas a representações abertamente sexuais ou pornográficas da vida de pessoas LGBTI. O acesso a conteúdos que retratem a vida normal das pessoas heterossexuais e cisgénero não é, no entanto, proibido por nenhuma das regras 1, 3, 4, 6 ou 7.

69. No que respeita à regra 7, a Hungria esclarece que apenas proíbe a propagação de «conteúdos LGBTI» e unicamente no âmbito da educação sexual. No entanto, isso não constitui um argumento de defesa contra a alegação de discriminação. Posso concordar que a promoção de qualquer tipo de vida não deve fazer parte do ensino, que deve ser tão imparcial quanto possível e permitir que as crianças desenvolvam os seus próprios pontos de vista sobre diferentes temáticas [39]. No entanto, a regra 7 apenas proíbe a promoção de «conteúdos LGBTI», mas não de conteúdos heterossexuais ou cisgénero. Por conseguinte, é discriminatória em razão do sexo e da orientação sexual.

70. A Hungria alega ainda que a Comissão não forneceu nenhum exemplo de violações concretas das regras de não discriminação.

71. A este respeito, importa tomar em consideração que o processo por infração é um exercício de fiscalização jurisdicional abstrata. A Comissão instaura frequentemente processos deste tipo contra a legislação de um Estado-Membro *enquanto tal* e a alegação diz necessariamente respeito ao *potencial* dessa legislação para violar o direito da União. Em tais situações de fiscalização jurisdicional abstrata, o Tribunal de Justiça, à semelhança dos tribunais constitucionais nacionais quando apreciam a constitucionalidade da uma legislação, não se pronuncia sobre a violação concreta dos direitos humanos individuais, mas sobre o potencial dessas regras para violar os direitos fundamentais de indivíduos ou de grupos.

72. A Comissão apresentou argumentos suficientes para demonstrar que a legislação impugnada tem potencial para prejudicar vários indivíduos ou grupos pelo facto de se basear no critério proibido. Qualquer prestador de serviços ou destinatário de serviços é prejudicado pela proibição de fornecer conteúdos LGBTI ou de aceder a esses. Esta limitação não afeta apenas as pessoas LGBTI, mas as pessoas singulares e coletivas em geral.

[38] V., a este respeito, em relação à discriminação ética, Acórdão de 16 de julho de 2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria (C 83/14, EU:C:2015:480, n.º 56). V. também as minhas Conclusões no processo Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge (C-417/23, EU:C:2025:98, n.ºs 105 a 120).

[39] Interpretando o artigo 2.º, segundo período, do Primeiro Protocolo da CEDH, consagrado ao direito à instrução, o TEDH considerou que o mesmo implica «que o Estado, no exercício das suas funções em matéria de educação e ensino, zele por que as informações ou conhecimentos que figuram no programa sejam transmitidos de forma objetiva, crítica e pluralista. É proibido ao Estado prosseguir um objetivo de doutrinação que se possa considerar que não respeita as convicções religiosas e filosóficas dos progenitores». V. TEDH, Acórdãos de 7 de dezembro de 1976, Kjeldsen, Busk Madsen e Pedersen/Dinamarca, CE:ECHR:1976:1207JUD000509571, § 53, e de 18 de março de 2011, Lautsi e o. c. Itália (CE:ECHR:2011:0318JUD003081406, § 62).

73. Além disso, as alterações em causa têm efeitos estigmatizantes para as pessoas LGBTI. A estigmatização é uma situação em que são atribuídas características socialmente criticáveis aos membros de um grupo minoritário, como as pessoas LGBTI, apenas com base na sua pertença ou na perceção da sua pertença a esse grupo.

74. A estigmatização coloca as pessoas LGBTI numa posição desfavorável no mercado de trabalho e na vida social [40].

75. Partilho da opinião da Comissão segundo a qual proibir o acesso à apresentação das vidas comuns das pessoas LGBTI por serem consideradas prejudiciais é, por si só, estigmatizante, não só para os menores, mas também para os adultos.

76. Além disso, a perceção negativa da comunidade LGBTI é também agravada pelo facto de se colocar a representação de vidas LGBTI comuns a par da representação gratuita da sexualidade e da pornografia, bem como da violência.

77. Por último, a fusão, na Lei de alteração, das regras relativas à proteção das crianças contra a pedofilia com as regras adotadas para proteger as crianças contra conteúdos LGBTI reforça, ainda mais, o efeito estigmatizante que as regras têm em si mesmas.

78. A Hungria defende-se deste último argumento explicando que é uma técnica legislativa habitual neste Estado-Membro alterar várias leis com um único ato legislativo e que as leis assim alteradas nada têm que ver com a pedofilia.

79. Mesmo que isso possa ser verdade do ponto de jurídico, tendo em conta o efeito a nível social que tal técnica pode ter nesta situação concreta, a Hungria poderia ter decidido separar as duas leis de alteração e evitar quaisquer efeitos colaterais estigmatizantes. Pelo contrário, este Estado-Membro decidiu fundir estas diferentes alterações legislativas.

80. Acrescento que vários relatórios de instituições da União [41], ou de organizações internacionais que supervisionam o respeito dos direitos humanos [42], reconheceram igualmente que as regras húngaras em causa têm um efeito estigmatizante, como sustenta a Comissão.

81. Na minha opinião, a contribuição ativa para a estigmatização de um grupo minoritário por um Estado, intencional ou não, constitui uma discriminação direta, porquanto é contrária à própria natureza do princípio da igualdade [43]. A estigmatização reforça os preconceitos sociais já

40 V., a este respeito, o inquérito realizado pela Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia, «LGBTIQ equality at a crossroads: progress and challenges», 11 de maio de 2024, disponível em https://fra.europa.eu/pt/publication/2024/lgbtiq-equality-crossroads-progress-and-challenges.

41 Resolução do Parlamento Europeu, de 8 de julho de 2021, sobre as violações do direito da UE e dos direitos dos cidadãos LGBTIQ na Hungria em resultado das alterações legislativas introduzidas pelo Parlamento húngaro [2021/2780(RSP)].

42 Comissão de Veneza, *Opinion on the compatibility with international human rights standards of Act LXXIX [of 2021] amending certain acts for the protection of children, adopted by the Venice Commission at its 129th plenary session* (Veneza e *online*, 10 e 11 de dezembro de 2021), n.os 24 e 25. V., também, Amnistia Internacional, *From freedom to censorship*; *the consequences of Hungarian Propaganda Law*, Amnesty international, Budapest, 2024; Háttér Society, *The Anti-LGBTQI Law of Hungary in Action: A Combination of State- and Self-Enforcement*, novembro de 2024; disponível em: https://en.hatter.hu/sites/default/files/dokumentum/kiadvany/hatter-anti-lgbtqi-law-2024-november.pdf. Na audiência, a Hungria contestou algumas conclusões específicas desse relatório.

43 V., a este respeito, Acórdão de 16 de julho de 2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, EU:C:2015:480, n.os 84 e 87). V. também as minhas Conclusões no processo Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge (C-417/23, EU:C:2025:98, n.os 147 a 158).

existentes na sociedade, afastando, em vez de aproximar, o desenvolvimento social da igualdade. Isto compromete o objetivo das regras que proíbem a discriminação, que é a realização da igualdade em qualquer sociedade [44].

82. A Constituição da União Europeia, que inclui os Tratados e a Carta, reflete a opção de as pessoas serem tratadas de forma igual, não obstante o seu sexo ou orientação sexual. Esta opção está expressa no artigo 21.º da Carta, que enumera o sexo e a orientação sexual como razões proibidas de discriminação, bem como no artigo 19.º TFUE, que constitui uma base jurídica para as medidas da União destinadas a combater este tipo de discriminação.

83. Ainda que possa ser verdade que, em algumas sociedades europeias, os direitos à igualdade das pessoas LGBTI ainda não estão plenamente interiorizados, um Estado-Membro que adote regras que afastam deste objetivo a aceitação social da igualdade deste grupo minoritário viola o artigo 21.º da Carta.

3. Violação do artigo 11.º da Carta

84. O artigo 11.º da Carta garante a liberdade de expressão e de informação. Este direito compreende a liberdade de opinião e a liberdade de receber e de transmitir informações ou ideias, sem que possa haver ingerência de quaisquer poderes públicos. O artigo 11.º, n.º 2, especifica que também são protegidos a liberdade e o pluralismo dos meios de comunicação social.

85. De acordo com as anotações relativas à Carta [45], os direitos garantidos no artigo 11.º da Carta correspondem aos garantidos pelo artigo 10.º CEDH. Nesta perspetiva, as conclusões do TEDH foram uma fonte preciosa de inspiração para a jurisprudência do Tribunal de Justiça.

86. A este respeito, o Tribunal de Justiça precisou que a liberdade de expressão abrange a comunicação veiculada por qualquer meio de comunicação, incluindo a Internet (através de serviços da sociedade da informação) [46]. Confirmou igualmente que o artigo 11.º se aplica a todos os tipos de comunicação, incluindo comercial, que pode assumir a forma de publicidade [47].

87. Esta liberdade protege não só a partilha de «informações» ou «ideias» acolhidas favoravelmente ou consideradas inofensivas ou indiferentes, mas também as que ofendem, chocam ou inquietam; estas são as exigências do pluralismo, da tolerância e do espírito de abertura, sem os quais não existe uma «sociedade democrática» [48].

44 Assim, o artigo 19.º, n.º 1, TFUE fornece uma base jurídica para *combater* a discriminação. Vários atos adotados com base nesta disposição explicam que se destinam a aplicar o princípio da igualdade de tratamento. V. título da Diretiva 2000/43/CE do Conselho, de 29 de junho de 2000, que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica (JO 2000, L 180, p. 22), e respetivo artigo 1.º que estabelece: «A presente diretiva tem por objetivo estabelecer um quadro jurídico para o combate à discriminação baseada em motivos de origem racial ou étnica, com vista a pôr em prática nos Estados-Membros o princípio da igualdade de tratamento.» A Diretiva 2000/78/CE do Conselho, de 27 de novembro de 2000, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional (JO 2000, L 303, p. 16), utiliza uma formulação semelhante.

45 JO 2007, C 303, p. 17.

46 V., neste sentido, Acórdão de 9 de março de 2021, VG Bild-Kunst (C-392/19, EU:C:2021:181, n.º 49 e jurisprudência referida).

47 V., neste sentido, Acórdãos de 17 de dezembro de 2015, Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823, n.º 64 e jurisprudência pertinente do TEDH referida), e de 3 de fevereiro de 2021, Fussl Modestraße Mayr (C-555/19, EU:C:2021:89, n.º 81).

48 V., neste sentido, Acórdãos de 6 de março de 2001, Connolly/Comissão (C-274/99 P, EU:C:2001:127, n.º 39 e jurisprudência pertinente do TEDH referida), e de 12 de janeiro de 2023, Migracijos departamentas (Motivos de perseguição baseados em opiniões políticas) (C-280/21, EU:C:2023:13, n.º 30).

88. À luz do que precede, a Comissão sustenta que as regras em causa violam não só a liberdade da comunidade LGBTI de transmitir as informações e as ideias que dizem respeito a esta comunidade, mas também o direito de o público em geral comunicar e receber informações sobre a comunidade LGBTI. Embora as regras digam respeito aos menores e, por conseguinte, restrinjam necessariamente o seu direito de receber informações, os «conteúdos LGBTI» sob a forma de publicidade, anúncios de serviço público ou mensagens de sensibilização não podem ser recebidos nem transmitidos por ninguém.

89. Concordo com a Comissão sobre o facto de que a classificação dos programas audiovisuais na categoria V, como exige a regra 4 se contiverem conteúdos LGBTI, limita não só os menores, mas também qualquer pessoa que possa desejar ver esse programa, dado que só pode ser difundido num horário tardio durante a noite. Limita igualmente os autores e os prestadores de serviços audiovisuais que apresentam tais programas. Se o autor de um filme de desenhos animados, que representa a vida de uma família LGBTI ou os problemas de dois adolescentes que se confrontam com a sua sexualidade ou identidade de género, só puder difundir tais conteúdos num horário limitado, e se o filme de desenhos animados não puder ser mostrado numa escola ou noutros espaços públicos, tanto o direito dessa pessoa de transmitir a sua ideia como o direito de qualquer pessoa de a receber são restringidos [49].

90. Por último, a regra 3 da Lei da publicidade prejudica claramente a comunicação comercial.

91. Nos seus argumentos de contestação das alegações de violação da liberdade de expressão, a Hungria sustenta que a restrição só se aplica a certos modos de partilha de informação. Embora isso possa ser relevante para justificar tais ações, não altera a eventual constatação de uma ingerência nesse direito.

92. Outro argumento que a Hungria invoca para justificar a sua ingerência é que o direito das pessoas LGBTI de transmitir ou receber informações não é diretamente afetado, uma vez que as regras não impedem as pessoas LGBTI de receber ou transmitir informações, mas dizem apenas respeito a determinados conteúdos suscetíveis de prejudicar os menores. Este argumento não é relevante. O artigo 11.º da Carta visa impedir a censura e aplica-se às regras que proíbem ou restringem determinados conteúdos.

93. Por conseguinte, considero que as regras controvertidas, mesmo que circunscritas a certos meios e modos de expressão e de receção de informações, infringem a liberdade de expressão e de informação.

4. Violação do artigo 7.º da Carta

94. O artigo 7.º da Carta garante o direito ao respeito pela vida privada e familiar.

95. De acordo com as anotações relativas à Carta, os direitos garantidos pelo artigo 7.º da Carta correspondem aos garantidos pelo artigo 8.º CEDH. Consequentemente, tal como em relação à liberdade de expressão, a jurisprudência do TEDH é pertinente para a interpretação do direito ao respeito pela vida privada e familiar [50].

[49] No seu Acórdão de 23 de janeiro de 2023, Macatė c. Lituânia (CE:ECHR:2023:0123JUD006143519, § 181), o TEDH explicou que «a classificação do livro como prejudicial para o grupo etário a que se destinava afetou a possibilidade de o recorrente transmitir livremente as suas ideias».

[50] V., a este respeito, Acórdão de 4 de outubro de 2024, Mirin (C-4/23, EU:C:2024:845, n.os 62 a 65).

96. Como alega a Comissão na sua petição, o TEDH reconheceu o conceito de «vida privada» como um conceito amplo que engloba a integridade física e psicológica de uma pessoa, incluindo a vida sexual. Inclui também aspetos relacionados com a identidade física e social, como a identificação de género, o nome, a orientação sexual e as relações pessoais [51]. O artigo 8.º CEDH garante igualmente o direito a uma «vida social privada» [52], que é o direito ao desenvolvimento pessoal e à possibilidade de estabelecer relações com os outros e com o mundo exterior [53].

97. A estigmatização resultante da legislação húngara em causa afeta todos estes aspetos do direito à vida privada e familiar. O TEDH considerou que os Estados têm uma obrigação positiva de assegurar o respeito da vida privada das pessoas [54]. O Tribunal de Justiça reconheceu igualmente a existência de tais obrigações positivas no que se refere à proteção da vida privada das pessoas transexuais [55].

98. A Comissão indica que a situação nos processos decididos pelo TEDH difere da do presente processo, uma vez que as ações estigmatizantes eram ações de outras pessoas ou grupos, e que esse tribunal considerou que a violação do direito à vida privada consistiu no facto de o Estado não ter prevenido ou tratado essas ações.

99. Partilho da opinião da Comissão segundo a qual, na presente situação, a violação do direito à vida privada é ainda mais grave, uma vez que a estigmatização das pessoas LGBTI resulta da ação legislativa do Estado-Membro. Os efeitos estigmatizantes da legislação húngara, que cria um clima de hostilidade para com as pessoas LGBTI, podem afetar os sentimentos de identidade, autoestima e autoconfiança das pessoas LGBTI. Afetam os menores, mas também os adultos. Os menores pertencentes à comunidade LGBTI são particularmente afetados, uma vez que a retirada da informação sobre as vidas LGBTI da esfera pública os impede de se aperceberem de que a sua vida não é anormal. Afeta igualmente a sua aceitação pelos seus pares, na escola ou noutros ambientes e, consequentemente, também afeta o seu direito a uma «vida social privada». Por conseguinte, em vez de proteger os menores de danos, a legislação controvertida agrava esses danos.

100. No que respeita à alegação da Comissão relativa à violação do artigo 7.º da Carta, a Hungria sustenta que a Comissão não demonstrou nenhum efeito estigmatizante decorrente da legislação em causa.

101. No entanto, como já expliquei, no âmbito da fiscalização jurisdicional abstrata é suficiente aduzir argumentos segundo os quais a legislação em causa tem *potencial* para produzir efeitos estigmatizantes. A Comissão aduziu argumentos suficientes que explicam por que razão o conteúdo da legislação húngara, a sua estrutura e o procedimento pelo qual foi adotada contribuem para instalar um clima negativo em relação às pessoas LGBTI na Hungria.

102. Em conclusão, concordo a Comissão sobre o facto de que a legislação húngara comporta uma ingerência na vida privada das pessoas LGBTI.

51 TEDH, Acórdão de 14 de janeiro de 2020, Beizaras e Levickas c. Lituânia (CE:ECHR:2020:0114JUD004128815, § 109 e jurisprudência referida). V., também, anterior Acórdão de 22 de outubro de 1981, Dudgeon c. Reino Unido (CE:ECHR:1981:1022JUD000752576, § 41).

52 TEDH, Acórdãos de 29 de abril de 2002, Pretty c. Reino Unido (CE:ECHR:2002:0429JUD000234602, § 61); e de 5 de setembro de 2017, Bărbulescu c. Roménia (CE:ECHR:2017:0905JUD006149608, § 77).

53 TEDH, Acórdão de 5 de junho de 2009, Schlumpf c. Suíça (CE:ECHR:2009:0108JUD002900206, § 77).

54 TEDH, Acórdão de 16 de fevereiro de 2021, Budinova e Chaprazov c. Bulgária (CE:ECHR:2021:0216JUD001256713, § 87).

55 Acórdão de 4 de outubro de 2024, Mirin (C-4/23, EU:C:2024:845, n.º 65). V., também, neste sentido, Acórdãos de 9 de janeiro de 2025, Mousse (C-394/23, EU:C:2025:2), e de 13 de março de 2025, Deldits (C-247/23, EU:C:2025:172, n.º 47).

5. Pode uma ingerência nos direitos fundamentais ser justificada?

103. Em conformidade com o artigo 52.º, n.º 1, da Carta, os direitos nela expressos podem ser limitados. Qualquer restrição deve ser prevista por lei e respeitar o conteúdo essencial do direito em causa. Para que as regras restritivas sejam justificadas, em primeiro lugar, devem ter por objetivo proteger um interesse geral reconhecido pela União ou os direitos e liberdades de terceiros. Em segundo lugar, a restrição deve ser proporcionada ao objetivo que prossegue.

104. Nesta perspetiva, a Hungria sublinha que a ingerência nos direitos fundamentais é justificada pelos objetivos da legislação controvertida, a saber, a proteção do desenvolvimento saudável dos menores e dos direitos dos progenitores de educarem os seus filhos de acordo com as suas convicções pessoais [56].

105. Ao prosseguir tais objetivos, a Hungria sustenta que protege efetivamente os direitos fundamentais das crianças e dos progenitores, conforme contidos na Carta. Invoca o artigo 24.º, n.º 2, da Carta, que exige a proteção do interesse superior da criança, e o artigo 14.º, n.º 3, da mesma, que refere o direito dos progenitores de assegurarem a educação e o ensino dos filhos de acordo com as suas convicções religiosas, filosóficas e pedagógicas.

106. Em relação à primeira justificação invocada pela Hungria, a Comissão alega que esta não apresentou nenhum tipo de prova de que o desenvolvimento saudável dos menores pode ser de alguma forma prejudicado se forem confrontados com conteúdos que retratam a vida comum de pessoas homossexuais ou não cisgénero. Pelo contrário, a Comissão, apoiada pelos Estados-Membros intervenientes e pelo Parlamento, considera não só que os «conteúdos LGBTI» não podem ser prejudiciais para as crianças, mas que a proteção dos menores contra os «conteúdos LGBTI» pode, de facto, prejudicar o desenvolvimento e a socialização dos jovens.

107. A Hungria responde a este argumento invocando, em primeiro lugar, o princípio da precaução e, em segundo lugar, a margem de discricionariedade de que os Estados-Membros dispõem para determinar o que é prejudicial para as crianças, em conformidade com as suas tradições morais, religiosas ou culturais.

108. No que diz respeito ao princípio da precaução, a Hungria sustenta que existe *um risco de prejuízo* para o desenvolvimento dos menores se estes forem expostos a «conteúdos LGBTI» sem a orientação de um adulto. Este Estado-Membro considera que, no âmbito da sua margem de discricionariedade, pode tomar medidas de proteção «sem ter de esperar que a realidade e a gravidade de tais riscos estejam plenamente demonstradas» [57].

[56] A Hungria invoca e explica estas justificações logo nas observações preliminares do seu articulado de contestação e, em seguida, em relação às alegações da Comissão sobre a violação ou a restrição das regras relativas à liberdade de prestação de serviços. Expõe a maior parte dos seus argumentos em resposta ao primeiro fundamento da Comissão, relativo à violação do artigo 6.º-A da Diretiva SCSA. Todavia, a Hungria invoca argumentos semelhantes para justificar as suas regras no contexto de outros fundamentos, entre os quais os relativos a violações dos direitos fundamentais, limitando-se frequentemente a remeter para os seus argumentos apresentados no âmbito do primeiro fundamento.

[57] V., neste sentido, Acórdão de 19 de novembro de 2020, B S e C A [Comercialização do canabidiol (CBD)] (C-663/18, EU:C:2020:938, n.º 90 e jurisprudência referida).

109. Posso admitir que, na medida em que a proteção do desenvolvimento físico, mental e moral dos menores seja um problema de saúde, o princípio da precaução pode ser invocado para justificar medidas regulamentares [58].

110. Todavia, embora este conceito seja efetivamente indissociável de um certo grau de incerteza científica, o Tribunal de Justiça declarou que a avaliação do risco não se pode basear numa «abordagem puramente hipotética do risco, assente em meras suposições ainda não cientificamente verificadas» [59]. Os Estados-Membros que invocam tais argumentos devem, portanto, apresentar, pelo menos, alguma prova científica *prima facie* de que o risco em causa é provável. De outra forma, como considera a Comissão, a legislação húngara controvertida seria puramente arbitrária.

111. Mesmo quando expressamente convidada pelo Tribunal de Justiça a fornecer alguns elementos de prova suscetíveis de corroborar as suas alegações de que uma simples exposição a «conteúdos LGBTI» pode prejudicar o desenvolvimento dos menores, a Hungria limitou-se a reiterar a existência desse risco potencial, baseando-se em declarações muito genéricas.

112. Assim, este Estado explicou que o risco provém do poder persuasivo dos média, enquanto as crianças e os jovens adultos são propensos à experimentação e ainda não são capazes de avaliar de forma crítica o que é bom para eles. Ao mesmo tempo, se os «conteúdos LGBTI» estiverem acessíveis aos menores, os progenitores podem perder a oportunidade de decidir quando os seus filhos, que eles conhecem melhor do que qualquer outra pessoa, estão prontos para serem expostos a tais conteúdos ou de dissipar a sua possível confusão.

113. Embora se possa facilmente admitir que a confusão faz parte do crescimento, além de uma declaração tão genérica, a Hungria nunca explicou por que razão a exposição das crianças aos «conteúdos LGBTI» pode gerar mais confusão para as crianças do que qualquer outro conteúdo que possa ser novo para elas, nem por que razão os «conteúdos LGBTI» especificamente são considerados potencialmente prejudiciais.

114. Posso concordar com a Comissão sobre o facto de que a proteção do desenvolvimento saudável dos menores pode efetivamente, *em abstrato*, ser uma razão de interesse geral que pode justificar restrições de certos direitos. Todavia, uma vez que a Hungria não apresentou nenhuma prova de um possível prejuízo suscetível de resultar da exposição dos menores a «conteúdos LGBTI», não pode invocar essa justificação.

115. Traduzindo estas considerações para a linguagem jurídica da proporcionalidade, são possíveis duas conclusões. Em primeiro lugar, pode afirmar-se que a Hungria não tem uma razão de interesse geral aceitável que possa apresentar como justificação para a sua ingerência nos três direitos da Carta invocada pela Comissão. Sendo assim, não é necessário aplicar as fases subsequentes do exame da proporcionalidade, uma vez que não é possível nenhuma justificação. Em alternativa, podemos aceitar a necessidade de proteger o desenvolvimento saudável das crianças como uma razão mais abstrata de interesse geral. Todavia, nesse caso, as regras em

[58] No contexto da justificação das medidas da União, o Tribunal de Justiça confirmou que o princípio da precaução é aplicável à regulamentação em matéria de saúde humana. V., neste sentido, Acórdãos de 5 de maio de 1998, National Farmers' Union e o. (C-157/96, EU:C:1998:191, n.º 64), e de 12 de julho de 2005, Alliance for Natural Health e o. (C-154/04 e C-155/04, EU:C:2005:449, n.º 68).

[59] V., neste sentido, Acórdão de 9 de setembro de 2003, Monsanto Agricoltura Italia e o. (C-236/01, EU:C:2003:431, n.º 106), retomado na jurisprudência posterior, por exemplo, no Acórdão de 19 de novembro de 2020, B S e C A [Comercialização do canabidiol (CBD)] (C-663/18, EU:C:2020:938, n.º 90).

causa não respeitam o critério da proporcionalidade, uma vez que não são adequadas nem necessárias para a proteção das crianças contra um possível prejuízo para o seu desenvolvimento físico, mental ou moral.

116. Em todo o caso, a Hungria não pode justificar a sua ingerência nas normas contra a discriminação, na liberdade de expressão ou no direito à vida privada com a necessidade de proteger os menores de um dano.

117. Por conseguinte, na falta de qualquer prova do risco, ainda que potencial, de prejudicar o desenvolvimento saudável dos menores, a justificação da Hungria não pode ser admitida como válida.

118. Pela mesma razão, a legislação húngara controvertida não pode ser entendida no sentido de que foi adotada para garantir o interesse superior da criança, um dos direitos fundamentais previstos pela Carta, que poderia, em princípio, ser ponderado com outros direitos, como a não discriminação, o direito à vida privada e a liberdade de expressão. A Hungria não apresentou nenhuma prova de que vedar às crianças o acesso aos conteúdos LGBTI é do interesse superior da criança.

119. Além disso, para afirmar que tem o direito de considerar que os menores necessitam de proteção contra conteúdos LGBTI, a Hungria baseia-se no Acórdão proferido no processo Omega [60]. Com base nesse acórdão, alega que os Estados-Membros dispõem de uma ampla margem de discricionariedade para decidir da ordem pública em que se podem basear para justificar as suas medidas. Este Estado sublinha que, nesse acórdão, o Tribunal de Justiça adotou o ponto de vista segundo o qual a conceção da maneira como os direitos fundamentais ou outros interesses devem ser protegidos não tem de ser a mesma em todos os Estados-Membros, mas pode diferir em função das considerações de ordem moral, religiosa ou cultural que prevalecem nesse Estado.

120. Por conseguinte, a Hungria alega que a escolha da forma de proteger o desenvolvimento físico, mental e moral dos menores ou de salvaguardar os direitos parentais são, portanto, da competência de cada Estado-Membro.

121. Para sustentar que o Acórdão Omega também se aplica à proteção do desenvolvimento saudável dos menores, a Hungria baseia-se no recente Acórdão do Tribunal de Justiça no processo Booky.fi [61], em que o litígio era semelhante ao do presente processo, porquanto dizia respeito à classificação e ao identificativo visual dos programas audiovisuais com o objetivo de proteger as crianças. Nesse acórdão, o Tribunal de Justiça reiterou as suas conclusões do Acórdão Omega e considerou que os Estados-Membros dispõem de uma margem de discricionariedade na sua apreciação da necessidade de medidas de proteção das crianças e confirmou que tais apreciações podem variar de um Estado-Membro para outro.

122. No entanto, como alegou o Governo Finlandês, Estado de origem do processo Booky.fi, essa margem de discricionariedade não é ilimitada; a escolha do Estado-Membro deve respeitar os direitos fundamentais, como a proibição de medidas discriminatórias [62]. Como indicado

60 Acórdão de 14 de outubro de 2004, Omega (C-36/02, EU:C:2004:614; a seguir «Acórdão Omega»). A Hungria invocou os n.os 31, 37 e 38 do referido acórdão.

61 Acórdão de 23 de março de 2023, Booky.fi (C-662/21, EU:C:2023:239, n.os 56 e 57).

62 V., *ex multis*, Acórdão de 4 de outubro de 2024, Mirin (C-4/23, EU:C:2024:845, n.º 62).

anteriormente, as regras em causa violam os direitos fundamentais, o que constitui a principal razão pela qual os Acórdãos Omega ou Booky.fi não podem ser invocados para justificar essas regras.

123. Por último, a Hungria parece afirmar, ao invocar os resultados do referendo sobre as alterações, que a sua população apoia essas alterações [63]. Mesmo que fosse verdade [64], esse «facto» não poderia ser aceite como justificação para uma violação das disposições sobre o mercado interno e, ainda menos, dos direitos fundamentais. Nas democracias constitucionais, como na União Europeia, os direitos das minorias são protegidos contra as decisões injustificadas da maioria [65].

124. A segunda justificação que a Hungria oferece em relação às suas regras reside na necessidade de salvaguardar o direito dos progenitores de educarem os seus filhos em conformidade com as suas convicções. Não há, em princípio, nenhuma razão para rejeitar esta razão de ordem pública como possível fundamento de justificação. No entanto, como acontece no que diz respeito à justificação da proteção contra danos, a Hungria não explica de que modo a legislação em causa promove ou protege esses direitos parentais.

125. Como alegaram vários Estados-Membros intervenientes, os progenitores são livres de discutir com os seus filhos e de lhes explicar questões relacionadas com a orientação homossexual ou a identidade de género, mesmo que os filhos encontrem esses conteúdos nos média [66]. Por conseguinte, as regras em causa não são adequadas ou necessárias para alcançar o objetivo legítimo que a Hungria invoca [67].

126. A Hungria alega ainda que o direito dos progenitores de educarem os seus filhos de acordo com as suas convicções não é apenas uma opção cultural e política, mas um dos direitos fundamentais consagrados no artigo 14.º, n.º 3, da Carta.

127. No entanto, este direito, que a Carta confere aos progenitores, é mais restrito do que o direito que a Hungria pretende salvaguardar com as regras. Faz parte da disposição da Carta relativa ao direito à educação. De acordo com as anotações relativas à Carta, o artigo 14.º inspira-se tanto nas tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros como no artigo 2.º do Protocolo Adicional à CEDH. O TEDH considerou que o direito dos progenitores mencionado no artigo 2.º, segunda frase, do Protocolo Adicional à CEDH é apenas «um

63 Em 3 de abril de 2022, foi realizado um referendo. A maioria era a favor das alterações introduzidas pela Lei de alteração. No entanto, menos de 50 % dos eleitores inscritos participaram no referendo, pelo que os resultados não puderam ser confirmados.

64 As sondagens na Hungria parecem indicar um forte apoio às questões LGBTI. V., a este respeito, Rutai, L, «From Censorship To Solidarity: The Surprising Consequences Of Hungary's LGBT Law», *Radio Free Europe, Radio Liberty, 31 de janeiro de 2024* https://www.rferl.org/a/hungary-lgbt-law-censorship-solidarity/32800032.html; Háttér Society, «Social attitudes towards LGBTQI issues in Hungary. November 2023», maio de 2024, https://en.hatter.hu/publications/social-attitudes-towards-lgbtqi-issues-in-hungary-november-2023?_gl=1*1n8bpx0*_gcl_au*NzM0OTcwNzI4LjE3Mzk4MDg1NTk.*_ga*NzQxNjkyMDM0LjE3Mzk4MDg1NTg.*_ga_GZEK8GB25Y*MTc0MzUxMTU5MC40LjEuMTc0MzUxMTc3OC42MC4wLjUyMjk5NTQ.

65 V., a este respeito, o discurso de Frans Timmermans, à época primeiro vice-presidente da Comissão, relatado no Editorial, *CMLRev*, 2015, pp. 627 e 628, no qual, rejeitando a possibilidade de uma «democracia iliberal», afirmava, designadamente: «Não se pode utilizar dois terços, ou mesmo mais, de uma maioria política constituída através de votos democráticos para enfraquecer os direitos humanos num Estado-Membro.»

66 No contexto do ensino do Islão que faz parte das aulas obrigatórias de religião na Turquia, o TEDH explicou que «os progenitores podem sempre esclarecer e aconselhar os seus filhos, exercer em relação aos seus filhos funções parentais naturais enquanto educadores, ou orientar os seus filhos numa trajetória em função das convicções religiosas ou filosóficas próprias dos progenitores», TEDH, Acórdão de 16 de setembro de 2014, Mansur YALÇIN e o. c. Turquia (CE:ECHR:2014:0916JUD002116311, § 75). V., também, TEDH, Acórdão de 20 de junho de 2017, Bayev e o. c. Rússia (CE:ECHR:2017:0620JUD006766709, §§ 81 e 82).

67 A Comissão considera que as regras em causa restringem, na realidade, esses direitos dos progenitores, uma vez que os priva de certos materiais de que podem necessitar para a educação dos seus filhos.

complemento do direito fundamental à educação» [68]. Por conseguinte, o direito dos progenitores, tal como consta do artigo 14.º, n.º 3, da Carta, também só lhes permite assegurar a educação e o ensino dos seus filhos de acordo com as suas convicções religiosas, filosóficas e pedagógicas no contexto da liberdade de criação de estabelecimentos de ensino de diferentes tradições. A Hungria não pode, portanto, invocar esse direito da Carta para justificar uma violação dos direitos fundamentais à não discriminação, à vida privada e à liberdade de informação em diferentes domínios da prestação de serviços abrangidos pelas regras.

128. Conclui-se daqui que a Hungria não pode invocar o direito dos progenitores de educar os seus filhos em conformidade com as suas convicções pessoais, nem como razão de interesse geral nem como direito fundamental dos progenitores protegido pela Carta.

129. A Hungria apresentou também um argumento adicional no que respeita à alegação da Comissão relativa à violação do artigo 21.º da Carta. Invoca o Acórdão proferido no processo WABE [69] para afirmar que o direito dos progenitores de assegurarem a educação dos seus filhos de acordo com as suas convicções religiosas, filosóficas ou pedagógicas pode justificar a diferença de tratamento.

130. Mesmo que seja verdade que, nesse acórdão, o Tribunal de Justiça admitiu a justificação de uma discriminação em razão da religião, nesse processo, a discriminação resultava de uma regra neutra, que, no entanto, afetava mais certas religiões do que outras. Por conseguinte, o Tribunal de Justiça considerou que a situação nesse processo constituía uma discriminação indireta. Em contrapartida, como alega a Comissão, a discriminação resultante das regras em causa não resulta de uma medida neutra, mas baseia-se diretamente em motivos proibidos de sexo e de orientação sexual.

131. Por conseguinte, além do meu entendimento de que as regras em causa não protegem os direitos parentais, a Hungria não pode invocar o Acórdão WABE para justificar a discriminação em que se baseiam as suas regras.

132. Em conclusão, a proteção dos menores ou a proteção dos direitos parentais não podem ser invocadas para justificar a ingerência no direito fundamental de não ser objeto de discriminação em razão do sexo ou da orientação sexual, na liberdade de transmitir e de receber informações e no direito à vida privada, causada pela Lei de alteração e pelas regras que dela decorrem.

133. Consequentemente, as regras 1, 3, 4, 6 e 7 violam os artigos 21.º, 11.º e 7.º da Carta.

6. Violação do artigo 1.º da Carta

134. De acordo com as anotações relativas à Carta sobre o artigo 1.º, a dignidade do ser humano constitui não só um direito fundamental em si mesma, mas também a própria base dos outros direitos fundamentais. A proteção contra a discriminação, a liberdade de expressão e o direito à vida privada são as expressões mais concretas da dignidade humana conforme expressa na Carta [70].

68 TEDH, Acórdão de 25 de fevereiro de 1982, Campbell e Cosans c. Reino Unido (CE:ECLI:CE:ECHR:1982:0225JUD000751176, § 40).

69 Acórdão de 15 de julho de 2021, WABE e MH Müller Handel (C-804/18 e C-341/19, EU:C:2021:594).

70 Assim, o Tribunal de Justiça considerou que tolerar uma discriminação baseada na orientação sexual ou na identidade de género equivaleria a não respeitar a dignidade e a liberdade a que qualquer pessoa tem direito. V. Acórdão de 30 de abril de 1996, P./S. (C-13/94, EU:C:1996:170, n.º 22).

135. As anotações indicam igualmente que a dignidade do ser humano faz parte da essência dos outros direitos consagrados na Carta e que, por conseguinte, deve ser respeitada, mesmo quando esses outros direitos são restringidos.

136. Na minha opinião, decorre das referidas anotações que a dignidade humana é violada quando as restrições a outros direitos que são a sua expressão mais concreta não podem ser justificadas.

137. O Tribunal de Justiça reconheceu que a dignidade humana é violada quando direitos absolutos, como a proibição de tratos desumanos e degradantes e a tortura, cuja violação nunca pode ser justificada, são violados [71]. Na minha opinião, por analogia, quando direitos fundamentais não absolutos, que estão estreitamente ligados à dignidade humana, como os direitos em causa no presente processo, são violados porque a ingerência não pode ser justificada, tal deve igualmente conduzir à declaração da violação da dignidade humana.

138. Por conseguinte, uma vez que a Hungria não pôde apresentar razões aceitáveis para justificar a discriminação, as restrições à liberdade de expressão e a ingerência no direito à vida privada causadas pela sua legislação, essa legislação constitui igualmente uma violação da dignidade humana. Viola a dignidade das pessoas LGBTI e de todas as outras pessoas que são impedidas de tratar essas pessoas LGBTI em pé de igualdade com o resto da sociedade.

139. Consequentemente, considero que, uma vez que a Hungria não apresentou uma justificação para uma ingerência nos direitos fundamentais que são uma expressão da dignidade humana, as regras 1, 3, 4, 6 e 7 violam o artigo 1.º da Carta.

140. Em conclusão, ao adotar as regras 1, 3, 4, 6 e 7, a Hungria violou os artigos 1.º, 7.º, 11.º e 21.º da Carta.

141. Isto leva-me à questão ainda não resolvida de saber se, e em que condições, a constatação da violação de várias disposições do direito primário e secundário da União, bem como de direitos baseados na Carta, pode conduzir a uma constatação independente de uma violação do artigo 2.º TUE.

C. Sexto fundamento da Comissão — Violação do artigo 2.º TUE

142. Com o seu sexto fundamento, a Comissão pede ao Tribunal de Justiça que declare que, ao adotar a Lei de alteração, que deu origem às regras 1, 3, 4, 6 e 7, a Hungria, além da violação de disposições específicas do direito primário e derivado da União e de várias disposições da Carta, violou o artigo 2.º TUE.

143. A Hungria nega a possibilidade de ser declarada uma violação do artigo 2.º TUE separadamente da de outras disposições da União. Em seu entender, é «inconcebível que um Estado seja condenado pelo Tribunal de Justiça apenas com fundamento no artigo 2.º TUE, sem que este Tribunal declare a violação de outra obrigação específica prevista no direito da União» [72].

[71] V., neste sentido, Acórdãos de 5 de abril de 2016, Aranyosi e Căldăraru (C-404/15 e C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, n.º 85); de 19 de março de 2019, Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218, n.º 78); e de 17 de outubro de 2024, Ararat (C-156/23, EU:C:2024:892, n.º 36).

[72] N.º 293 do articulado de contestação da Hungria. A este respeito, a Hungria cita os n.os 132 e 133 das Conclusões do advogado-geral P. Pikamäe no processo Eslovénia/Croácia (C-457/18, EU:C:2019:1067).

144. Na medida em que este argumento se opõe a uma invocação autónoma do artigo 2.º TUE, é irrelevante. Como indiquei no início da minha análise, no presente processo, não é necessário examinar a possibilidade de invocar o artigo 2.º TUE fora do âmbito de aplicação do direito da União. A Comissão invocou o fundamento relativo à violação do artigo 2.º TUE no âmbito de aplicação do direito da União, após ter pedido ao Tribunal de Justiça que declarasse a existência de violações do Tratado e de vários atos de direito derivado da União, bem como da Carta.

145. A Hungria alega ainda que o artigo 2.º TUE não pode servir de fundamento jurídico autónomo para uma ação por incumprimento no âmbito de aplicação do direito da União. Este Estado-Membro sustenta que o próprio facto de a Comissão associar a violação do artigo 2.º TUE à violação de disposições concretas do direito da União e da Carta é um argumento de que artigo 2.º TUE não pode ser utilizado como fundamento autónomo de violação. Apresenta uma série de outros argumentos, que abordarei a seguir na presente secção das conclusões.

146. Estes argumentos colocam ao Tribunal de Justiça uma primeira questão importante: é o artigo 2.º TUE um tipo de disposição que pode ser invocada no âmbito de um processo por incumprimento? Mais genericamente, coloca-se a questão de saber se um pedido de declaração de uma violação de valores pode ser objeto de uma ação judicial; pode uma alegação deste tipo ser decidida pelos tribunais ou é uma questão que deve ser decidida no âmbito do procedimento político?

147. Se o artigo 2.º TUE puder ser objeto de uma ação judicial, coloca-se a seguinte questão a respeito dos critérios que devem orientar o Tribunal de Justiça para decidir se ocorreu ou não uma violação independente do artigo 2.º TUE. Os participantes no presente processo concordam que a aplicação do artigo 2.º TUE só pode ser desencadeada a título excecional, quando a violação seja de um certo grau de gravidade. No contexto do presente processo, importa distinguir as situações em que as violações dos direitos fundamentais implicam igualmente uma violação do artigo 2.º TUE daquelas em que, apesar da constatação de violações da Carta ou de outros princípios fundamentais do direito da União, o Tribunal de Justiça se deve abster de declarar a existência de uma violação do artigo 2.º TUE.

148. A doutrina prestou muita atenção ao artigo 2.º TUE, analisando-o de diferentes ângulos. Nas presentes conclusões, não posso refletir sobre todas as questões suscitadas por estas contribuições da doutrina. Responder às duas questões-chave acima referidas, conforme suscitadas pelas partes e pelos intervenientes no presente processo, deve ser suficiente para permitir ao Tribunal de Justiça decidir se, ao adotar a legislação impugnada, a Hungria violou o artigo 2.º TUE, além das outras violações alegadas.

149. Por conseguinte, começarei por analisar a justiciabilidade do artigo 2.º TUE. Depois de ter concluído pela inexistência de obstáculos a que o Tribunal de Justiça conheça de uma ação por incumprimento baseada no artigo 2.º TUE em circunstâncias como as do caso em apreço, perguntarei se o Tribunal de Justiça deve julgar procedente o sexto fundamento da Comissão. Começarei por analisar esta questão em termos gerais antes de aplicar tais conclusões ao caso em apreço.

1. Justiciabilidade do artigo 2.º TUE

150. O termo «justiciabilidade» pode ter diferentes significados. Utilizá-lo-ei para indicar que uma disposição jurídica, como o artigo 2.º TUE, pode ser utilizada pelos órgãos jurisdicionais para decidir um processo.

151. As normas jurídicas podem ser utilizadas pelos órgãos jurisdicionais para diferentes objetivos: enquanto instrumento interpretativo que permite dar sentido a outras normas jurídicas, enquanto fonte de direito para sujeitos de direito individuais ou como critério de apreciação da legalidade de outra norma.

152. O presente processo suscita apenas a questão de saber se o artigo 2.º TUE pode ser utilizado pelo Tribunal de Justiça para efeitos do último dos três objetivos acima referidos, a saber, para a fiscalização jurisdicional da legislação de um Estado-Membro no âmbito de um processo por incumprimento.

153. Por conseguinte, o presente processo não suscita a questão do efeito direto ou interpretativo do artigo 2.º TUE[73].

154. A primeira condição de utilização de uma norma para efeitos de fiscalização jurisdicional é que essa norma contenha obrigações de natureza jurídica. Antes de me questionar se o artigo 2.º TUE é uma norma jurídica deste tipo, explicarei quais são, na minha opinião, as duas funções mais importantes que esta disposição desempenha na ordem jurídica da União, uma vez que influenciam a resposta à questão sobre a natureza jurídica da mesma disposição.

a) Função do artigo 2.º TUE na ordem jurídica da União

1) Identidade constitucional da União Europeia

155. O artigo 2.º TUE exprime *a escolha* dos fundadores da União quanto ao tipo de sociedade que os Estados-Membros se comprometeram a criar em conjunto no quadro da União.

156. Podem imaginar-se diferentes sociedades: autocracias não baseadas na separação de poderes; sociedades em que a maioria eleita não está limitada pela exigência de respeitar os direitos humanos; sociedades regidas por homens, e não pela lei; sociedades que não tratam as minorias em pé de igualdade e reservam a dignidade humana unicamente para a maioria; ou sociedades que não reconhecem que as mulheres são iguais aos homens. Tais sociedades existem efetivamente, e estão a emergir, em todo o mundo.

157. A visão sobre o que é uma *boa sociedade* na Constituição da União é diferente. Esta visão está expressa no artigo 2.º TUE. Os valores enumerados nesta disposição: respeito pela dignidade humana, liberdade, democracia, igualdade, Estado de direito o respeito pelos direitos humanos, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias, lidos em conjunto, pintam o quadro de *uma democracia constitucional que respeita os direitos humanos*[74].

[73] Devo, no entanto, precisar que, se o Tribunal de Justiça aceitasse a possibilidade de invocar do artigo 2.º TUE de forma independente, tal reabriria muito provavelmente o debate sobre a diferença entre a invocabilidade de substituição e a invocabilidade de exclusão das regras da União que as partes fazem valer perante os órgãos jurisdicionais nacionais.

[74] No seu segundo período, o artigo 2.º TUE menciona igualmente o pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres. Estes valores, adicionalmente referidos, podem ser entendidos como necessários para a realização dos valores expressos na primeira frase. Assim, por exemplo, o pluralismo é uma condição prévia para uma sociedade democrática; a tolerância, a não discriminação e a igualdade entre homens e mulheres são condições prévias para a igualdade; enquanto a justiça e a solidariedade podem ser entendidas como uma condição do respeito pela dignidade humana. Alguma doutrina considera que não há que distinguir entre os valores enumerados na primeira e na segunda frases. Por exemplo, Wouters, J., «Revisiting Art. 2 TUE: A True Union of Values?», *European Papers*, 2020, p. 255, em especial, pp. 258 e 259. Não é necessário, nas presentes conclusões, entrar numa discussão sobre as possíveis razões para as duas frases que compõem o artigo 2.º do TUE e sobre as respetivas diferenças. A respeito de tal discussão, v. Rossi, L.S., nota de rodapé 22, op. cit., pp. 1 a 24, a partir da p. 11.

158. Esta escolha está expressa na disposição introdutória dos Tratados e representa, portanto, como explicou o Tribunal de Justiça, a *própria identidade* da União [75]. Em síntese, sem estes valores, a União Europeia deixaria de ser a União tal como prevista nos Tratados.

2) Condição de funcionamento da ordem jurídica da União Europeia

159. O artigo 2.º TUE não é apenas importante para definir a identidade da União. Reveste igualmente uma importância prática significativa, uma vez que permite o funcionamento da ordem jurídica da União.

160. A ordem jurídica da União é uma ordem composta, constituída por normas adotadas ao nível da União e ao nível dos Estados-Membros. As normas ao nível da União dependem das normas ao nível nacional e do correto funcionamento das ordens jurídicas dos Estados-Membros. Para que esta ordem jurídica composta exista, é indispensável que os valores comuns sejam respeitados tanto ao nível da União como ao nível nacional [76].

161. O Tribunal de Justiça tem declarado reiteradamente, desde o Parecer 2/13, que esta «construção jurídica [da União] assenta na premissa fundamental segundo a qual cada Estado-Membro partilha com todos os outros Estados-Membros, e reconhece que estes partilham com ele, uma série de valores comuns em que a União se funda, como precisado no artigo 2.º TUE. Esta premissa implica e justifica a existência da confiança mútua entre os Estados-Membros no reconhecimento destes valores e, por conseguinte, no respeito do direito da União que os aplica» [77].

162. Se os Estados-Membros não puderem confiar mutuamente no respeito pelos valores fundadores, a ordem jurídica da União, que assenta, em grande parte, no princípio do reconhecimento mútuo, não poderá ser posta em prática. É precisamente este princípio que, desde o Acórdão Cassis de Dijon [78], permite manter a diversidade das soluções jurídicas adotadas pelos Estados-Membros, permitindo, no entanto, simultaneamente a livre circulação de mercadorias, serviços, pessoas, capitais e decisões judiciais de um Estado-Membro para outro.

163. Por conseguinte, o respeito pelos valores consagrados no artigo 2.º TUE é a condição política e prática da existência da ordem jurídica da União.

75 V. Acórdãos de 16 de fevereiro de 2022, Hungria/Parlamento e Conselho (C-156/21, EU:C:2022:97, n.º 127), e de 16 de fevereiro de 2022, Polónia/Parlamento e Conselho (C-157/21, EU:C:2022:98, n.º 145). Doravante, referir-me-ei a estes acórdãos como «Acórdãos sobre a condicionalidade».

76 No Parecer 1/17 (Acordo ECG UE-Canadá), de 30 de abril de 2019 (EU:C:2019:341, n.º 110), o Tribunal de Justiça declarou que a União adotou um quadro constitucional que lhe é próprio, o qual integra os valores enunciados no artigo 2.º TUE.

77 Parecer 2/13 (Adesão da União Europeia à CEDH), de 18 de dezembro de 2014 (EU:C:2014:2454, n.º 168); Acórdãos de 6 de março de 2018, Achmea (C-284/16, EU:C:2018:158, n.º 34); de 25 de julho de 2018, Minister for Justice and Equality (Falhas do sistema judiciário) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, n.º 35); e de 29 de julho de 2024, Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:649, n.º 62).

78 Acórdão de 20 de fevereiro de 1979, Rewe-Zentral (120/78, EU:C:1979:42).

b) O artigo 2.º TUE enquanto disposição juridicamente vinculativa

164. Nos Acórdãos sobre a condicionalidade, o Tribunal de Justiça declarou que «o artigo 2.º TUE não constitui uma simples enunciação de orientações ou intenções de natureza política, mas contém valores que se enquadram […] na própria identidade da União Europeia enquanto ordem jurídica comum, valores que são concretizados em princípios que contêm obrigações juridicamente vinculativas para os Estados-Membros» [79].

165. Esta declaração pode ser lida, pelo menos, de duas maneiras diferentes. Poder-se-ia sustentar, o que parece ser a posição da Comissão, do Parlamento e dos Estados-Membros intervenientes, que o artigo 2.º TUE, não sendo uma simples enunciação de natureza política, é uma disposição que contém obrigações jurídicas para os Estados-Membros. Por outro lado, atendendo à última parte da frase, poder-se-ia argumentar, como faz a Hungria, que as obrigações não são criadas pelo próprio artigo 2.º TUE, mas têm de ser concretizadas por princípios jurídicos com vista a criar um critério de fiscalização no âmbito do processo por incumprimento no Tribunal de Justiça.

166. Partilho da posição defendida pela Comissão, apoiada pelos 16 Estados-Membros intervenientes e pelo Parlamento. Na minha opinião, são efetivamente impostas aos Estados-Membros algumas obrigações diretamente com base no artigo 2.º TUE. Sugiro ao Tribunal de Justiça que aproveite a oportunidade oferecida pelo presente processo para confirmar esta interpretação dos seus Acórdãos sobre a condicionalidade citado. Proporei vários argumentos a favor de tal interpretação.

1) Texto, contexto e história

167. Com base na sua posição nos Tratados, pode ser reconhecida força juridicamente vinculativa ao artigo 2.º TUE. Faz parte do corpo normativo do TUE, e não do seu preâmbulo. Poder-se-ia argumentar que, se os redatores do Tratado pretendessem privar o artigo 2.º TUE de força jurídica, teriam, em vez disso, expressado o compromisso para com estes valores no preâmbulo [80]. Assim, o reconhecimento pelo Tribunal de Justiça de que esta disposição «não constitui uma simples enunciação de orientações ou intenções de natureza política» deve ser entendido como uma afirmação de que os valores do artigo 2.º têm força de obrigação jurídica [81].

168. A redação, que se baseia no termo «valores», não exclui que o artigo 2.º TUE seja juridicamente vinculativo.

[79] V. Acórdãos de 16 de fevereiro de 2022, Hungria/Parlamento e Conselho (C-156/21, EU:C:2022:97, n.º 232), e de 16 de fevereiro de 2022, Polónia/Parlamento e Conselho (C-157/21, EU:C:2022:98, n.º 264). Este número foi reiterado pelo Tribunal de Justiça em acórdãos posteriores. V., por exemplo, Acórdãos de 29 de julho de 2024, Valančius (C-119/23, EU:C:2024:653, n.º 47); de 10 de setembro de 2024, KS e o./Conselho e o. (C-29/22 P e C-44/22 P, EU:C:2024:725, n.º 68); e de 19 de novembro de 2024, Comissão/Polónia («Elegibilidade e qualidade de membro de um partido político») (C-814/21, EU:C:2024:963, n.º 157).

[80] V., a este respeito, Petit, Y., «Article L», em Constantinesco, V., Kovar, R., Simon, S. (ed.), *Traité sur l'Union européenne, Commentaire article par article*, Economica, Paris, 1995, p. 866.

[81] V., a este respeito, Spieker, L., *EU Values before the Court of Justice*, OUP, Oxford, 2023, p. 35; Hillion, C., «Overseeing the Rule of Law in the EU, Legal Mandate and Means», *in* Closa, C. e Kochenov, D. (ed), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, pp. 59 a 81; Rossi, L.S., «La valeur juridique des valeurs», *Revue trimestrielle de droit européen*, 2020, p. 639; Tridimas, T., «Wreaking the Wrongs: Balancing Rights and the Public Interest the EU Way», The Columbia Journal of European Law, 2023, pp. 185 a 213; Dupont, P., *Les dispositions liminaires du traité sur l'Union européenne devant la Cour de justice de l'Union européenne*, tese de doutoramento defendida na Université Paris, Panthéon-Assas, novembro de 2024, capítulo 1 (em arquivo com o autor).

169. As versões anteriores do Tratado da União Europeia referiam-se, no seu artigo 6.º, n.º 1, a princípios, em vez de valores: «A União assenta nos princípios da liberdade, da democracia, do respeito pelos direitos do Homem e pelas liberdades fundamentais, bem como do Estado de direito, princípios que são comuns aos Estados-Membros». O termo «valores» só passou a ser utilizado a partir do Tratado de Lisboa, que adotou a mesma redação que a proposta pela Convenção para a Constituição para a Europa [82]. Esta alteração da redação não pode ser interpretada no sentido de que visa negar ou reduzir a natureza jurídica dos valores que figuram atualmente no artigo 2.º TUE [83]. Pelo contrário, resulta dos trabalhos da Convenção para a Constituição para a Europa que a intenção era, de facto, introduzir uma série de obrigações jurídicas para os Estados-Membros. Ao propor a disposição relativa aos valores, o Praesidium sublinhou a necessidade de uma lista restrita de valores fundamentais com «uma base jurídica clara e não controversa que permita aos Estados-Membros identificar as obrigações daí decorrentes» [84].

170. Além disso, os próprios Tratados utilizam indistintamente os termos «valores» e «princípios» [85], à semelhança do Tribunal de Justiça [86].

171. A referência ao artigo 2.º TUE noutras disposições dos Tratados milita igualmente a favor de uma interpretação segundo a qual o respeito pelos valores é uma obrigação jurídica. O artigo 3.º, n.º 1, TUE enuncia, assim, de maneira geral, que a União tem por objetivo promover a paz e os seus valores, e o n.º 5 do mesmo artigo prevê que a União afirma e promove os seus valores nas suas relações com o resto do mundo. A importância dos valores no desenvolvimento das relações com os vizinhos da União é retomada no artigo 8.º TUE, e a obrigação da União de salvaguardar os seus valores nas suas relações externas é precisada no artigo 21.º, n.º 2, alínea a), no artigo 32.º e no artigo 42, n.º 5, TUE. A disposição introdutória relativa às instituições da União, a saber, o artigo 13.º TUE, prevê que a União dispõe de um quadro institucional que visa promover os valores da União.

172. Estas disposições permitem concluir que a defesa e a promoção dos valores do artigo 2.º TUE constituem uma obrigação para as instituições da União quando legislam a nível interno ou atuam a nível externo. Tal obrigação impõe-se igualmente aos Estados-Membros?

173. O artigo 7.º TUE, que institui um procedimento especial do qual pode resultar a suspensão dos direitos de voto de um Estado-Membro que viola de forma grave e persistente os valores do artigo 2.º TUE, constitui um argumento importante a favor da conclusão de que o respeito destes valores é uma obrigação imposta pelos Tratados aos Estados-Membros.

82 Tratado da União Europeia na sua versão após as alterações introduzidas pelo Tratado de Amesterdão. V. Tratado da União Europeia (versão consolidada 1997) (JO 1997, C 340, p. 145); v., igualmente, versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado que institui a Comunidade Europeia (JO 2006, C 321E, p. 1).

83 Na sua redação atual, o artigo 2.º TUE reproduz exatamente o artigo I-2.º do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa.

84 Secretariado da Convenção Europeia, Projeto de artigos 1.º a 16.º do Tratado Constitucional, CONV 528/03, p. 11, disponível em https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/empl/20030219/conv528pt.pdf. Para uma descrição detalhada, v. Spieker, L., nota de rodapé 81, op. cit., pp. 43 a 47. V., também, von Bogdandy, A., «Founding Principles», *in* von Bogdandy, A. e Bast, J. (ed), *Principles of European Constitutional Law*, 2.º edição, Hart, Oxford, 2009, 11, em especial p. 22.

85 Após fazer referência aos «*valores* universais que são os direitos invioláveis e inalienáveis da pessoa humana, bem como a liberdade, a democracia, a igualdade e o Estado de direito», o preâmbulo do Tratado da União Europeia confirma, em seguida, o apego aos «*princípios* da liberdade, da democracia, do respeito pelos direitos do Homem e liberdades fundamentais e do Estado de direito» (o sublinhado é meu).

86 Assim, por exemplo, no n.º 69 do seu Acórdão de 25 de julho de 2018, Minister for Justice and Equality (Falhas do sistema judiciário) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), o Tribunal de Justiça refere-se aos «valores referidos no artigo 2.º TUE», para alterar a formulação para «princípios enunciados no artigo 2.º TUE» nos n.ºs 70 e 71 seguintes (em Spieker, L., nota de rodapé 81, op. cit., p. 41).

174. A este respeito, o preâmbulo do Tratado FUE, ao fazer referência aos artigos 49.º e 7.º TUE, reitera que os Estados-Membros devem respeitar os valores do artigo 2.º TUE.

175. Na minha opinião, a disposição mais importante que leva a concluir que o artigo 2.º TUE cria obrigações jurídicas para os Estados-Membros é o artigo 49.º TUE.

2) Importância do artigo 49.º TUE

176. O artigo 49.º TUE abre as portas da União a qualquer Estado europeu que respeite os valores referidos no artigo 2.º TUE e esteja empenhado em promovê-los.

177. Por conseguinte, quando da sua adesão à União Europeia, os novos Estados-Membros aderem igualmente à escolha constitucional de uma boa sociedade expressa no artigo 2.º TUE.

178. O artigo 49.º TUE tem duas implicações importantes. Por um lado, assenta na premissa de que um Estado escolhe aderir à União porque os valores do artigo 2.º TUE são igualmente a escolha constitucional desse Estado. Com efeito, como o Tribunal de Justiça reconheceu [87], antes de ser admitido na União, um Estado candidato tem de demonstrar aos outros Estados-Membros que preenche os «critérios políticos de Copenhaga», que refletem os valores do artigo 2.º [88].

179. Este aspeto do artigo 49.º TUE permitiu ao Tribunal de Justiça concluir que a União «agrupa Estados que aderiram livre e voluntariamente aos valores comuns referidos no artigo 2.º TUE, respeitam esses valores e estão empenhados em promovê-los» [89].

180. O compromisso para com os valores do artigo 2.º continua a existir durante todo o período de adesão de um Estado-Membro à União Europeia. Nas palavras do Tribunal de Justiça, «o respeito destes valores não pode ser reduzido a uma obrigação à qual um Estado candidato está obrigado para aderir à União e da qual pode escusar-se após a sua adesão» [90].

181. No Acórdão Repubblika, o Tribunal de Justiça declarou ainda que «o respeito por um Estado-Membro dos valores referidos no artigo 2.º TUE constitui uma condição para o gozo de todos os direitos que decorrem da aplicação dos Tratados a esse Estado-Membro» [91].

87 V., por exemplo, Acórdão de 29 de março de 2022, Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2022:235, n.º 104).

88 O Conselho Europeu de Copenhaga de 21 e 22 de junho de 1993 estabeleceu os critérios que os Estados candidatos devem preencher para serem admitidos na União Europeia. Parte destes critérios, genericamente denominados critérios políticos de Copenhaga, exigem que o Estado candidato tenha «instituições estáveis que garantam a democracia, o primado do direito, os direitos humanos, o respeito pelas minorias e a respetiva proteção». Ao avaliar se um Estado candidato respeita estes valores, a Comissão tem em conta todos os aspetos da sociedade desse Estado, incluindo os que não são da competência regulamentar da União, como a organização do sistema judiciário e da administração pública, ou o respeito pelas ONG e o pluralismo dos média. Conselho Europeu, «Conclusões da Presidência», Conselho Europeu de Copenhaga — 21 e 22 de junho de 1993; disponível em: http://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/pdf/cop_pt.pdf.

89 V., a este respeito, Acórdão de 24 de junho de 2019, Comissão/Polónia (Independência do Supremo Tribunal) (C-619/18, EU:C:2019:531, n.º 42).

90 Acórdão de 16 de fevereiro de 2022, Hungria/Parlamento e Conselho (C-156/21, EU:C:2022:97, n.º 126). V., também, Acórdão de 5 de junho de 2023, Comissão/Polónia (Independência e vida privada dos juízes) (C-204/21, EU:C:2023:442, n.º 68).

91 Acórdão de 20 de abril de 2021, Mirin (C-896/19, EU:C:2021:311, n.º 63).

182. O artigo 49.º TUE refere-se ao compromisso assumido pelos Estados-Membros de *promover* os valores do artigo 2.º Daqui decorrem dois tipos de obrigações para os Estados-Membros: a obrigação de não regressão e a obrigação de tomar medidas para realizar os valores do artigo 2.º TUE. Ambas são obrigações de resultado impostas aos Estados-Membros, como o Tribunal de Justiça já confirmou no que respeita ao valor do Estado de direito [92].

183. O primeiro aspeto desta obrigação de resultado é que os Estados-Membros devem manter, pelo menos, o nível de proteção dos valores que existia no momento da sua entrada na União Europeia. A este respeito, o Tribunal de Justiça reconheceu que os Estados-Membros têm uma obrigação de não regressão. Por outras palavras, os Estados-Membros estão proibidos de alterar a sua legislação com o objetivo de implicar uma regressão da proteção dos valores da União [93]. Embora o Tribunal de Justiça só tenha tido a oportunidade de estabelecer e confirmar o princípio da não regressão em processos relativos ao valor do Estado de direito [94], não há nenhuma razão para considerar que o mesmo princípio de não regressão não se aplica a todos os valores enunciados no artigo 2.º TUE.

184. A crise do Estado de direito, que deu origem a uma série de acórdãos do Tribunal de Justiça, ensinou-nos que os valores não devem ser tomados como garantidos. Os Estados-Membros devem trabalhar ativamente não só para manter o nível de proteção existente no momento da entrada na União, mas também para tomar as medidas necessárias para remover qualquer obstáculo existente que impeça o pleno respeito destes valores nas suas sociedades.

185. Embora o Tribunal de Justiça ainda não tenha tido a oportunidade de expressar diretamente essa obrigação positiva, considero que o termo «promover», que figura no artigo 49.º TUE, requer igualmente um esforço positivo para alcançar os valores do artigo 2.º dentro da sociedade de cada Estado-Membro. Este aspeto é importante para o restabelecimento da separação de poderes e de um poder judicial independente. É igualmente importante em relação a outros valores, como, por exemplo, a igualdade. Se existe uma desigualdade estrutural numa sociedade, tal como parece existir em relação à minoria LGBTI na Hungria, o Estado-Membro deve trabalhar ativamente para resolver esse problema estrutural e deve, *a fortiori*, abster-se de o agravar.

186. Por conseguinte, o Tribunal de Justiça deveria explicar que, com a sua declaração reproduzida no n.º 164 das presentes conclusões, não pretendeu negar a capacidade do artigo 2.º TUE para impor obrigações autónomas aos Estados-Membros. Pelo contrário, os Estados-Membros têm a obrigação de defender e promover ativamente os valores enumerados no artigo 2.º TUE, com base nesta disposição, lida em conjugação com o artigo 49.º TUE.

187. A declaração citada no n.º 164 das presentes conclusões poderia, assim, ser reformulada da seguinte forma: «O artigo 2.º TUE não constitui uma simples enunciação de orientações ou intenções de natureza política, mas contém valores que se enquadram […] na própria identidade

92 V. Acórdãos sobre a condicionalidade [Acórdãos de 16 de fevereiro de 2022, Hungria/Parlamento e Conselho (C-156/21, EU:C:2022:97, n.º 231), e de 16 de fevereiro de 2022, Polónia/Parlamento e Conselho (C-157/21, EU:C:2022:98, n.º 263)], nos quais o Tribunal de Justiça recorda que a obrigação de respeitar o Estado de direito contida no Regulamento relativo à condicionalidade constitui uma expressão específica das exigências que resultam, para os Estados-Membros, do facto de pertencerem à União, nos termos do artigo 2.º TUE. Em seguida, continua a explicar que a obrigação de resultado contida nesta disposição do Regulamento relativo à condicionalidade decorre diretamente dos compromissos assumidos pelos Estados-Membros entre si e perante a União.

93 Acórdão de 20 de abril de 2021, Repubblika (C-896/19, EU:C:2021:311, n.º 63).

94 Por exemplo, Acórdãos de 18 de maio de 2021, Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e o. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, EU:C:2021:393, n.º 162); de 15 de julho de 2021, Comissão/Polónia (Regime disciplinar dos juízes) (C-791/19, EU:C:2021:596, n.º 51); de 5 de junho de 2023, Comissão/Polónia (Independência e vida privada dos juízes) (C-204/21, EU:C:2023:442, n.º 74); e de 7 de setembro de 2023, Asociația «Forumul Judecătorilor din România» (C-216/21, EU:C:2023:628, n.º 69).

da União Europeia enquanto ordem jurídica comum, e impõe que os Estados-Membros os defendam e promovam. Estes valores são concretizados por princípios que contêm obrigações juridicamente vinculativas para os Estados-Membros mais precisas».

188. A constatação de que o artigo 2.º TUE contém obrigações de resultado para os Estados-Membros não significa ainda que essas obrigações podem ser objeto de uma ação judicial e tenham força executória. Esta questão será objeto das considerações seguintes.

c) Razões a favor e contra a justiciabilidade do artigo 2.º TUE

1) Razões a favor da justificabilidade

189. O artigo 19.º, n.º 1, primeiro parágrafo, TUE define a missão do Tribunal de Justiça como a de garantir o respeito do direito na interpretação e aplicação dos Tratados.

190. No desempenho dessa missão, cabe certamente ao Tribunal de Justiça garantir o respeito do direito da União de natureza constitucional. Como explicado, o artigo 2.º TUE é uma disposição desta natureza; é da maior importância para a ordem jurídica da União, uma vez que define a sua identidade e permite o seu funcionamento.

191. O Tribunal de Justiça exerce a sua função constitucional no âmbito dos processos organizados pelos Tratados. Entre esses processos figura o processo por incumprimento, regulado pelos artigos 258.º a 260.º TFUE.

192. Nos termos do artigo 258.º TFUE, o Tribunal de Justiça é competente para declarar que um Estado-Membro não cumpriu nenhuma das obrigações que lhe incumbem por força dos Tratados [95].

193. Uma vez que, como expliquei anteriormente, o artigo 2.º TUE cria obrigações jurídicas para os Estados-Membros, a execução dessas obrigações através de uma declaração de incumprimento no âmbito de um processo intentado ao abrigo do artigo 258.º TFUE faz parte das competências ordinárias do Tribunal de Justiça decorrentes dos Tratados.

194. Como referiu a Comissão, o processo previsto no artigo 258.º TFUE tem natureza objetiva [96] e o Tribunal de Justiça apenas tem de determinar se uma disposição legal foi ou não violada. Por conseguinte, uma vez que o artigo 2.º TUE é uma disposição legal, a menos que a sua competência esteja excluída no que respeita a esta disposição, o Tribunal de Justiça pode decidir se a mesma foi violada.

[95] Desde cedo, o Tribunal de Justiça considerou que esta expressão significa que a norma que se alega ter sido violada por um Estado-Membro deve conter obrigações jurídicas para esse Estado. V. Acórdão de 10 de julho de 1980, Comissão/Reino Unido (32/79, EU:C:1980:189, n.º 11).

[96] V., *ex multis*, Acórdãos de 10 de novembro de 2020, Comissão/Itália (Valores-limite — PM10) (C-644/18, EU:C:2020:895, n.º 70 e jurisprudência referida); ou de 28 de janeiro de 2020, Comissão/Itália (Diretiva luta contra os atrasos de pagamento) (C-122/18, EU:C:2020:41, n.º 64 e jurisprudência referida). A natureza objetiva do processo por incumprimento foi sublinhada pelo Tribunal de Justiça para explicar que as razões da Comissão para instaurar um determinado processo são irrelevantes e não podem ser utilizadas como meio de defesa por um Estado demandado. A partir do momento em que a Comissão alega a violação de uma determinada disposição jurídica, o Tribunal de Justiça deve verificar se tal aconteceu, de direito e de facto, independentemente dos fundamentos invocados pela Comissão. V., a este respeito, Acórdão de 6 de outubro de 2020, Comissão/Hungria (Ensino superior) (C-66/18, EU:C:2020:792, n.º 56).

195. Quando os autores dos Tratados pretenderam excluir a competência do Tribunal de Justiça relativamente a determinadas disposições do direito da União, tal foi expressamente previsto nos Tratados [97]. A este respeito, diferentemente das versões anteriores dos Tratados [98], a competência do Tribunal de Justiça no que respeita ao artigo 2.º TUE não está excluída nem é limitada.

2) Análise das razões contra a justiciabilidade

i) Artigo 7.º TUE

196. Um dos argumentos apresentados pela Hungria para se opor à competência do Tribunal de Justiça para declarar uma violação autónoma do artigo 2.º TUE refere-se ao artigo 7.º TUE.

197. O argumento é que a questão da violação dos valores do artigo 2.º TUE, embora não esteja expressamente subtraída da competência do Tribunal de Justiça por nenhuma disposição dos Tratados, não é da competência do Tribunal de Justiça, uma vez que o artigo 7.º TUE atribui competência exclusiva sobre esta questão às instituições políticas [99].

198. A Hungria já utilizou argumentos semelhantes nos processos que deram origem aos Acórdãos sobre a condicionalidade, alegando que o procedimento previsto no artigo 7.º TUE é o único que permite às instituições da União apreciar a existência de violações do artigo 2.º TUE e sancionar essas violações [100]. Nos acórdãos que proferiu nesses processos, o Tribunal de Justiça rejeitou tais argumentos. Declarou que, «contrariamente ao que alega a Hungria, apoiada pela República da Polónia, além do procedimento previsto no artigo 7.º TUE, diversas disposições dos Tratados, frequentemente concretizadas por diversos atos de direito derivado, conferem às instituições da União competência para examinar, declarar e, sendo caso disso, sancionar violações de valores que constam do artigo 2.º TUE, cometidas num Estado-Membro» [101].

199. Nesses acórdãos, o Tribunal de Justiça já declarou que o artigo 7.º do TUE não podia ser interpretado como uma opção constitucional de submeter a fiscalização e a sanção das violações do artigo 2.º TUE exclusivamente ao processo estabelecido no artigo 7.º TUE.

97 Com base no artigo 24.º TUE e no artigo 275.º TFUE, a competência do Tribunal de Justiça está excluída no que respeita às disposições em matéria de política externa e de segurança comum. Todavia, o Tribunal de Justiça interpretou esta exclusão de forma restritiva. V. Acórdão de 10 de setembro de 2024, KS e o./Conselho e o. (C-29/22 P e C-44/22 P, EU:C:2024:725). A competência do Tribunal de Justiça é igualmente limitada no que respeita ao procedimento relativo ao défice orçamental excessivo, com base no artigo 126.º, n.º 10, TFUE. Por último, o artigo 269.º TFUE limita a competência do Tribunal de Justiça em matéria de fiscalização da legalidade dos atos adotados com base no artigo 7.º TUE. Tal fiscalização só pode ser exercida pelo Estado-Membro afetado por essa decisão, e unicamente em relação aos aspetos processuais do artigo 7.º TUE.

98 Por força do artigo 46.º, alínea d), TUE, na sua versão resultante do Tratado de Nice, o Tribunal de Justiça só era competente quanto ao artigo 6.º, n.º 2, TUE, então em vigor, mas não quanto aos «princípios» previstos no artigo 6.º, n.º 1, que posteriormente passaram a ser denominados de «valores».

99 Este tipo de argumento foi utilizado na prática constitucional dos EUA sob a designação «*political question doctrine*» («doutrina da questão política»). Uma das razões, conforme sintetizada em *Baker v Carr*, 369 U.S. 186, 217 (1962), para os Tribunais Federais dos EUA poderem considerar uma questão inadequada para ser resolvida em sede judicial é «*a textually demonstrable constitutional commitment of the issue to a coordinate political department*» («uma afetação constitucional textualmente demonstrável da questão a um departamento político coordenado»).

100 V. Acórdãos de 16 de fevereiro de 2022, Hungria/Parlamento e Conselho (C-156/21, EU:C:2022:97, n.º 155), e de 16 de fevereiro de 2022, Polónia/Parlamento e Conselho (C-157/21, EU:C:2022:98, n.º 195).

101 V. Acórdãos de 16 de fevereiro de 2022, Hungria/Parlamento e Conselho (C-156/21, EU:C:2022:97, n.º 159), e de 16 de fevereiro de 2022, Polónia/Parlamento e Conselho (C-157/21, EU:C:2022:98, n.º 328).

200. Esta disposição não pode, portanto, ser interpretada no sentido de que exclui a competência do Tribunal de Justiça [102].

ii) Caráter geral dos valores do artigo 2.º TUE

201. O segundo argumento, que a Hungria apresentou para contestar a competência do Tribunal de Justiça para declarar uma violação independente do artigo 2.º TUE, é o caráter geral e o conteúdo indeterminado dos valores nele enumerados.

202. Com efeito, embora o artigo 2.º TUE imponha aos Estados-Membros obrigações de resultado — de não regredir o nível de proteção dos valores e de os promover nas suas sociedades — o conteúdo concreto de cada um desses valores não é determinado por esta disposição.

203. Ora, os valores são deliberadamente abstratos [103]. O seu conteúdo aberto deixa margem para um diálogo constitucional entre os Estados-Membros e para a existência paralela de diferentes «concretização» dos valores [104].

204. Este conteúdo aberto dos valores do artigo 2.º TUE impede a sua utilização pelo Tribunal de Justiça para efeitos de fiscalização jurisdicional?

205. Em primeiro lugar, o Tribunal de Justiça já declarou que o caráter geral dos princípios da União não constitui necessariamente um obstáculo à sua utilização para efeitos de fiscalização jurisdicional [105].

206. Em segundo lugar, a interpretação de conceitos indeterminados é uma atividade comum dos órgãos jurisdicionais e, tendo em conta a indeterminação frequentemente presente nas normas de natureza constitucional, é uma das funções essenciais dos tribunais constitucionais.

207. Isto não significa que o Tribunal de Justiça acrescente substância a esses conceitos de forma arbitrária e descontextualizada. Como já expliquei, os valores são expressos de forma mais completa numa série de princípios mais concretos contidos nos Tratados, na Carta e em

102 Além disso, o artigo 269.º TFUE, que prevê que, no âmbito de um recurso de anulação interposto de uma decisão adotada nos termos do artigo 7.º TUE por um Estado-Membro destinatário dessa decisão, o Tribunal de Justiça é unicamente competente para apreciar se as disposições processuais do artigo 7.º TUE foram violadas, não afeta a sua competência no âmbito de um processo por incumprimento intentado contra um Estado-Membro relativo a uma violação do artigo 2.º TUE.

103 V., a este respeito, Dubout, E., «Peut-on défendre les valeurs de l'Union européenne par le droit?», *RDLF*, 2024 chron. n.º 80.

104 As circunstâncias do processo que deu origem ao Acórdão de 14 de outubro de 2004, Omega (C-36/02, EU:C:2004:614), demonstram-no em grande medida. O jogo que envolvia a simulação de disparar e assassinar pessoas num *laserdrome* era considerado uma ofensa à dignidade humana por força da Constituição alemã, ao passo que não parecia que o mesmo jogo fosse visto como problemático em termos de dignidade humana noutros Estados-Membros.

105 Assim, por exemplo, no Acórdão de 15 de julho de 2021, Alemanha/Polónia (C-848/19 P, EU:C:2021:598), que dizia respeito à fiscalização jurisdicional de um ato da União, a Alemanha alegou que o princípio da solidariedade energética, enunciado no artigo 194.º, n.º 1, TFUE, é um conceito abstrato, puramente político, e não pode, portanto, constituir um critério jurídico para a apreciação da validade de um ato de uma instituição da União (v. n.º 27 deste acórdão). O Tribunal de Justiça não aceitou este argumento. Considerou que o caráter abstrato do princípio da solidariedade não impede que crie obrigações para os Estados-Membros e para a União. Por conseguinte, pode servir de critério de apreciação da legalidade das medidas dos Estados-Membros e da União Europeia (n.ºs 42 a 45).

disposições do direito derivado da União, que são o resultado do processo legislativo e que envolve todos os Estados-Membros [106]. A concretização dos valores é, portanto, o resultado de um diálogo sobre o significado dos valores, ao nível do direito primário ou do direito derivado.

208. Numa série de acórdãos, a começar pelo Acórdão Associação Sindical dos Juízes Portugueses [107], o Tribunal de Justiça considerou que o valor do Estado de direito é concretizado pelo artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE. Nos processos que se seguiram, o Tribunal de Justiça desenvolveu um entendimento mais detalhado da exigência de independência dos juízes no sentido de que concretiza, através do artigo 19.º TUE e do artigo 47.º da Carta, o valor do Estado de direito [108]. Do mesmo modo, o Tribunal de Justiça interpretou o artigo 10.º, n.º 1, TUE, que prevê que o funcionamento da União se baseia na democracia representativa, à luz da democracia como valor expresso no artigo 2.º TUE [109]. Acresce que o valor da igualdade é concretizado no artigo 19.º TFUE e nos atos de direito derivado adotados com base no mesmo.

209. Isto não significa que a fiscalização jurisdicional se deva basear na norma de concretização e não diretamente no próprio artigo 2.º TUE, nem que essa fiscalização só seja possível se for concretizado um valor. Todavia, se for esse o caso, o Tribunal de Justiça deve tomar em consideração tal concretização de um valor e não deve interpretar um valor em sentido contrário à referida disposição.

210. Em terceiro lugar, o grau de precisão de uma norma jurídica utilizada como critério de fiscalização jurisdicional não tem de ser tão elevado como a precisão e a clareza exigidas para o efeito direto [110].

211. No âmbito de um processo por incumprimento, pede-se ao Tribunal de Justiça que declare que determinada legislação é incompatível com o direito da União. No caso em apreço, não se pede ao Tribunal de Justiça que, ao decidir sobre o sexto fundamento da Comissão, determine, nem ele pode determinar, o que a Hungria deve fazer para cumprir as suas obrigações decorrentes do artigo 2.º TUE. Apenas tem de decidir se o artigo 2.º TUE se opõe à legislação nacional em causa.

212. Com base no próprio artigo 2.º TUE, o Tribunal de Justiça está em condições de determinar o que não pode ser tolerado; pode concluir se um Estado-Membro ultrapassou «linhas vermelhas» [111]. Nessas circunstâncias, o Tribunal de Justiça não precisa de aprofundar mais detalhadamente o conteúdo dos valores em causa.

106 A este respeito, Boeckestein propôs uma tabela que relaciona os valores individuais do artigo 2.º TUE com várias disposições concretas dos Tratados e da Carta. V. Boeckestein, T. L., «Making Do with What We Have: On the Interpretation and Enforcement of the EU's Founding Values», *German Law Journal*, 2022, pp. 431 a 451.

107 Acórdão de 27 de fevereiro de 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, n.º 32).

108 Esta jurisprudência teve origem no Acórdão de 5 de novembro de 2019, Comissão/Polónia (Independência dos tribunais comuns) (C-192/18, EU:C:2019:924, n.º 98). O mais recente desta série de processos é o Acórdão de 6 de março de 2025, D.K. e o. (Afastamento de um juiz) (C-647/21 e C-648/21, EU:C:2025:143, n.º 66).

109 Acórdãos de 19 de dezembro de 2019, Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, n.º 63); de 19 de dezembro de 2019, Puppinck e o./Comissão (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, n.º 64); e de 19 de novembro de 2024, Comissão/Polónia (Elegibilidade e qualidade de membro de um partido político) (C-814/21, EU:C:2024:963, n.º 112).

110 A questão do possível efeito direto do artigo 2.º TUE não se coloca no âmbito do processo por incumprimento no Tribunal de Justiça. Por conseguinte, não é necessário examinar se as obrigações que incumbem aos Estados-Membros por força do artigo 2.º TUE beneficiam os particulares. A criação direta de direitos para os particulares exige que a norma da União seja suficientemente clara e precisa quanto ao conteúdo do direito de que goza um particular.

111 V., a este respeito, von Bogdandy, A., «Towards a Tyranny of values», *in* von Bogdandy, A., et al. (ed), *Defending Checks and Balances in EU Member States*, Springer, Berlim, 2021, p. 92.

213. Em todo o caso, nas circunstâncias do presente processo, pede-se ao Tribunal de Justiça que declare uma violação do artigo 2.º TUE depois de ter concluído que as regras controvertidas violam também a legislação da União e determinados direitos fundamentais da Carta. Estas normas expressam de forma mais concreta os valores do artigo 2.º TUE que estão em causa no presente processo: dignidade humana, igualdade e respeito pelos direitos humanos. Consequentemente, o conteúdo material dos valores em causa já está amplamente concretizado.

214. Por último, foi sugerido que considerar o artigo 2.º TUE como fundamento independente de incumprimento poderia influenciar negativamente a legitimidade do Tribunal de Justiça, uma vez que este poderia ser percecionado como estando politizado, tendo em conta o conteúdo aberto dos valores [112].

215. O Tribunal de Justiça é um tribunal constitucional e os princípios constitucionais fundamentais são frequentemente, ao mesmo tempo, políticos e jurídicos. Na medida em que o artigo 2.º TUE exprime a escolha de uma democracia constitucional respeitadora dos direitos humanos, a defesa destes valores pelo Tribunal de Justiça não é uma escolha política sua, mas a sua missão constitucional.

216. Nos Acórdãos sobre a condicionalidade, o Tribunal de Justiça declarou que a União deve poder, dentro dos limites das suas atribuições previstas nos Tratados, defender os valores da União [113]. O poder que os Tratados conferem ao Tribunal de Justiça é o de interpretar as suas disposições jurídicas e, no âmbito do processo por incumprimento, exercer a fiscalização jurisdicional, nomeadamente, da legislação nacional para verificar a sua conformidade com essas disposições.

217. As ações por incumprimento são instrumentos que permitem alcançar objetivos de natureza jurídica: detetar infrações jurídicas com vista a pôr-lhes termo. Isto inclui as violações do artigo 2.º TUE. Nos processos que envolvem questões socialmente sensíveis e controversas, como os direitos LGBTI, a decisão do Tribunal de Justiça é apenas uma parte da solução para alcançar a igualdade e a dignidade humana das pessoas LGBTI. O alinhamento jurídico exigirá também um certo alinhamento dos valores sociais. No entanto, isto não significa que o Tribunal de Justiça se deva abster de declarar uma violação desses valores quando esta se verifica.

218. Em conclusão, o caráter geral dos valores do artigo 2.º TUE não obsta a que sejam invocados perante o Tribunal de Justiça para efeitos de fiscalização jurisdicional da legislação nacional no âmbito de um processo por incumprimento.

iii) Identidade constitucional nacional

219. Na sua contestação, a Hungria também invoca a sua identidade constitucional nacional, que deve ser respeitada à luz do direito constitucional da União com base no artigo 4.º, n.º 2, TUE.

[112] Bonnelli, M., «Infringement Actions 2.0: How to Protect EU Values before the Court of Justice», *European Constitutional Law Review*, 2022, a partir da p. 49.

[113] V. Acórdãos de 16 de fevereiro de 2022, Hungria/Parlamento e Conselho (C-156/21, EU:C:2022:97, n.º 127), e de 16 de fevereiro de 2022, Polónia/Parlamento e Conselho (C-157/21, EU:C:2022:98, n.º 145).

220. A este propósito, importa começar por constatar que, como o Tribunal de Justiça já explicou, os valores do artigo 2.º TUE não se opõem à diversidade constitucional [114]. Apenas estabelecem o quadro no qual podem ser integradas diferentes soluções constitucionais nacionais.

221. No entanto, as escolhas constitucionais nacionais não podem exceder esse quadro comum. A este respeito, como já propus, o artigo 2.º TUE poderia ser entendido no sentido de que impõe «linhas vermelhas» que, se forem ultrapassadas, exigem uma reação para defender o modelo constitucional da União.

222. Isto não é contrário ao respeito das identidades constitucionais nacionais [115]. Como já expliquei, quando da sua adesão à União Europeia, cada Estado-Membro aceitou respeitar este quadro de valores comuns. Com efeito, considerou-se que se tratava igualmente da escolha constitucional interna desse Estado no momento da adesão.

223. Como já salientei (v. n.º 211 das presentes conclusões), no âmbito do processo por incumprimento, o Tribunal de Justiça apenas pode declarar que se verificou um desvio dos valores da União. Tal constatação cria uma obrigação para o Estado de pôr termo à violação dos valores do artigo 2.º TUE, uma vez que o seu respeito continua a ser uma condição de adesão à União. O método para dar cumprimento à decisão do Tribunal de Justiça é deixado ao critério do Estado-Membro em causa, de acordo com a sua identidade constitucional

224. Por conseguinte, o compromisso da União de respeitar as identidades constitucionais nacionais não impede o Tribunal de Justiça de declarar que, ao adotar uma determinada legislação, um Estado-Membro ultrapassou as «linhas vermelhas» impostas pelo artigo 2.º TUE.

iv) Objetivo de uma declaração independente de violação do artigo 2.º TUE

225. Nas suas observações, a Hungria contesta que uma declaração independente de uma violação do artigo 2.º TUE, além de uma violação dos direitos fundamentais ou de outras regras do direito da União, possa ter uma qualquer objetivo útil.

226. Resulta claramente da jurisprudência que o processo por incumprimento tem por objetivo decidir um litígio entre a Comissão e o Estado-Membro quanto à existência de uma violação do direito da União e, se esta for declarada, incitar o Estado a pôr termo a essa violação [116].

227. Por conseguinte, é legítimo perguntar de que forma a declaração de uma violação do artigo 2.º TUE, além da declaração de uma violação de determinadas disposições do direito da União e da Carta, contribui para a identificação e a cessação do incumprimento por um Estado-Membro das obrigações que lhe incumbem por força do direito da União.

[114] Acórdãos de 21 de dezembro de 2021, Euro Box Promotion e o. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, EU:C:2021:1034, n.º 229), e de 22 de fevereiro de 2022, RS (Efeito dos acórdãos de um tribunal constitucional) (C-430/21, EU:C:2022:99, n.º 43). V., também, Conclusões do advogado-geral D. Spielmann no processo Comissão/Polónia (Fiscalização *ultra vires* da jurisprudência do Tribunal de Justiça — Primado do direito da União) (C-448/23, EU:C:2025:165, n.ºs 90 e 93).

[115] V., a este respeito, Acórdãos de 16 de fevereiro de 2022, Hungria/Parlamento e Conselho (C-156/21, EU:C:2022:97, n.º 233), e de 16 de fevereiro de 2022, Polónia/Parlamento e Conselho (C-157/21, EU:C:2022:98, n.º 265). V., também, Acórdão de 5 de junho de 2023, Comissão/Polónia (Independência e vida privada dos juízes) (C-204/21, EU:C:2023:442, n.º 72).

[116] V., por exemplo, Acórdão de 8 de março de 2022, Comissão/Reino Unido (Luta contra a fraude por subavaliação) (C-213/19, EU:C:2022:167, n.º 180). O Tribunal de Justiça considerou que mesmo o processo previsto no artigo 260.º TFUE não tem por objetivo punir o Estado, mas sim incitar um Estado-Membro infrator a executar um acórdão e, desse modo, eliminar a violação de uma obrigação baseada no direito da União. V., igualmente, Acórdão de 12 de julho de 2005, Comissão/França (C-304/02, EU:C:2005:444, n.º 80).

228. Já foram colocadas questões semelhantes no que respeita ao objetivo da declaração de uma violação da Carta em processos em que a violação de uma norma de um Tratado ou do direito derivado da União já está demonstrada. A este respeito, nas suas Conclusões no processo Comissão/Hungria (Ensino superior), a advogada-geral J. Kokott apresentou a seguinte explicação: «[A] constatação de uma violação autónoma de um direito fundamental não tem nenhum efeito particular no caso em apreço. De facto, a procedência da ação por incumprimento resulta, desde logo, das violações da Diretiva Serviços e do artigo 49.º TFUE. Ainda assim, o exame separado dos direitos fundamentais reflete de forma mais clara a especial importância e a natureza da violação» [117].

229. Pode igualmente ser aplicado um raciocínio semelhante para justificar a razão pela qual a Comissão pode pedir uma declaração independente de uma violação do artigo 2.º TUE, mesmo que a declaração de uma violação de outras disposições do direito da União e da Carta seja suficiente para demonstrar o incumprimento, por um Estado-Membro, das suas obrigações baseadas no direito da União.

230. Tal declaração tem não só uma função simbólica, ao demonstrar o significado particular da infração, mas também um objetivo de diagnóstico [118]. Revela a verdadeira causa de outras infrações.

231. Essa declaração é importante para as escolhas do Estado-Membro infrator quanto à forma de pôr termo ao incumprimento, bem como para o controlo exercido pela Comissão sobre a questão de saber se o Estado-Membro em causa pôs termo ao incumprimento declarado no acórdão [119].

232. Além dessa razão, a declaração de uma violação autónoma do artigo 2.º TUE influencia o cálculo das sanções nos termos do artigo 260.º TFUE se não for posto termo ao incumprimento após o acórdão do Tribunal de Justiça [120].

233. Em conclusão, o objetivo da declaração independente de uma violação do artigo 2.º TUE consiste em identificar e declarar que, ao adotar determinada legislação, um Estado-Membro ultrapassou as «linhas vermelhas» consagradas nesta disposição. Em seguida, isto revela que a causa de outras violações do direito da União envolvidas no mesmo processo reside no desvio do Estado-Membro em relação aos valores constitucionais da União.

234. Isto leva-me à última questão suscitada pelo presente processo: como deve o Tribunal de Justiça avaliar se as «linhas vermelhas» foram ultrapassadas e concluir que ocorreu uma violação independente ao artigo 2.º TUE?

117 (C-66/18, EU:C:2020:172, n.º 180).

118 A este respeito, v. Scheppele, K. L., Kochenov, D., e Grabowska-Moroz, B., «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*, 2020, pp. 3 a 121. Os académicos criticaram alguns processos por incumprimento anteriores, como o relativo à alteração da idade limite de reforma dos juízes na Hungria no Acórdão de 6 de novembro de 2012, Comissão/Hungria (C-286/12, EU:C:2012:687), por ocultarem as verdadeiras causas de incumprimento. Recorde-se que a Comissão intentou a presente ação por incumprimento com fundamento na violação da Diretiva 2000/78 que proíbe a discriminação em razão da idade, o que esconde o problema subjacente da inobservância dos princípios do Estado de direito.

119 É nesta perspetiva que entendo a resposta dada pela Comissão na audiência, segundo a qual considerará que a violação do artigo 2.º TUE cessou se «a Hungria eliminar a discriminação em relação a essa minoria; todos os elementos relevantes; se estivermos convencidos de que, a um nível mais profundo, tudo foi suprimido, e quando digo tudo, isso significa que todas as formas de discriminação foram eliminadas».

120 V., a este respeito, Acórdão de 13 de junho de 2024, Comissão/Hungria (Acolhimento dos requerentes de proteção internacional II) (C-123/22, EU:C:2024:493).

2. Como avaliar se as «linhas vermelhas» foram ultrapassadas?

235. Segundo a Comissão, há uma violação independente do artigo 2.º TUE no caso em apreço porque as violações cometidas pela Hungria são «particularmente graves, numerosas e manifestas e constituem uma violação generalizada e coordenada dos direitos fundamentais em questão» [121]. Alguns Estados-Membros intervenientes também consideraram que a invocação independente ao artigo 2.º TUE exige um elevado grau de gravidade das infrações.

236. A Hungria não expressou o seu ponto de vista sobre os possíveis critérios para declarar uma violação do artigo 2.º TUE, uma vez que considera que tal violação não pode, de modo nenhum, ser demonstrada no âmbito do presente processo no Tribunal de Justiça.

a) Negação de valores como critério para declarar um incumprimento do artigo 2.º TUE

237. Na minha opinião, o critério que permite declarar um incumprimento do artigo 2.º TUE não é a quantidade ou a gravidade das violações dos direitos fundamentais ou de outros princípios fundamentais do direito da União, mas sim a negação dos valores do artigo 2.º TUE por um Estado-Membro.

238. Com efeito, para apreciar se a legislação de um Estado-Membro pode ser tolerada no sistema de valores da União, a questão correta a colocar é se, ao adotar essa legislação, um Estado-Membro nega um ou mais dos valores consagrados no artigo 2.º TUE.

239. O critério da gravidade pode ter sido enfatizado pelos participantes no presente processo, uma vez que se trata de um dos dois critérios utilizados no artigo 7.º TUE, que prevê que só a existência de uma violação grave e persistente dos valores referidos no artigo 2.º TUE pode dar origem a este processo [122].

240. No entanto, a violação grave exigida pelo artigo 7.º TUE refere-se à gravidade da violação do próprio artigo 2.º TUE, e não à gravidade das outras alegadas violações, que, no caso em apreço, dizem respeito a determinadas normas da União que implementam a liberdade de prestação de serviços e a determinados direitos fundamentais.

241. No meu entender, não se verifica uma violação do artigo 2.º TUE pelo simples facto de as outras violações serem graves [123]. É antes o inverso: uma vez que na origem destas violações está a negação dos valores consagrados no artigo 2.º TUE, elas próprias tornam-se graves e sistémicas.

242. O efeito de um desvio de valores não é interno a um Estado-Membro, mas afeta o funcionamento da ordem jurídica da União. Reduz a capacidade desse Estado-Membro para cumprir outras obrigações decorrentes do direito da União [124]. O presente processo demonstra

121 V. n.º 247 da petição da Comissão.

122 A insistência na gravidade e na persistência da violação de valores no artigo 7.º TUE pode ser explicada pela severidade das sanções que podem ser aplicadas se estes critérios forem preenchidos. Nos termos do artigo 7.º TUE, um Estado-Membro pode ser excluído da tomada de decisões a nível da União. Pelo contrário, a declaração de uma violação do artigo 2.º TUE no âmbito de um processo por incumprimento não pode conduzir a tal consequência. Tem antes como objetivo evitar essa consequência, induzindo um Estado-Membro a eliminar a violação.

123 Gostaria também de acrescentar que nos falta o critério para determinar quando uma violação de um direito fundamental é grave e quando não é.

124 V., a este respeito, Poiares Maduro, M., e Menezes Queiroz, B. «A Hard Law Approach to States Systemic Violations of Article 2 of the Treaty of the European Union: Reasons and Means», *in* Fisher, E., King, J. e Young, A. (ed), *The Foundations and Future of Public Law: Essays in Honour of Paul Craig*, OUP, Oxford, 2020, pp. 363 a 380.

que o desvio de valores afeta a capacidade da Hungria para cumprir as normas que regem a livre circulação de serviços. Isto justifica a intervenção do Tribunal de Justiça através de um processo por incumprimento [125].

243. Para determinar se um Estado-Membro nega um valor expresso no artigo 2.º TUE, o Tribunal de Justiça deve examinar as circunstâncias específicas do caso concreto.

244. Por conseguinte, o Tribunal de Justiça deve apreciar se a violação dos direitos fundamentais, conforme protegidos pela Carta, resulta da negação, por parte de um Estado-Membro, de um valor consagrado no artigo 2.º TUE.

245. Além da «negação de valores» como critério, não creio que possa ser elaborada em abstrato uma fórmula mais precisa como instrumento suscetível de ser utilizado pelo Tribunal de Justiça.

246. No entanto, o número de violações das normas de direito primário e derivado da União e da Carta, bem como a forma como essas violações foram cometidas, podem servir como indicadores de que a origem dessas violações pode estar na negação de valores.

247. Daqui decorre que o critério para declarar uma violação do artigo 2.º TUE é a negação de um valor que está na origem de outras violações do direito da União. A gravidade e/ou a quantidade destas outras violações não pode, por si só, de forma decisiva e automática, servir de critério para declarar uma violação do artigo 2.º TUE, ainda que tais elementos possam constituir um indício importante da negação de valores consagrados no artigo 2.º TUE.

b) Violação de direitos da Carta e diálogo constitucional

248. As violações individuais, em especial se incidirem sobre direitos fundamentais ou outros princípios fundamentais do direito da União podem, assim, constituir um indício importante de que a causa do incumprimento do direito da União reside na negação de valores. Isto é tanto mais verdade quando essas violações são numerosas, manifestas e generalizadas. No entanto, na minha opinião, mesmo isso, por si só, não é necessariamente suficiente para declarar uma violação do artigo 2.º TUE, uma vez que as violações de direitos da Carta podem fazer parte integrante do diálogo constitucional da União, e não da negação de valores.

249. A ordem jurídica da União desenvolve-se através desse diálogo. Isto significa que pode haver diferentes visões sobre a forma como os valores comuns devem ser concretizados.

250. A este respeito, podem resultar violações dos direitos fundamentais, em primeiro lugar, de diferenças na forma como dois direitos fundamentais foram equilibrados ao nível da União e ao nível nacional ou, em segundo lugar, de diferenças no conteúdo que o direito da União e o direito nacional atribuem a um determinado direito fundamental. Em ambas as situações, a causa dessas violações reside, por conseguinte, no domínio do diálogo cujos limites são estabelecidos pelos valores, sem que os próprios valores sejam negados.

251. Na primeira situação, em que dois direitos fundamentais têm de ser equilibrados, dar mais peso a um ou a outro pode fazer uma diferença importante na legislação que concretiza esses direitos. Por exemplo, o direito à propriedade (intelectual) pode entrar em conflito com a liberdade de expressão. Um Estado-Membro pode, assim, decidir proibir a utilização de obras

[125] V., a este respeito, Conclusões do advogado-geral M. Poiares Maduro no processo Centro Europa 7 (C-380/05, EU:C:2007:505, n.º 20).

protegidas por direitos de autor para exprimir opiniões políticas sem autorização do autor. Ao adotar esta solução, este Estado-Membro deu mais importância ao direito à propriedade intelectual do que à liberdade de expressão. Esta solução, por si só, não significa que o Estado-Membro negue a importância da liberdade de expressão para o valor da democracia. No entanto, se o legislador da União viesse mais tarde a estabelecer um equilíbrio diferente, dando mais importância à liberdade de expressão, o Estado-Membro em causa teria de respeitar essa escolha nos domínios abrangidos pelo âmbito de aplicação do direito da União [126].

252. Um exemplo da segunda situação, relativa a uma diferença na forma como o conteúdo de um direito fundamental é entendido, sem que essa diferença represente uma negação de valores, pode ser retirado do Acórdão Max-Planck [127]. Neste acórdão, o Tribunal de Justiça declarou que uma legislação nacional que priva o trabalhador do direito a uma retribuição financeira a título das férias anuais não gozadas em caso de cessação da relação de trabalho viola o conteúdo essencial do direito fundamental a férias anuais remuneradas. Significa isto que a Alemanha, cuja legislação estava em causa, violou o artigo 2.º TUE [128]? Na minha opinião, e mesmo que o que estivesse em causa fosse a violação do conteúdo essencial de um direito fundamental, a resposta é negativa. Assim que a Alemanha altere a sua legislação, o incumprimento fica sanado. Pelo facto de ter um entendimento diferente do direito a férias anuais do adotado na interpretação efetuada pela União nessa situação específica, a Alemanha não negou a importância do direito a férias anuais remuneradas para garantir os valores do artigo 2.º TUE.

253. Por conseguinte, desacordos quanto ao conteúdo dos direitos fundamentais ou divergências no equilíbrio entre dois direitos fundamentais opostos não devem conduzir à declaração de uma violação do artigo 2.º TUE. Fazem parte do diálogo constitucional no sistema jurídico da União, que permite diferentes concretizações dos direitos [129]. No entanto, tais desacordos não negam os valores em si.

254. Só deve ser declarada uma violação do artigo 2.º TUE se o Tribunal de Justiça concluir que um Estado-Membro violou um direito consagrado na Carta por ter negado o valor que esse direito concretiza.

3. Violação do artigo 2.º TUE no caso em apreço

255. Tendo em conta as considerações precedentes, a Comissão demonstrou que a infração cometida pela Hungria com a adoção da Lei de alteração, que deu origem às regras controvertidas, é suscetível de justificar a declaração de uma violação do artigo 2.º TUE?

256. Na minha opinião, esta questão deve ser respondida afirmativamente nas circunstâncias do caso em apreço.

126 Para um exemplo do equilíbrio entre estes dois direitos ao nível da União para efeitos de interpretação do conceito de paródia na aceção da Diretiva relativa ao direito de auto [Diretiva 2001/29/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de maio de 2001, relativa à harmonização de certos aspetos do direito de autor e dos direitos conexos na sociedade da informação (JO 2001, L 167, p. 10)], v. Acórdão de 3 de setembro de 2014, Deckmyn e Vrijheidsfonds (C-201/13, EU:C:2014:2132).

127 Acórdão de 6 de novembro de 2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874).

128 Esta não era, evidentemente, a questão colocada nesse processo. Só a suscitei para efeitos de discussão.

129 No entanto, uma vez feito o equilíbrio ao nível da União, ou a partir do memento em que o legislador da União defina o conteúdo de um direito de forma mais precisa, os Estados-Membros deixam de poder manter soluções diferentes nos domínios abrangidos pela legislação da União. V., a este respeito, por exemplo, Acórdão de 26 de fevereiro de 2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107).

a) As regras em causa negam os valores do artigo 2.º TUE

257. A constatação de que a legislação controvertida restringe a livre circulação de serviços de múltiplas formas e, mais importante ainda, a constatação de que quatro direitos garantidos pela Carta foram violados por essa mesma legislação, constituem, de facto, um forte indício de uma possível violação do artigo 2.º TUE.

258. Importa salientar que as violações destas múltiplas disposições do direito da União no caso em apreço têm uma única e mesma razão: a intenção da Hungria de proteger os menores contra os «conteúdos LGBTI», que este Estado-Membro considera prejudiciais. Isto reflete a posição do legislador húngaro segundo a qual as pessoas LGBTI constituem uma parte indesejável da sociedade, que não merece ser tratada em pé de igualdade.

259. Os direitos das pessoas LGBTI, especialmente as questões relacionadas com a identidade de género, continuam a ser um assunto socialmente sensível [130]. Deverá isso ser motivo para considerar a legislação húngara em causa parte do diálogo constitucional da União e não uma violação do artigo 2.º TUE?

260. Na minha opinião, a violação no caso em apreço difere significativamente dos exemplos de diálogo constitucional acima referidos. Nesses exemplos, nem o diferente resultado do equilíbrio nem a diferente compreensão do conteúdo dos direitos fundamentais resultavam da negação dos valores em causa. Em comparação, no caso em apreço, a legislação húngara em causa nega os valores consagrados no artigo 2.º TUE.

261. Esta negação da igualdade das pessoas LGBTI, que está subjacente à legislação controvertida, é a causa na origem de todas as violações no presente processo. As outras violações não teriam lugar se a Hungria não considerasse que os conteúdos LGBTI são prejudiciais para o desenvolvimento dos menores.

262. Na minha opinião, o facto de as pessoas LGBTI merecerem um respeito igual nos Estados-Membros não está aberto a contestação através do diálogo. O desrespeito e a marginalização de um grupo numa sociedade são as «linhas vermelhas» impostas pelos valores da igualdade, da dignidade humana e do respeito pelos direitos humanos.

263. A forma como a igualdade das pessoas LGBTI deve ser implementada pode diferir e ser debatida, mas a opção de princípio de proibir a discriminação em razão do sexo ou da orientação sexual está firmemente alicerçada no quadro constitucional da União. Isto é verdade, mesmo que as questões LGBTI sejam socialmente sensíveis. Se o motivo protegido fosse substituído por um motivo socialmente menos controverso, como a cor da pele ou da religião, a negação da igualdade por uma legislação como a que está em causa no presente processo seria evidente.

264. Por conseguinte, apesar do caráter sensível da questão, considero que a legislação húngara controvertida preenche o critério de negação de valores necessário para declarar uma violação do artigo 2.º TUE.

[130] Por esta razão, considerou-se, em Bonelli, M. e Claes, M., «Crossing the Rubicon? The Commission's use of Article 2 TEU in the infringement action on LGBTIQ+ rights in Hungary», *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2023, pp. 3 a 14, que o presente processo não era o ideal para decidir se o artigo 2.º TUE podia ser utilizado como fundamento autónomo de violação.

b) Que valores foram violados?

265. Quando a causa das violações do direito da União está na negação de valores, isso resulta necessariamente num desvio em relação ao modelo de sociedade estabelecido no artigo 2.º TUE. Estes valores estão inter-relacionados e a declaração da violação de um deles é um indício da negação do modelo de democracia constitucional que assenta no respeito dos direitos humanos por parte do Estado-Membro em causa.

266. No caso em apreço, a Comissão alegou que os valores que foram violados pela legislação controvertida são a igualdade, a dignidade humana e o respeito pelos direitos humanos.

267. Por esta razão, a declaração de violações dos direitos fundamentais pode ser indicativa dos valores que foram negados por essas violações. Todos os direitos fundamentais que considero terem sido violados no caso em apreço são a expressão e a concretização dos valores consagrados no artigo 2.º TUE, que foram invocados pela Comissão.

268. Em primeiro lugar, a violação do artigo 21.º da Carta, que consiste na discriminação dos membros de um grupo LGBTI minoritário e na sua estigmatização e marginalização, está em flagrante contradição com os valores da igualdade e da tolerância, bem como da dignidade humana.

269. Em segundo lugar, a violação da liberdade de expressão e de informação, garantida pelo artigo 11.º da Carta, é contrária a um fundamento essencial de uma sociedade democrática e pluralista, conforme estabelecida no artigo 2.º TUE[131], que é o pressuposto necessário da igualdade e da dignidade humana.

270. Em terceiro lugar, a violação do direito à vida privada e familiar, protegido pelo artigo 7.º da Carta, contrasta fortemente com o valor da dignidade humana.

271. A dignidade humana, que é negada pelas regras em causa, é não só um direito fundamental, mas também um valor essencial expresso no artigo 2.º TUE. Para citar um colega advogado-geral, «[o] valor da dignidade humana constitui a verdadeira *Grundnorm* do constitucionalismo europeu posterior à Segunda Guerra Mundial, por oposição aos horrores dos totalitarismos que negaram qualquer valor à pessoa humana» [132].

272. Mais do que nunca, à luz dos atuais desenvolvimentos no mundo, é importante não perder de vista as razões pelas quais a União Europeia declarou os valores consagrados no artigo 2.º TUE e as razões pelas quais é vital reafirmar e proteger estes valores.

273. Em conclusão, sou de opinião que estas violações dos direitos fundamentais demonstram o importante desvio das regras em causa em relação ao modelo de uma democracia constitucional que respeita os direitos humanos, refletido no artigo 2.º TUE.

274. Esta negação dos valores consagrados no artigo 2.º TUE é o impalpável «algo mais» que levou a Comissão a introduzir o sexto fundamento.

131 V., neste sentido, Acórdãos de 6 de setembro de 2011, Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, n.º 31), e de 23 de abril de 2020, Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI (C-507/18, EU:C:2020:289, n.º 48).

132 Conclusões do advogado-geral G. Pitruzzella no processo X (Inexistência de motivos de rescisão) (C-715/20, EU:C:2023:281, n.º 76).

275. Pelas razões exposta, considero que o Tribunal de Justiça deve declarar que, ao adotar a Lei de alteração que introduziu as regras 1, 3, 4, 6 e 7, a Hungria violou o artigo 2.º TUE.

III. Análise — Parte 2: Violação do direito primário e do direito derivado em matéria de livre circulação de serviços e do RGPD

276. Nesta parte das presentes conclusões, abordarei os outros argumentos relativos às alegações da Comissão segundo as quais a Hungria violou normas específicas do direito derivado e do direito primário da União em matéria de livre circulação de serviços e o RGPD (primeiro a quarto fundamentos de recurso da Comissão).

A. Primeiro fundamento da Comissão

277. A Comissão alega que, ao adotar as regras 3, 4, 5 e 6, a Hungria violou a Diretiva SCSA.

278. À semelhança de outros instrumentos que regem a livre circulação de serviços no mercado interno, a Diretiva SCSA baseia-se no princípio do reconhecimento mútuo, expresso como o princípio do «país de origem». Este princípio, consagrado no artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva SCSA, implica que os prestadores de serviços de comunicação social audiovisual (a seguir «serviços CSA») operem em conformidade com a legislação do Estado-Membro em que estão estabelecidos.

279. Em aplicação deste princípio, o artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva SCSA obriga o Estado de acolhimento (destinatário do serviço CSA) a assegurar a liberdade de receção e a não pôr entraves à retransmissão por prestadores de outros Estados-Membros por razões que se enquadrem nos domínios coordenados pela mesma diretiva.

1. Regra 4

280. O artigo 6.º-A da Diretiva SCSA impõe aos Estados-Membros que tomem as medidas adequadas para proteger o desenvolvimento físico, mental ou moral dos menores. Essas medidas podem consistir em limitar a hora de difusão e devem ser proporcionadas em relação aos danos potenciais dos programas. Se o programa respeitar as regras destinadas a proteger os menores no Estado de origem, deve ser livremente transmitido para o território de qualquer outro Estado-Membro.

281. Tendo em mente este quadro legislativo, a Comissão alega, em primeiro lugar, que a regra 4, que impõe que os programas que contenham «conteúdos LGBTI» sejam classificados na categoria V, o que implica que só podem ser difundidos entre as 22 h 00 e as 5 h 00, não pode ser considerada uma aplicação do artigo 6.º-A da Diretiva SCSA e constitui, portanto, uma restrição à livre circulação de serviços CSA.

282. Na sua contestação, a Hungria alega, antes de mais, que a regra 4 foi adotada no âmbito da aplicação do artigo 6.º-A da Diretiva SCSA. A diretiva não harmoniza os tipos de programas considerados prejudiciais para os menores, com exceção do requisito de que os conteúdos com cenas de violência gratuita e pornografia sejam sujeitos a medidas o mais rigorosas possível. Tendo em conta essa harmonização mínima, a Hungria sustenta que entra na autonomia dos Estados-Membros, baseada nos seus próprios valores culturais e morais, determinar quais os programas que são prejudiciais para as crianças.

283. Todavia, como alega a Comissão, uma decisão relativa a um conteúdo potencialmente prejudicial para as crianças deve basear-se em provas científicas da potencial nocividade de certos conteúdos.

284. Como expliquei anteriormente (n.º 111 das presentes conclusões), a Hungria não apresentou nenhuma prova de que os programas que contêm «conteúdos LGBTI» são prejudiciais para o desenvolvimento dos menores. Além disso, ficou demonstrado (v. a parte das presentes conclusões que responde ao quinto fundamento da Comissão) que esta restrição é uma ingerência na liberdade de expressão e de informação e no direito à vida privada, além de ser discriminatória e contrária à dignidade humana das pessoas LGBTI. Dado que qualquer restrição à livre circulação de serviços [133], incluindo os serviços CSA [134], deve respeitar os direitos fundamentais, não se pode admitir que a regra 4 vise a proteção dos menores.

285. Por conseguinte, a regra 4 não pode ser interpretada como uma aplicação do artigo 6.º-A da Diretiva SCSA.

286. A Hungria alega ainda que a obrigação de classificação apenas diz respeito aos programas cujo elemento central é o «conteúdo LGBTI», ao passo que os programas em que esse conteúdo não é determinante, mas apenas esporádico, não têm de ser classificados na categoria V. Isto significa que um filme cujo tema é a vida de uma família LGBTI ou um documentário sobre a mudança de sexo devem ser classificados na categoria V na Hungria. No entanto, os programas que contêm apenas cenas esporádicas com «conteúdos LGBTI», como um casal homossexual de mãos dadas, não têm necessariamente de ser classificados na categoria V.

287. A posição da Hungria não contradiz a afirmação de que existe uma restrição à liberdade de difundir programas cujo tema principal é um «conteúdo LGBTI». Segundo a jurisprudência, existe uma restrição à prestação de serviços não só quando uma medida nacional proíbe a prestação de serviços, mas também quando entrava de outra forma as atividades de um prestador estabelecido noutro Estado-Membro ou as torna menos atrativas [135]. Como já exposto, tal restrição não é justificada de forma coerente nem pela proteção do desenvolvimento físico, mental ou moral dos menores nem pelo direito dos progenitores de educarem os seus filhos em conformidade com as suas convicções pessoais.

288. A regra 4 constitui, portanto, uma restrição injustificada à prestação dos serviços CSA.

2. Regra 6

289. O direito húngaro prevê uma exceção à obrigação de classificação para os anúncios de interesse público e as mensagens da sensibilização [136]. No entanto, a regra 6 prevê que um anúncio que contenha «conteúdos LGBTI» não pode ser tratado como tal. Os anúncios nos

133 V. referências na nota de rodapé 21 das presentes conclusões.

134 V., neste sentido, Acórdão de 22 de setembro de 2011, Mesopotamia Broadcast e Roj TV (C 244/10 e C-245/10, EU:C:2011:607, n.º 33), no qual o Tribunal de Justiça esclareceu que qualquer medida destinada a restringir a transmissão a partir de outro Estado-Membro deve ser compatível com os direitos fundamentais da Carta. Este princípio é recordado no considerando 16 da Diretiva 2010/13.

135 V., neste sentido, Acórdãos de 25 de julho de 1991, Säger (C-76/90, EU:C:1991:331, n.º 12), e de 13 de dezembro de 2007, Comissão/Itália (C-465/05, EU:C:2007:781, n.º 17).

136 A Hungria explicou que um anúncio de interesse público consiste na comunicação de informações com o objetivo de atrair a atenção do público para uma questão de interesse público, ao passo que uma mensagem de sensibilização se destina não só a atrair a atenção do público, mas também a influenciá-lo.

média que contenham «conteúdos LGBTI», por exemplo, informações sobre a organização de uma *pride parade*, devem ser classificados e podem (provavelmente) ser classificados na categoria V, ou seja, só podem ser transmitidos durante o horário limitado acima referido.

290. No que respeita à regra 6, a Comissão sustenta que a Hungria violou o artigo 6.º-A da Diretiva SCSA.

291. Na sua contestação, a Hungria justifica a sua ação à luz da proteção dos menores e da salvaguarda dos direitos dos progenitores.

292. Todavia, pela mesma razão que a regra 4, a regra 6 não pode ser justificada por essa necessidade. À semelhança da regra 4, a regra 6 é igualmente contrária à liberdade de expressão e de informação e ao direito à vida privada das pessoas LGBTI, além de ser discriminatória em razão do sexo e da orientação sexual, uma vez que apenas sujeita à obrigação de classificação os anúncios de interesse público que contenham conteúdos LGBTI, e não os anúncios relativos à vida de pessoas heterossexuais e cisgénero [137].

293. Por conseguinte, a regra 6 constitui uma restrição injustificada à prestação de serviços CSA, o que é contrário ao artigo 6.º-A da Diretiva SCSA.

3. Regra 3

294. Enquanto a regra 6 diz respeito aos anúncios não comerciais, a regra 3, contida na Lei da publicidade, diz respeito às comunicações comerciais. Proíbe a disponibilização ou o acesso de menores a anúncios publicitários que apresentem «conteúdos LGBTI».

295. A Comissão alega que a regra 3 viola o artigo 9.º, n.º 1, alínea c), ii), da Diretiva SCSA, que prevê que os Estados-Membros asseguram que as comunicações comerciais audiovisuais oferecidas por fornecedores de serviços de comunicação social respeitem a proibição de discriminação em razão, nomeadamente, do sexo e da orientação sexual. Esta disposição da Diretiva SCSA é a expressão do princípio geral que proíbe a discriminação.

296. A Diretiva SCSA abrange apenas as comunicações comerciais que acompanham ou estão incluídas num serviço CSA [138]. Representa ainda um grande número de comunicações, como as enumeradas do artigo 1.º, alínea h), da Diretiva SCSA, nomeadamente a publicidade televisiva, o patrocínio, a televenda e a colocação de produtos. Tais comunicações estão abrangidas pelo âmbito de aplicação da Diretiva SCSA.

297. No entanto, nos seus articulados de contestação e tréplica, a Hungria alega que a Lei da publicidade deve ser lida em conjugação com a Lei da liberdade de imprensa e a Lei dos média e que a transmissão de anúncios publicitários nos média audiovisuais não está abrangida pela Lei da publicidade.

298. O artigo 1.º, n.º 3, da Lei da publicidade, onde figura a regra 3, indica que a Lei CIV de 2010 (Lei da liberdade de imprensa) e a Lei CLXXXV de 2010 (Lei dos média) são aplicáveis à publicidade nos serviços de média audiovisuais e de radiodifusão. No entanto, não demonstra que a Lei da publicidade não se aplica. Se a intenção do legislador húngaro fosse estabelecer que

137 A este respeito, remeto para a parte das presentes conclusões consagrada à análise do quinto fundamento da Comissão.

138 V., neste sentido, Acórdão de 21 de fevereiro de 2018, Peugeot Deutschland (C-132/17, EU:C:2018:85, n.ºs 27 e 28).

apenas estas duas leis regulam a publicidade na televisão e na rádio, no texto utilizaria provavelmente uma formulação restritiva (como «exclusivamente» ou «apenas se aplicam estas leis»). Como não o faz, a Lei da publicidade continua a ser aplicável em paralelo com essas leis.

299. Por conseguinte, a Lei da publicidade está abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva SCSA e, ao proibir conteúdos LGBTI, restringe a prestação de serviços que esta diretiva regula. À semelhança do indicado anteriormente para as regras 4 e 6, a regra 3 representa uma restrição injustificada à prestação de serviços CSA, o que é contrário ao artigo 9.º, n.º 1, alínea c), ii), da Diretiva SCSA.

4. Regra 5

300. A regra 5 obriga o Conselho dos Meios de Comunicação Social a pedir a outro Estado-Membro que atue em caso de violações cometidas por um prestador de serviços CSA sob a jurisdição desse Estado, que transmite programas na Hungria e que tenha violado as regras húngaras de classificação em matéria de conteúdos LGBTI.

301. A Comissão alega que a regra 5 viola o princípio do país de origem, expresso nos artigos 2.º e 3.º, n.º 1, da Diretiva SCSA, na medida em que institui um mecanismo através do qual o Estado-Membro de receção procura obrigar o Estado-Membro de origem a assegurar o respeito das suas regras em condições diferentes das previstas da referida diretiva.

302. O artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva SCSA prevê a possibilidade de uma derrogação temporária à obrigação do Estado de receção de permitir a receção de serviços CSA provenientes de outros Estados-Membros. Tal só é possível se um prestador estabelecido no outro Estado-Membro infringir manifesta, séria e gravemente o artigo 6.º, n.º 1, alínea a), ou o artigo 6.º-A, n.º 1, da Diretiva SCSA.

303. Todavia, segundo a Comissão, com a qual concordo, o artigo 3.º, n.º 2, não pode ser interpretado no sentido de permitir que um Estado-Membro crie uma disposição paralela específica no seu direito nacional com vista a alargar as suas regras aos prestadores de serviços sob a jurisdição de outro Estado-Membro e a aplicar um limiar de intervenção inferior ao estabelecido no referido artigo 3.º, n.º 2.

304. A Hungria, porém, argumenta que a regra 5 não se destinava a aplicar o artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva SCSA, mas sim o seu artigo 4.º, n.º 2.

305. Nos termos desta disposição, os Estados-Membros que exerceram a sua liberdade de adotar regras mais pormenorizadas ou mais rigorosas em relação aos prestadores de serviços de média nos termos do artigo 4.º, n.º 1, podem, a título excecional, requerer ao Estado-Membro de origem que peça aos fornecedores sob a sua jurisdição que se conformem com essas regras, e isto apenas se os seus serviços de média se dirigirem total ou maioritariamente ao território do Estado-Membro de receção [139].

306. Assim, esta disposição só se aplica se um Estado-Membro tiver utilizado a possibilidade de adotar regras mais estritas em domínios coordenados.

[139] Estes dois critérios são impostos, respetivamente, pelo artigo 4.º, n.º 2, alínea a), e pelo artigo 4.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva SCSA.

307. A proteção dos menores contra serviços CSA potencialmente prejudiciais é, com efeito, um domínio coordenado pelo artigo 6.º-A, n.º 1, da Diretiva SCSA.

308. Todavia, as regras relativas à classificação dos programas transmitidos pelos prestadores de serviços de média (regras 4 e 6) não podem ser interpretadas como regras mais estritas ao abrigo do artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva SCSA, dado que tais regras, segundo a redação desta mesma disposição, devem ser conformes com o direito da União.

309. Como explicado anteriormente, estas regras não são conformes com o direito da União, uma vez que restringem a prestação de serviços CSA e violam vários direitos fundamentais garantidos pela Carta sem nenhuma justificação aceitável [140]. Por outras palavras, uma disposição nacional que viole o artigo 6.º-A, n.º 1, da Diretiva SCSA não pode constituir uma regra «mais pormenorizada ou mais rigorosa» na aceção do artigo 4.º, n.º 2, desta diretiva, uma vez que uma regra baseada numa violação desta diretiva não pode constituir uma aplicação legítima da exceção prevista no artigo 4.º

310. Por esta razão, a Hungria não pode invocar o artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva SCSA para justificar o caráter restritivo da regra 5.

311. Pelo exposto, a regra 5 viola o artigo 2.º e o artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva SCSA.

B. Segundo fundamento da Comissão

312. A Comissão alega que as regras 1 e 3 restringem a prestação de serviços da sociedade da informação e violam, assim, a Diretiva sobre comércio eletrónico.

313. A regra 1 proíbe os destinatários da Lei de proteção das crianças [141] de disponibilizarem «conteúdos LGBTI» a menores. Como explicado anteriormente, a regra 3 proíbe a disponibilização de «conteúdos LGBTI» a menores em comunicações comerciais. A Comissão considera que estas duas regras restringem a prestação de serviços da sociedade da informação, em violação do artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva sobre comércio eletrónico, que, à semelhança dos artigos 2.º e 3.º, n.º 1, da Diretiva SCSA, proíbe os Estados-Membros de receção de imporem restrições em domínios coordenados aos prestadores de serviços da sociedade da informação provenientes de outro Estado-Membro.

1. As regras 1 e 3 estão abrangidas pelos domínios coordenados na aceção da Diretiva sobre comércio eletrónico

314. O principal argumento de defesa da Hungria no âmbito deste fundamento é que estas duas regras não entram no âmbito de aplicação do artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva sobre comércio eletrónico, que apenas diz respeito a domínios coordenados, e as duas regras em causa não dizem respeito a esses domínios.

140 V. parte 2, secção B.5, das presentes conclusões.

141 Nos termos do seu artigo 1.º, n.º 1, tal inclui o Estado, as autoridades locais, as pessoas singulares e coletivas responsáveis pela proteção de menores, bem como outras organizações sem personalidade jurídica.

315. Segundo a Hungria, a regra 1 não se aplica aos serviços da sociedade da informação. Destina-se unicamente às entidades que asseguram o acolhimento e a proteção de crianças, que não possam ser assegurados pelas famílias, e diz respeito às obrigações destas entidades em relação às crianças cujo acolhimento asseguram. Uma vez que a regra 1 não prevê requisitos para os prestadores de serviços da sociedade da informação, a Hungria alega que o artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva sobre comércio eletrónico não se aplica a esta regra.

316. Do mesmo modo, a Hungria sustenta que a regra 3 não está abrangida pelos domínios coordenados da diretiva, uma vez que a Lei sobre a publicidade não regula especificamente os serviços da sociedade da informação.

317. Em conformidade com o artigo 2.º, alínea a), da Diretiva sobre comércio eletrónico, lido em conjugação com o artigo 1.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva 2015/1535 [142], entende-se por «serviços da sociedade da informação» «qualquer serviço prestado normalmente mediante remuneração, à distância, por via eletrónica e mediante pedido individual de um destinatário de serviços» [143].

318. De acordo com o artigo 2.º, alínea h), da Diretiva sobre comércio eletrónico, entende-se por domínios coordenados desta diretiva «as exigências fixadas na legislação dos Estados-Membros, aplicáveis aos prestadores de serviços da sociedade da informação e *aos serviços da sociedade da informação, independentemente de* serem de *natureza geral* ou especificamente concebidos para esses prestadores e serviços» [144].

319. Por conseguinte, segundo esta disposição, os domínios coordenados são também as exigências que os Estados-Membros impõem aos próprios serviços da sociedade da informação. A mesma disposição precisa, além disso, que essas exigências não têm de ser impostas especificamente aos serviços da sociedade da informação, mas podem sê-lo de maneira geral. A imposição de uma restrição ao conteúdo de um serviço suscetível de ser prestado enquanto serviço da sociedade da informação insere-se, portanto, nos domínios coordenados, mesmo que a lei nacional em causa não vise especificamente regulamentar os serviços da sociedade da informação.

320. Isto é confirmado pelo artigo 2.º, alínea h), i), segundo travessão, da Diretiva sobre comércio eletrónico, que estabelece expressamente que os domínios coordenados dizem respeito às exigências que o prestador de serviços tem de observar, no que se refere, nomeadamente, aos «requisitos respeitantes […] à qualidade ou conteúdo do serviço, incluindo [o]s aplicáveis à publicidade».

321. Tanto a regra 1 como a regra 3 excluem a possibilidade de apresentar determinados conteúdos às crianças, que podem ser disponibilizados pelos prestadores de serviços da sociedade da informação. Por conseguinte, inserem-se nos domínios coordenados.

142 Diretiva (UE) 2015/1535 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de setembro de 2015, relativa a um procedimento de informação no domínio das regulamentações técnicas e das regras relativas aos serviços da sociedade da informação (JO 2015, L 241, p. 1).

143 Nos termos artigo 1.º, n.º 1, alínea b), ii), da Diretiva 2015/1535, «por via eletrónica» significa «um serviço enviado desde a origem e recebido no destino através de instrumentos eletrónicos de processamento (incluindo a compressão digital) e de armazenamento de dados, que é inteiramente transmitido, encaminhado e recebido por cabo, rádio, meios óticos ou outros meios eletromagnéticos».

144 O sublinhado é meu. V., a este respeito, Acórdão de 1 de outubro de 2020, A (Publicidade e venda de medicamentos em linha) (C-649/18, EU:C:2020:764, n.ºs 87 e 88).

2. A regra 1 é abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva sobre comércio eletrónico

322. No que respeita à regra 1, a Hungria alega que os seus destinatários não prestam serviços da sociedade da informação nem serviços no sentido em que o direito da União define este conceito, uma vez que as suas atividades não são, em princípio, prestadas mediante remuneração. Alega que, por conseguinte, a regra 1 não está abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva sobre comércio eletrónico.

323. A este respeito, importa recordar que, segundo jurisprudência constante, «a liberdade de prestação de serviços beneficia tanto o prestador como o destinatário dos serviços» [145].

324. Por conseguinte, mesmo que os destinatários da regra 1 não prestem serviços da sociedade da informação, são, no entanto, desincentivados de utilizar esses serviços. Por exemplo, uma creche não tem nenhuma razão para utilizar filmes ou desenhos animados disponíveis numa plataforma digital noutros Estados-Membros se contiverem «conteúdos LGBTI». Esta, ou qualquer outra entidade abrangida pela regra 1, também não teria razão para recorrer a compras em linha para comprar um livro ou qualquer outro material com conteúdos LGBTI, dado que não poderiam utilizar esse material no âmbito das suas atividades por força da regra 1. Esta restrição à utilização de certos serviços por potenciais destinatários constitui uma restrição à prestação desses serviços de um Estado-Membro para outro [146].

325. Consequentemente, as situações reguladas pela regra 1 podem ser abrangidas pelo âmbito de aplicação da Diretiva sobre comércio eletrónico.

3. As regras 1 e 3 restringem os serviços da sociedade da informação

326. Tanto a regra 1 como a regra 3 restringem a prestação de serviços da sociedade da informação, quanto mais não seja ao tornar a receção desses serviços menos atrativa para os destinatários dessas regras (como no caso da regra 1).

327. Tais restrições não podem ser justificadas porquanto carecem de justificações de interesse público válidas e violam vários direitos protegidos pela Carta, como demonstrado anteriormente [147].

328. Por conseguinte, tanto a regra 1 como a regra 3 violam o artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva sobre comércio eletrónico.

C. Terceiro fundamento da Comissão

329. A Comissão alega que as regras 1, 3 e 7 restringem igualmente a prestação de outros serviços diferentes dos serviços audiovisuais ou dos serviços da sociedade da informação. Tais restrições são contrárias aos artigos 16.º e 19.º da Diretiva Serviços e ao artigo 56.º TFUE.

145 V. referências na nota de rodapé 29 das presentes conclusões.

146 V. referências na nota de rodapé 28 das presentes conclusões.

147 V. parte 1, secção B, das presentes conclusões relativa ao quinto fundamento da Comissão.

330. Juntamente com o artigo 56.º TFUE, a Diretiva Serviços impõe regras gerais que permitem a aplicação do reconhecimento mútuo no domínio dos outros serviços diferentes dos serviços audiovisuais ou dos serviços da sociedade da informação [148]. Os artigos 16.º e 19.º da Diretiva Serviços proíbem os Estados-Membros de imporem aos prestadores de serviços ou aos destinatários de serviços, respetivamente, restrições que não sejam justificadas por razões de interesse geral e que não sejam proporcionadas a essas razões.

1. Regras 1 e 3

331. Com efeito, é possível imaginar que a regra 1 restringe a prestação de outros serviços diferentes dos serviços audiovisuais ou dos serviços da sociedade da informação da mesma forma que restringe estes últimos. Um exemplo é suficiente para provar este ponto. Os prestadores de serviços de acolhimento de crianças nos termos da regra 1 seriam dissuadidos de contratar uma peça de teatro de marionetes que retrate a vida das pessoas LGBTI, uma vez que estão proibidos de o mostrar às crianças que estão à sua guarda [149].

332. Uma vez que os destinatários da regra 1 são abrangidos pelas normas da União enquanto destinatários de serviços e não enquanto prestadores de serviços, a isenção dos serviços sociais prevista no artigo 2.º, n.º 2, alínea j), da Diretiva Serviços não é pertinente.

333. Do mesmo modo, no que se refere à regra 3, a publicidade realizada por outros meios que não sejam serviços de média audiovisuais ou eletrónicos, como em cartazes, se incluir conteúdos LGBTI, não pode ser exibida na Hungria em locais onde as crianças a possam ver, o que significa, pelo menos, todos os espaços públicos.

334. Por conseguinte, a regra 1 e a regra 3 violam manifestamente de forma injustificada as normas gerais relativas à proibição de restrições à liberdade de prestação de serviços contidas nos artigos 16.º e 19.º da Diretiva Serviços e no artigo 56.º TFUE.

2. Regra 7

335. Resta a regra 7. Esta regra faz parte da Lei do ensino público nacional e exclui a promoção (mas não a representação) de «conteúdos LGBTI» no contexto da educação sexual.

336. A Hungria contesta que o direito da União se possa aplicar às atividades educativas, pelo que a regra 7 não pode violar a Diretiva Serviços nem o artigo 56.º TFUE.

337. Já expliquei no n.º 56 das presentes conclusões que os serviços de ensino, quando prestados mediante remuneração, estão abrangidos pelo âmbito de aplicação do direito da União. Nesta perspetiva, a regra 7 pode efetivamente restringir os serviços de educação ou de informação dos jovens sobre a sexualidade quando são prestados fora do sistema de ensino público ou no âmbito deste sistema, mas por prestadores de serviços externos.

148 Certos tipos de serviços estão, no entanto, excluídos do âmbito de aplicação da Diretiva «Serviços» por força do seu artigo 2.º, n.º 2.

149 Seriam considerados potenciais destinatários desses serviços pela Diretiva Serviços ou, se o serviço em causa não for abrangido pelo âmbito de aplicação da Diretiva Serviços por força do seu artigo 2.º, n.º 2 (como, por exemplo, um serviço de cuidados de saúde), diretamente pelo artigo 56.º TFUE. V., a este respeito, Acórdão de 14 de julho de 2016, Promoimpresa e o. (C-458/14 e C-67/15, EU:C:2016:558, n.º 62).

338. Dado que a regra 7 proíbe apenas a promoção e não também a representação de «conteúdos LGBTI», uma restrição à prestação de serviços poderia potencialmente ser justificada pela necessidade de «imparcialidade» na educação. No entanto, como já expliquei, esta regra não é neutra, mas diretamente discriminatória, uma vez que não proíbe a promoção de qualquer tipo de vida ou de comportamento sexual, mas apenas a promoção da vida ou do comportamento sexual das pessoas LGBTI.

339. Por razões idênticas às expostas a respeito das regras 1, 3, 4, 5 e 6, a regra 7 viola direitos fundamentais, nomeadamente o artigo 21.º da Carta, pelo que não pode ser justificada.

340. Consequentemente, a regra 1, a regra 3 e a regra 7 violam, todas elas, a Diretiva Serviços e o artigo 56.º TFUE.

D. Quarto fundamento da Comissão

341. A Comissão sustenta que o artigo 8.º da Lei do registo criminal viola o artigo 10.º do RGPD, lido em conjugação com o artigo 8.º, n.º 2, da Carta.

342. A regra 8 exige que os organismos com acesso aos dados registados facultem às «pessoas autorizadas» o acesso direto aos registos criminais das pessoas condenadas por crimes de abuso sexual de menores. No que respeita à categorização das «pessoas autorizadas», o artigo 75.º/B, n.º 3, da Lei do registo criminal estabelece que a disponibilização de dados registados só é permitida se a pessoa que os solicita for um adulto que seja familiar ou que eduque, supervisione ou cuide de uma pessoa que não tenha atingido os 18 anos de idade.

343. Segundo a Comissão, foi cometida uma violação porque a regra 8 não especifica com suficiente clareza quem está autorizado a apresentar um pedido de aceso a dados e, por conseguinte, não oferece garantias suficientes para os direitos e liberdades dos titulares dos dados no que respeita às condições de acesso aos seus dados pessoais.

344. Na sua contestação, a Hungria alega que a regra 8 deve ser lida em conjugação com o artigo 8.º:1, n.º 1, do Código Civil húngaro (Polgári törvénykönyv), que define o conceito de «familiar próximo» como incluindo os cônjuges, ascendentes diretos, filhos (incluindo filhos adotados, enteados e crianças em situação de acolhimento), irmãos, companheiros, sogros e outras pessoas com quem existam relações familiares. Este Estado-Membro indica, além disso, que, em conformidade com diversas disposições do Código Civil, as pessoas encarregadas da guarda ou do sustento de menores — como os progenitores titulares da responsabilidade parental, os tutores, os pais adotivos e os que apoiam um progenitor quando vivem no mesmo agregado familiar — têm igualmente o direito de pedir o acesso a dados ao abrigo da Lei do registo criminal. Por estas razões, a Hungria alega que a lista de pessoas autorizadas está adequadamente definida e que está, de facto, adicionalmente salvaguardada pelos critérios de acesso, nomeadamente: a) a pessoa autorizada deve considerar que os dados pertinentes são «provavelmente necessários» para efeitos do processo e b) «seria excessivamente difícil tomar conhecimento dos dados pertinentes de outra forma».

345. A título preliminar, o objetivo prosseguido pelo RGPD, conforme previsto no seu artigo 1.º e nos seus considerandos 1 e 10, consiste, nomeadamente, em assegurar um elevado nível de proteção das liberdades e dos direitos fundamentais das pessoas singulares, nomeadamente do direito à vida privada no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais, conforme consagrado no artigo 8.º, n.º 1, da Carta e no artigo 16.º, n.º 1, TFUE, que, do mesmo modo, conferem a todas as

pessoas o direito à proteção dos seus dados pessoais. Especificamente para este efeito, o RGPD prevê que qualquer tratamento de dados pessoais deve respeitar os princípios relativos ao tratamento de dados estabelecidos no artigo 5.º do RGPD. Para que o tratamento seja lícito, deve estar preenchida uma das condições enumeradas no artigo 6.º deste regulamento [150].

346. Nesta perspetiva, o tratamento de dados é lícito nos termos do artigo 6.º, n.º 1, alínea e), do RGPD se for necessário «ao exercício de funções de interesse público ou ao exercício da autoridade pública». O artigo 10.º impõe restrições suplementares ao tratamento dos dados relacionados com registos criminais, o qual requer o controlo por uma autoridade pública ou uma autorização por disposições legais que prevejam garantias adequadas.

347. O Tribunal de Justiça esclareceu que o RGPD não proíbe de forma absoluta as autoridades públicas de divulgarem dados pessoais, desde que a divulgação sirva um interesse público legítimo e comporte uma proteção adequada dos direitos e liberdades do titular dos dados [151]. Na mesma ordem de ideias, o artigo 8.º, n.º 2, da Carta especifica que os dados pessoais devem, nomeadamente, ser objeto de um tratamento «para fins específicos e com o consentimento da pessoa interessada ou com outro fundamento legítimo previsto por lei».

348. A proteção dos menores contra quem lhes possam causar um prejuízo é, sem dúvida, um interesse público da maior importância, que pode, por conseguinte, justificar a divulgação de dados pessoais. Ao mesmo tempo, os dados dos registos criminais são muito sensíveis e podem conduzir a estigmatização. A sua divulgação pode ter um impacto grave na vida privada e profissional de uma pessoa, pelo que exige uma justificação rigorosa e garantias jurídicas claras [152].

349. Por conseguinte, na ponderação destes dois interesses, as medidas nacionais que visam alcançar o objetivo de proteção dos menores devem ser apreciadas à luz das exigências de proporcionalidade.

350. A este respeito, a Hungria sustenta que o regime de dados estabelecido pela regra 8 é justificado e proporcionado à luz do seu objetivo.

351. Não concordo. Na minha opinião, a regra 8 vai além do necessário para assegurar a proteção dos menores.

352. Em primeiro lugar, a categoria de pessoas autorizadas a aceder a dados pessoais sobre condenações penais relacionadas com crimes de abuso sexual de menores ao abrigo da regra 8 é demasiado imprecisa e ampla para ser conforme com o artigo 10.º do RGPD. No contexto da autorização de acesso a dados pessoais por parte das autoridades nacionais competentes, o Tribunal de Justiça declarou que, para satisfazer a exigência de proporcionalidade, a legislação nacional que permite tal acesso «deve prever regras claras e precisas que regulem o alcance e a aplicação da medida em causa e imponham exigências mínimas, de modo que as pessoas cujos dados [estão em causa] disponham de garantias suficientes que permitam proteger eficazmente esses dados pessoais contra os riscos de abuso» [153]. Isto deve aplicar-se igualmente em relação ao

150 V., neste sentido, Acórdão de 9 de janeiro de 2025, Mousse (C-394/23, EU:C:2025:2, n.os 21 a 25 e jurisprudência referida).

151 V., neste sentido, Acórdão de 7 de março de 2024, Endemol Shine Finland (C-740/22, EU:C:2024:216, n.os 46 a 49 e jurisprudência referida).

152 V., neste sentido, Acórdão de 7 de março de 2024, Endemol Shine Finland (C-740/22, EU:C:2024:216, n.os 52 a 54 e jurisprudência referida).

153 Acórdãos de 2 de março de 2021, Prokuratuur (Condições de acesso aos dados relativos às comunicações eletrónicas) (C-746/18, EU:C:2021:152, n.º 48), e de 24 de fevereiro de 2022, SIA Valsts ieņēmumu dienests (Tratamento de dados pessoais para efeitos fiscais) (C-175/20, EU:C:2022:124, n.º 55).

acesso de particulares a dados pessoais. Além disso, o princípio da transparência, conforme consagrado no artigo 5.º, n.º 1, do RGPD, exige que todas as informações e comunicações relativas ao tratamento desses dados pessoais sejam «facilmente acessíveis».

353. Nestas condições, não considero que a categoria das «pessoas autorizadas» a apresentar um pedido de dados ao abrigo da regra 8 esteja suficientemente definida e limitada pelas diferentes disposições dispersas tanto na Lei do registo criminal como no Código Civil húngaro.

354. O facto de que os seus dados pessoais são recolhidos, tratados e divulgados em conformidade com os princípios da proteção de dados deveria ser transparente para as pessoas singulares. Não será esse o caso se um titular de dados for obrigado a navegar num conjunto complexo e incoerente de disposições jurídicas nacionais, em que nenhuma indica claramente como se inter-relacionam, criando, assim, uma confusão desnecessária e uma ineficácia processual.

355. Em segundo lugar, o direito nacional não define de forma suficientemente precisa as condições materiais de acesso, para permitir à autoridade competente verificar se esse acesso é justificado e necessário.

356. Em especial, refiro-me ao artigo 75.º/B, n.º 3, alínea b), da Lei do registo criminal, que dispõe que o acesso é concedido à pessoa autorizada que acredite que o acesso aos dados é necessário para fins específicos e que enfrentaria evidentes dificuldades se os tentasse obter por outros meios.

357. Assim, de forma decisiva, a regra 8, conjugada com o artigo 75.º/B, n.º 3, alínea b), da Lei do registo criminal, rege-se por uma mera autodeclaração e coloca efetivamente a avaliação da necessidade e da proporcionalidade nas mãos do requerente em vez de nas mãos da autoridade competente responsável pela supervisão do acesso ao registo criminal.

358. Na minha opinião, uma autodeclaração de necessidade é incompatível com o artigo 10.º do RGPD e com o artigo 8.º da Carta, e presta-se a uma aplicação discricionária.

359. Consequentemente, as condições estabelecidas na regra 8 e noutras disposições da Lei do registo criminal não constituem garantias suficientes para efeitos das disposições do RGPD e do artigo 8.º da Carta.

360. Por conseguinte, a regra 8 viola o artigo 10.º do RGPD e o artigo 8.º, n.º 2, da Carta, como sustenta a Comissão.

IV. Despesas

361. A Comissão pediu a condenação da Hungria nas despesas. Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, a parte que fica vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Hungria ficado vencida, há que condená-la nas despesas, como requerido pela Comissão.

362. Em conformidade com o artigo 140.º, n.º 1, deste regulamento, os Estados-Membros intervenientes e o Parlamento Europeu suportarão as suas próprias despesas.

V. Conclusão

363. Atendendo às considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça:

(1) Declare que, ao adotar a pedofil bűnelkövetőkkel szembeni szigorúbb fellépésről, valamint a gyermekek védelme érdekében egyes törvények módosításáról szóló 2021. évi LXXIX. törvény (Lei LXXIX de 2021, que introduz medidas mais restritivas contra pessoas condenadas por pedofilia e altera determinadas leis para proteção das crianças), a Hungria não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do direito da União, como a seguir exposto:

— ao proibir, através da Lei de proteção das crianças, o acesso de menores a conteúdos que promovam ou retratem identidades de género que não correspondem ao sexo atribuído à nascença, bem como a mudança de sexo ou a homossexualidade, a Hungria violou o artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 2000/31/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de junho de 2000, relativa a certos aspetos legais dos serviços da sociedade de informação, em especial do comércio eletrónico, no mercado interno (Diretiva sobre comércio eletrónico), os artigos 16.º e 19.º da Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno, o artigo 56.º TFUE, os artigos 1.º, 7.º, 11.º e 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e o artigo 2.º TUE;

— ao proibir, através da Lei da publicidade, o acesso de menores a publicidade que promova ou retrate identidades de género que não correspondem ao sexo atribuído à nascença, bem como a mudança de sexo ou a homossexualidade, a Hungria violou o artigo 9.º, n.º 1, alínea c), ii), da Diretiva 2010/13/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de março de 2010, relativa à coordenação de certas disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros respeitantes à oferta de serviços de comunicação social audiovisual (Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual), o artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 2000/31, os artigos 16.º e 19.º da Diretiva 2006/123, o artigo 56.º TFUE, os artigos 1.º, 7.º, 11.º e 21.º da Carta e o artigo 2.º TUE;

— ao impor, através da Lei dos média, aos prestadores de serviços de comunicação social que prestam serviços de média lineares, a obrigação de classificar na categoria V todos os programas cujo tema central seja a promoção ou a retratação de identidades de género que não correspondem ao sexo atribuído à nascença, bem como da mudança de sexo ou da homossexualidade e, assim, de só difundir esses programas entre as 22 h 00 e as 5 h 00, e ao excluir esses programas da classificação de comunicação de interesse público ou de publicidade socialmente benéfica, a Hungria violou o artigo 6.º-A, n.º 1, da Diretiva 2010/13, os artigos 1.º, 7.º, 11.º e 21.º da Carta e o artigo 2.º TUE;

— ao impor, através da Lei dos média, ao Conselho dos Meios de Comunicação Social a obrigação de requerer ao Estado-Membro sob cuja jurisdição opera o prestador de serviços de comunicação social que implemente medidas eficazes para eliminar qualquer violação identificada pelo Conselho dos Meios de Comunicação Social, a Hungria violou os artigos 2.º e 3.º, n.º 1, da Diretiva 2010/13;

— ao proibir, através da Lei do ensino público nacional, a promoção de identidades de género que não correspondem ao sexo atribuído à nascença, bem como a mudança de sexo ou a homossexualidade, na educação relacionada com a cultura sexual, a vida sexual, a

orientação sexual e o desenvolvimento sexual, a Hungria violou os artigos 16.º e 19.º da Diretiva 2006/123, o artigo 56.º TFUE, os artigos 1.º, 7.º, 11.º e 21.º da Carta e o artigo 2.º TUE;

— ao impor, através da Lei do registo criminal, a obrigação de o organismo com acesso direto aos dados registados disponibilizar, às pessoas autorizadas, os dados registados de pessoas que cometeram crimes de abuso sexual de menores, a Hungria violou o artigo 10.º do Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados), bem como o artigo 8.º, n.º 2, da Carta;

(2) Condene a Hungria a suportar, além das suas próprias despesas, as despesas efetuadas pela Comissão Europeia;

(3) Condene o Reino da Bélgica, o Reino da Dinamarca, a República Federal da Alemanha, a Irlanda, a República Helénica, o Reino de Espanha, a República da Estónia, a República Francesa, o Grão-Ducado do Luxemburgo, a República de Malta, o Reino dos Países Baixos, a República da Áustria, a República Portuguesa, a República da Eslovénia, a República da Finlândia, o Reino da Suécia e o Parlamento Europeu a suportarem as suas próprias despesas.