Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

6 de outubro de 2020*

Índice

I. Quadro jurídico 5
A. Direito da OMC 5
1. Acordo que institui a OMC 5
2. GATS 5
3. Memorando de entendimento sobre a resolução de litígios 7
B. Direito da União 9
C. Direito húngaro 10
II. Procedimento pré-contencioso 11
III. Quanto à ação 12
A. Quanto à admissibilidade 12
1. Argumentos das partes 12
2. Apreciação do Tribunal de Justiça 13
B. Quanto à competência do Tribunal de Justiça 15
1. Argumentos das partes 15
2. Apreciação do Tribunal de Justiça 16
C. Quanto ao mérito 19
1. Quanto ao requisito de existência de um acordo internacional prévio 19

* Língua do processo: húngaro.

a) Quanto aos efeitos a atribuir ao compromisso da Hungria, no que respeita aos serviços de ensino superior, à luz da regra do tratamento nacional que figura no artigo XVII do GATS 19

1) Argumentos das partes 19

2) Apreciação do Tribunal de Justiça 20

b) Quanto à alteração das condições de concorrência em benefício dos prestadores nacionais comparáveis 21

1) Argumentos das partes 21

2) Apreciação do Tribunal de Justiça 22

c) Quanto à justificação ao abrigo do artigo XIV do GATS 22

1) Argumentos das partes 22

2) Apreciação do Tribunal de Justiça 23

2. Quanto ao requisito de prestação de formação no Estado da sede do estabelecimento em causa 24

a) Quanto ao artigo XVII do GATS 24

1) Quanto à alteração das condições de concorrência em benefício dos prestadores nacionais comparáveis 25

i) Argumentos das partes 25

ii) Apreciação do Tribunal de Justiça 25

2) Quanto à existência de uma justificação 26

i) Argumentos das partes 26

ii) Apreciação do Tribunal de Justiça 26

b) Quanto ao artigo 49.º TFUE 27

1) Quanto à aplicabilidade do artigo 49.º TFUE 27

i) Argumentos das partes 27

ii) Apreciação do Tribunal de Justiça 27

2) Quanto à existência de uma restrição 28

i) Argumentos das partes 28

ii) Apreciação do Tribunal de Justiça 28

3) Quanto à existência de uma justificação 28

i) Argumentos das partes 28

ii) Apreciação do Tribunal de Justiça 29

c) Quanto ao artigo 16.º da Diretiva 2006/123 e, a título subsidiário, ao artigo 56.º TFUE .. 31

1) Quanto à aplicabilidade da Diretiva 2006/123 31

i) Argumentos das partes 31

ii) Apreciação do Tribunal de Justiça 31

2) Quanto à existência de uma restrição 31

i) Argumentos das partes 31

ii) Apreciação do Tribunal de Justiça 31

3) Quanto à existência de uma justificação 32

i) Argumentos das partes 32

ii) Apreciação do Tribunal de Justiça 32

3. Quanto aos artigos 13.º, 14.º, n.º 3, e 16.º da Carta 33

a) Quanto à aplicabilidade da Carta 33

1) Argumentos das partes 33

2) Apreciação do Tribunal de Justiça 33

b) Quanto à existência de limitações aos direitos fundamentais em causa 34

1) Argumentos das partes 34

2) Apreciação do Tribunal de Justiça 34

c) Quanto à existência de uma justificação 36

1) Argumentos das partes 36

2) Apreciação do Tribunal de Justiça 36

Quanto às despesas 37

«Incumprimento de Estado — Admissibilidade — Competência do Tribunal de Justiça — Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços — Artigo XVI — Acesso aos mercados — Lista de compromissos específicos — Requisito relativo à existência de uma autorização — Artigo XX, n.º 2 — Artigo XVII — Tratamento nacional — Prestador de serviços com sede num Estado terceiro — Regulamentação nacional de um Estado-Membro que impõe condições para a prestação de serviços de ensino superior no seu território — Requisito de celebração de uma convenção internacional com o Estado da sede de prestador — Requisito relativo à prestação de formação no Estado da sede do prestador — Alteração das condições de concorrência em benefício dos prestadores nacionais —

Justificação — Ordem pública — Prevenção das práticas enganosas — Artigo 49.º TFUE — Liberdade de estabelecimento — Diretiva 2006/123/CE — Serviços no mercado interno — Artigo 16.º — Artigo 56.º TFUE — Livre prestação de serviços — Existência de uma restrição — Justificação — Razão imperiosa de interesse geral — Ordem pública — Prevenção das práticas enganosas — Nível elevado de qualidade do ensino — Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Artigo 13.º — Liberdade académica — Artigo 14.º, n.º 3 — Liberdade de criação de estabelecimentos de ensino — Artigo 16.º — Liberdade de empresa — Artigo 52.º, n.º 1»

No processo C-66/18,

que tem por objeto uma ação por incumprimento nos termos do artigo 258.º TFUE, entrada em 1 de fevereiro de 2018,

Comissão Europeia, representada por V. Di Bucci, L. Malferrari, B. De Meester e K. Talabér-Ritz, na qualidade de agentes,

demandante,

contra

Hungria, representada por M. Z. Fehér e G. Koós, na qualidade de agentes,

demandada,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente, R. Silva de Lapuerta, vice-presidente, A. Arabadjiev, A. Prechal, M. Vilaras, M. Safjan e S. Rodin, presidentes de secção, E. Juhász, J. Malenovský (relator), L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Toader e C. Lycourgos, juízes,

advogado-geral: J. Kokott,

secretário: R. Şereş, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 24 de junho de 2019,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 5 de março de 2020,

profere o presente

Acórdão

1 Na sua petição, a Comissão Europeia pede ao Tribunal de Justiça que se digne:

– declarar que, ao impor aos estabelecimentos de ensino estrangeiros situados fora do Espaço Económico Europeu (EEE) a celebração de um acordo internacional como condição para poderem prestar serviços de ensino, em conformidade com o artigo 76.º, n.º 1, alínea a), da Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (Lei n.º CCIV, de 2011, relativa ao Ensino Superior Nacional) (*Magyar Közlöny* 2011/165), conforme alterada pela Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény (Lei n.º XXV, de 2017, que altera a Lei n.º CCIV, de 2011, relativa ao Ensino Superior Nacional), adotada pelo Parlamento húngaro em 4 de abril de 2017 (*Magyar Közlöny* 2017/53) (a seguir «Lei do Ensino Superior»), a Hungria não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo XVII do Acordo Geral sobre o

Comércio de Serviços (a seguir «GATS»), que figura no anexo 1 B do Acordo que institui a Organização Mundial do Comércio (OMC), assinado em Marraquexe e aprovado pela Decisão 94/800/CE do Conselho, de 22 de dezembro de 1994, relativa à celebração, em nome da Comunidade Europeia e em relação às matérias da sua competência, dos acordos resultantes das negociações multilaterais do Uruguay Round (1986/1994) (JO 1994, L 336, p. 1) (a seguir «Acordo que institui a OMC»);

– declarar que, ao impor aos estabelecimentos de ensino superior estrangeiros que prestassem um ensino superior no seu país de origem, em conformidade com o artigo 76.º, n.º 1, alínea b), da Lei do Ensino Superior, a Hungria não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 16.º da 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), e, em todo o caso, por força dos artigos 49.º e 56.º TFUE, bem como do artigo XVII do GATS;

– declarar que, ao impor as medidas acima referidas, em conformidade com o artigo 76.º, n.º 1, alíneas a) e b), da Lei do Ensino Superior (a seguir «medidas controvertidas»), a Hungria não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 13.º, do artigo 14.º, n.º 3, e do artigo 16.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»); e

– condenar a Hungria nas despesas.

I. Quadro jurídico

A. Direito da OMC

1. Acordo que institui a OMC

2 O artigo XVI, n.º 4, do Acordo que institui a OMC prevê:

«Cada membro assegurará a conformidade das suas disposições legislativas, regulamentares e administrativas com as suas obrigações, tal como enunciadas nos acordos que figuram em anexo.»

2. GATS

3 O artigo I, n.os 1 a 3, do GATS enuncia:

«1. O presente Acordo é aplicável às medidas tomadas pelos Membros que afetem o comércio de serviços.

2. Para efeitos do disposto no presente Acordo, o comércio de serviços é definido como a prestação de um serviço:

[…]

c) por um prestador de serviços de um Membro através da presença comercial no território de qualquer outro Membro;

[…]

3. Para efeitos do disposto no presente Acordo:

a) Entende-se por "medidas tomadas pelos Membros" as medidas tomadas por:
   i) Administrações e autoridades públicas centrais, regionais ou locais, e
   ii) Organismos não governamentais no exercício dos poderes delegados pelas administrações ou autoridades públicas centrais, regionais ou locais.

No cumprimento das suas obrigações e compromissos ao abrigo do Acordo, cada Membro tomará todas as medidas adequadas ao seu alcance para assegurar a sua observância, no seu território, por parte das administrações ou autoridades públicas regionais e locais e dos organismos não governamentais;

[…]»

4 O artigo XIV do GATS dispõe:

«Na condição de essas medidas não serem aplicadas de um modo que constitua um meio de discriminação arbitrária ou injustificável entre países em que existem condições idênticas, ou uma restrição dissimulada ao comércio de serviços, nenhuma disposição do presente Acordo poderá ser interpretada no sentido de impedir a adoção ou a aplicação por qualquer Membro de medidas:

a) Necessárias para proteger os bons costumes ou para manter a ordem pública;

[…]

c) Necessárias para garantir a observância das disposições legislativas e regulamentares que não sejam incompatíveis com o disposto no presente Acordo, nomeadamente as relativas:
   i) À prevenção de práticas falaciosas e fraudulentas ou destinadas a corrigir os efeitos do incumprimento de contratos de serviços;

[…]»

5 Os artigos XVI a XVIII do GATS são abrangidos pela parte III deste acordo, intitulada «Compromissos específicos».

6 O artigo XVI do GATS, sob a epígrafe «Acesso ao mercado», prevê:

«1. No que diz respeito ao acesso ao mercado através dos modos de prestação definidos no artigo I, cada Membro concederá aos serviços e aos prestadores de serviços de qualquer outro Membro um tratamento não menos favorável do que o concedido de acordo com as condições e limitações acordadas e especificadas na sua lista.

2. Nos setores em que sejam assumidos compromissos de acesso ao mercado, as medidas que um Membro não manterá nem adotará em relação a uma subdivisão regional ou à totalidade do seu território, salvo especificação em contrário na sua lista, são definidas como:

a) Limitações do número de prestadores de serviços, quer sob a forma de quotas numéricas, monopólios ou prestadores de serviços em regime de exclusividade quer com base numa avaliação das necessidades económicas;

b) Limitações do valor total das transações ou ativos nos setores de serviços, sob a forma de quotas numéricas ou com base numa avaliação das necessidades económicas;

c) Limitações do número total de operações de serviços ou da quantidade total de serviços prestados expressas em termos de unidades numéricas específicas, sob a forma de quotas ou com base numa avaliação das necessidades económicas;

d) Limitações do número total de pessoas singulares que podem ser empregadas num determinado setor de serviços ou que um prestador de serviços pode empregar e que são necessárias para a prestação de um serviço específico, estando diretamente relacionadas como esse serviço, sob a forma de quotas numéricas ou com base numa avaliação das necessidades económicas;

e) Medidas que restringem ou exigem tipos específicos de entidades jurídicas ou de empresas comuns através das quais um prestador de serviços pode prestar um serviço; e

f) Limitações à participação de capital estrangeiro através da fixação de um limite máximo percentual para a participação de estrangeiros no capital social de empresas ou do valor total do investimento estrangeiro individual ou global.»

7 O artigo XVII do GATS, sob a epígrafe «Tratamento nacional», dispõe:

«1. Nos [setores] inscritos na sua lista, e tendo em conta as condições e qualificações aí estabelecidas, cada Membro concederá aos serviços e aos prestadores de serviços de qualquer outro Membro, relativamente a todas a medidas que afetem a prestação de serviços, um tratamento não menos favorável do que o que concede aos serviços e prestadores de serviços nacionais comparáveis.

2. Um Membro poderá satisfazer o requisito no n.º 1 concedendo aos serviços e prestadores de serviços de qualquer outro Membro um tratamento formalmente idêntico ou formalmente diferente do que concede aos serviços e prestadores de serviços nacionais comparáveis.

3. Um tratamento formalmente idêntico ou formalmente diferente será considerado menos favorável se alterar as condições de concorrência a favor dos serviços ou prestadores de serviços do Membro comparativamente com serviços ou prestadores de serviços comparáveis de qualquer outro Membro.»

8 Segundo o artigo XX, n.os 1 e 2, do GATS:

«1. Cada Membro estabelecerá uma lista incluindo os compromissos específicos que assume ao abrigo da parte III do presente Acordo. No que diz respeito aos setores em que esses compromissos são assumidos, cada lista deverá especificar:

a) As condições e limitações referentes ao acesso ao mercado;

b) As condições e qualificações referentes ao tratamento nacional;

[…]

2. As medidas simultaneamente incompatíveis com os artigos XVI e XVII serão inscritas na coluna relativa ao artigo XVI. Neste caso, considerar-se-á que a inscrição constitui igualmente uma condição ou qualificação para efeitos do artigo XVII.»

3. Memorando de entendimento sobre a resolução de litígios

9 O memorando de entendimento sobre as regras e processos que regem a resolução de litígios, constante do anexo 2 do Acordo que institui a OMC (a seguir «memorando de entendimento sobre a resolução de litígios»), prevê, no seu artigo 1.º, n.º 1, que as regras e processos nele previstos são

aplicáveis aos litígios que sejam objeto de pedidos nos termos das disposições de consultas e resolução de litígios previstas nos acordos enumerados no apêndice 1 do Acordo que institui a OMC, entre os quais o GATS.

10 O artigo 3.º, n.º 2, deste memorando de entendimento enuncia:

«O sistema de resolução de litígios da OMC é um elemento fulcral de garantia da segurança e previsibilidade do sistema multilateral de comércio. Os Membros reconhecem que o mesmo permite preservar os direitos e obrigações dos Membros previstos nos acordos abrangidos e clarificar as disposições desses acordos em conformidade com as normas de interpretação do direito público internacional. As recomendações e decisões do [Órgão de Resolução de Litígios] não podem aumentar ou diminuir os direitos e obrigações previstos nos acordos abrangidos.»

11 Segundo o artigo 11.º do referido memorando de entendimento:

«A função dos painéis é a de assistir o [Órgão de Resolução de Litígios] no desempenho das suas atribuições previstas no presente Memorando e nos acordos abrangidos. Nessa conformidade, o painel deve fazer uma apreciação objetiva da questão que lhe foi colocada, incluindo uma avaliação objetiva dos factos em disputa e da aplicabilidade e cumprimento dos acordos abrangidos relevantes, bem como chegar a conclusões que ajudem o [Órgão de Resolução de Litígios] a adotar as recomendações ou decisões previstas nos acordos abrangidos. Os painéis deverão consultar regularmente as partes em litígio e dar-lhes oportunidade de chegarem a uma solução mutuamente satisfatória.»

12 O artigo 17.º do mesmo memorando de entendimento, sob a epígrafe «Processo de recurso», prevê nomeadamente:

«6. Um recurso deve ser limitado às questões de direito referidas no relatório do painel e às interpretações jurídicas aí desenvolvidas.

[…]

13. O Órgão de Recurso pode ratificar, alterar ou revogar as conclusões jurídicas do painel.

[…]»

13 Nos termos do artigo 19.º, n.º 1, do memorando de entendimento sobre a resolução de litígios:

«Caso um painel ou o Órgão de Recurso considerem uma medida incompatível com um acordo abrangido, recomendarão ao Membro em causa a conformação dessa medida com o Acordo. Além dessas recomendações, o painel ou o Órgão de Recurso podem propor formas para a execução, pelo Membro em causa, dessas recomendações.»

14 O artigo 21.º desse memorando de entendimento, sob a epígrafe «Fiscalização da execução das recomendações e decisões», enuncia:

«1. O rápido cumprimento das recomendações ou decisões do [Órgão de Resolução de Litígios] é essencial para assegurar uma resolução eficaz dos litígios em benefício de todos os Membros.

[…]

3. Numa reunião do [Órgão de Resolução de Litígios] a realizar no prazo de 30 dias a contar da data de adoção do relatório do painel ou do Órgão de Recurso, o Membro em causa informará o [Órgão de Resolução de Litígios] das suas intenções no que se refere à execução das recomendações e decisões do [Órgão de Resolução de Litígios]. Caso não seja possível dar imediatamente cumprimento às recomendações e decisões, o Membro em causa disporá de um prazo razoável para o fazer. […]

[…]

6. O [Órgão de Resolução de Litígios] fiscalizará a execução das recomendações ou decisões adotadas. […]

[…]»

15 O artigo 22.º, n.º 1, do referido memorando de entendimento enuncia:

«A compensação e a suspensão de concessões e outras obrigações são medidas temporárias que se podem adotar caso as recomendações e as decisões não sejam executadas dentro de um prazo razoável. […]»

16 Segundo o artigo 23.º, n.º 1, do mesmo memorando de entendimento:

«Sempre que os Membros queiram opor-se à violação de obrigações ou à anulação ou redução de vantagens previstas nos acordos abrangidos, ou a um impedimento para atingir qualquer objetivo previsto nos referidos acordos, deverão recorrer e respeitar as normas e procedimentos previstos no presente Memorando.»

B. Direito da União

17 O considerando 41 da Diretiva 2006/123 enuncia:

«O conceito de "ordem pública", tal como interpretado pelo Tribunal de Justiça, abrange a proteção contra uma ameaça genuína e suficientemente grave que afete um dos interesses fundamentais da sociedade e pode incluir, nomeadamente, questões relacionadas com a dignidade humana, a proteção dos menores e dos adultos vulneráveis e o bem-estar dos animais. […]»

18 Por força do artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 2006/123, esta última é aplicável aos serviços fornecidos pelos prestadores estabelecidos num Estado-Membro.

19 O artigo 4.º, ponto 1, desta diretiva define o conceito de «serviço» como «qualquer atividade económica não assalariada prestada geralmente mediante remuneração, referida no artigo [57.º TFUE]».

20 O artigo 16.º da referida diretiva, com a epígrafe «Liberdade de prestação de serviços», prevê, nos seus n.ºs 1 e 3:

«1. Os Estados-Membros devem respeitar o direito de os prestadores prestarem serviços num Estado-Membro diferente daquele em que se encontram estabelecidos.

O Estado-Membro em que o serviço é prestado deve assegurar o livre acesso e exercício da atividade no setor dos serviços no seu território.

Os Estados-Membros não devem condicionar o acesso ou o exercício de atividades no setor dos serviços no seu território ao cumprimento de qualquer requisito que não respeite os seguintes princípios:

a) Não discriminação: o requisito não pode ser direta ou indiretamente discriminatório em razão da nacionalidade ou, no que respeita às pessoas coletivas, em razão do Estado-Membro em que estão estabelecidas;

b) Necessidade: o requisito tem que ser justificado por razões de ordem pública, de segurança pública, de saúde pública ou de proteção do ambiente;

c) Proporcionalidade: o requisito tem que ser adequado para garantir a consecução do objetivo prosseguido, não podendo ir além do necessário para o atingir.

[…]

3. O Estado-Membro para onde o prestador se desloca não está impedido de impor requisitos para o exercício de uma atividade de serviços quando esses requisitos sejam justificados por razões de ordem pública, de segurança pública, de saúde pública ou de proteção do ambiente, em conformidade com o n.º 1. […]»

C. Direito húngaro

21 Nos termos do artigo 76.º, n.º 1, alínea a), da Lei do Ensino Superior, um estabelecimento de ensino superior estrangeiro só pode exercer uma atividade de formação conducente à obtenção de um diploma no território húngaro se «o Governo húngaro e o governo no qual o estabelecimento de ensino superior estrangeiro tenha a sua sede tiverem reconhecido a validade de um acordo internacional celebrado entre as duas partes, relativo ao apoio de base concedido ao estabelecimento para exercer uma atividade na Hungria, acordo esse que, no caso de um Estado federal, se baseia num acordo prévio celebrado com o governo central quando este não tenha competência para o reconhecimento do efeito vinculativo de um acordo internacional» (a seguir «requisito de existência de um acordo internacional prévio»).

22 Nos termos do artigo 77.º, n.º 2, da Lei do Ensino Superior, o artigo 76.º, n.º 1, alínea a), desta lei não se aplica aos estabelecimentos de ensino superior estrangeiros estabelecidos noutro país membro do EEE.

23 O artigo 76.º, n.º 1, alínea b), da Lei do Ensino Superior dispõe que os estabelecimentos de ensino superior estrangeiros que exerçam uma atividade na Hungria devem não só ter a qualidade de estabelecimentos de ensino superior reconhecidos pelo Estado no país onde se situa a sua sede mas também prestar «efetivamente formação de ensino superior» no país em questão (a seguir «requisito de prestação de formação no Estado da sede do estabelecimento em causa»).

24 Nos termos do artigo 77.º, n.º 3, da Lei do Ensino Superior, as disposições do artigo 76.º, n.º 1, alínea b), desta lei aplicam-se igualmente aos estabelecimentos de ensino superior com sede num Estado-Membro do EEE.

25 O artigo 115.º, n.º 7, da Lei do Ensino Superior fixava em 1 de janeiro de 2018 o prazo concedido aos estabelecimentos de ensino superior estrangeiros para cumprirem as condições definidas no artigo 76.º, n.º 1, desta lei, com exceção dos Estados federais para os quais devia ser celebrado um acordo prévio com o governo central nos seis meses seguintes à publicação da Lei n.º XXV, de 2017, ou seja, antes de 11 de outubro de 2017. Esta disposição previa, além disso, que os estabelecimentos de ensino superior estrangeiros que não cumprissem as condições previstas na referida lei veriam ser-lhes revogada a

autorização de que dispunham e que, a partir de 1 de janeiro de 2018, nenhum estudante poderia ser inscrito no primeiro ano de uma formação prestada na Hungria por um estabelecimento de ensino superior estrangeiro, podendo os cursos já iniciados na Hungria em 1 de janeiro de 2018 ser concluídos, o mais tardar no ano letivo de 2020/2021, em condições inalteradas de acordo com um regime de abandono progressivo.

II. Procedimento pré-contencioso

26 Considerando que, ao adotar a Lei n.º XXV, de 2017, a Hungria não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 9.º, 10.º, 13.º, 14.º, n.º 3, e 16.º da Diretiva 2006/123, bem como, a título subsidiário, dos artigos 49.º e 56.º TFUE, do artigo XVII do GATS e dos artigos 13.º, 14.º, n.º 3, e 16.º da Carta, a Comissão, em 27 de abril de 2017, enviou uma notificação para cumprir a este Estado-Membro, fixando-lhe um prazo de um mês para que apresentasse as suas observações. A Hungria respondeu por carta de 25 de maio de 2017, contestando os incumprimentos que lhe eram imputados.

27 Em 14 de julho de 2017, a Comissão emitiu um parecer fundamentado no qual concluía, nomeadamente, que:

– ao impor aos estabelecimentos de ensino superior estrangeiros situados fora do EEE a celebração de um acordo internacional como requisito para a prestação de serviços de ensino, nos termos do artigo 76.º, n.º 1, alínea a), da Lei do Ensino Superior, a Hungria não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo XVII do GATS;

– ao impor aos estabelecimentos de ensino superior estrangeiros que os mesmos prestassem serviços de ensino superior no seu país de origem, em conformidade com o artigo 76.º, n.º 1, alínea b), da Lei do Ensino Superior, a Hungria não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 16.º da Diretiva 2006/123 e, em todo o caso, por força dos artigos 49.º e 56.º TFUE; e,

– ao impor as medidas controvertidas, a Hungria não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 13.º, 14.º, n.º 3, e 16.º da Carta.

28 A Comissão concedeu um prazo de um mês à Hungria para que esta tomasse as medidas necessárias com vista a dar cumprimento ao parecer fundamentado ou para apresentar observações.

29 Por carta de 17 de julho de 2017, a Hungria pediu a prorrogação desse prazo, sendo que a Comissão indeferiu esse pedido.

30 A Hungria respondeu ao parecer fundamentado por carta de 14 de agosto de 2017, na qual concluía pela inexistência dos alegados incumprimentos.

31 Por carta de 11 de setembro de 2017, este Estado-Membro transmitiu à Comissão novas observações destinadas, nomeadamente, a comparar a sua situação com a de outros Estados-Membros, bem como a fornecer informações complementares relativas a vários Estados-Membros.

32 Em 26 de setembro de 2017, teve lugar uma reunião de peritos entre os representantes da Comissão e os representantes da Hungria.

33 Em 5 de outubro de 2017, a Comissão enviou à Hungria um parecer fundamentado complementar no qual sustentava que, ao impor aos estabelecimentos de ensino superior estrangeiros a obrigação de prestarem serviços de ensino superior no seu país de origem, em conformidade com o artigo 76.º, n.º 1, alínea b), da Lei do Ensino Superior, a Hungria também não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo XVII do GATS.

34 Por carta de 6 de outubro de 2017, a Hungria enviou à Comissão um complemento de informações, em que explicava que os Estados Unidos da América eram o único Estado federal não membro do EEE com o qual devia ser celebrado um acordo prévio, como previsto no artigo 76.º, n.º 1, alínea a), da Lei do Ensino Superior. Segundo as informações fornecidas posteriormente pelas autoridades húngaras, tal acordo prévio foi celebrado no prazo inicialmente previsto no artigo 115.º, n.º 7, dessa lei, cuja data-limite era 11 de outubro de 2017.

35 A Hungria respondeu ao parecer fundamentado complementar por carta de 18 de outubro de 2017, na qual informava a Comissão da adoção, pelo Parlamento húngaro, em 17 de outubro de 2017, de um projeto-lei de alteração da Lei do Ensino Superior que tinha por efeito, nomeadamente, adiar para 1 de janeiro de 2019 a data-limite prevista no artigo 115.º, n.º 7, desta lei para preencher as condições previstas no seu artigo 76.º, n.º 1.

36 A Hungria indicava ainda nessa carta que a lei que promulga o acordo relativo à cooperação em matéria de ensino superior celebrado entre o Governo húngaro e o Estado de Maryland (Estados Unidos), relativo ao exercício, pelo McDaniel College, de uma atividade na Hungria, tinha sido publicada no *Magyar Közlöny* (Jornal Oficial da Hungria).

37 Por último, por carta de 13 de novembro de 2017, a Hungria enviou à Comissão novas informações complementares, precisando que a convenção internacional necessária à prossecução, na Hungria, da atividade da Universidade de Medicina de Heilongjiang Daxue (China), tinha sido assinada em 30 de outubro de 2017.

38 Foi nestas condições que, em 1 de fevereiro de 2018, a Comissão intentou a presente ação por incumprimento relativa às medidas controvertidas.

39 Por Decisão de 25 de julho de 2018, o presidente do Tribunal de Justiça concedeu um tratamento prioritário ao presente processo, ao abrigo do artigo 53.º, n.º 3, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça.

III. Quanto à ação

A. Quanto à admissibilidade

1. Argumentos das partes

40 Na sua contestação, a Hungria sustenta que a ação deve ser julgada inadmissível devido ao comportamento da Comissão durante o procedimento pré-contencioso e às ilegalidades que daí decorreram. Este Estado-Membro expõe, antes de mais, que a Comissão, sem fornecer nenhuma justificação, lhe impôs que apresentasse as suas observações sobre a notificação para cumprir, e depois sobre o parecer fundamentado, no prazo de um mês, em vez de no prazo de dois meses habitualmente aplicado no âmbito dos processos pré-contenciosos, e isto apesar de a Hungria ter de fazer face a dois outros processos por incumprimento instaurados em paralelo e também sujeitos a prazos semelhantes. Em seguida, a Comissão indeferiu os seus pedidos de prorrogação desse prazo sem fornecer uma fundamentação adequada.

41 Tal comportamento demonstra que a Comissão não procurou ouvir adequadamente a Hungria, em violação do princípio da cooperação leal e do direito a uma boa administração. Este comportamento constituiu igualmente uma violação do direito da Hungria a invocar utilmente os seus fundamentos de defesa.

42 Na sua tréplica, a Hungria salienta, além disso, que a Comissão procura justificar o seu comportamento invocando a circunstância de as autoridades húngaras não estarem dispostas a revogar as disposições controvertidas da Lei do Ensino Superior. Ora, tal circunstância não pode ser invocada para justificar uma redução dos prazos aplicáveis ao procedimento pré-contencioso, a menos que se ignorem os objetivos do mesmo.

43 Por outro lado, a Hungria sustenta que, ao dar claramente a entender que tinha dado início ao presente processo por incumprimento exclusivamente no interesse da Central European University (CEU) e por considerações puramente políticas, a Comissão violou gravemente o direito a uma boa administração, consagrado no artigo 41.º, n.º 1, da Carta.

44 A Comissão contesta o mérito desta argumentação.

2. Apreciação do Tribunal de Justiça

45 No que respeita, em primeiro lugar, à argumentação relativa aos prazos de resposta, que se alega serem excessivamente curtos, impostos pela Comissão à Hungria, importa recordar que o procedimento pré-contencioso tem por objetivo dar ao Estado-Membro em causa a possibilidade de dar cumprimento às suas obrigações decorrentes do direito da União ou apresentar utilmente os seus argumentos de defesa a respeito das acusações formuladas pela Comissão (Acórdão de 26 de outubro de 2006, Comissão/Itália, C-371/04, EU:C:2006:668, n.º 9). A regularidade desse processo constitui uma garantia essencial pretendida pelo Tratado FUE não só para a proteção dos direitos do Estado-Membro em causa mas igualmente para assegurar que o processo contencioso eventual terá por objeto um litígio claramente definido [Acórdão de 2 de abril de 2020, Comissão/Polónia, Hungria e República Checa (Mecanismo temporário de recolocação de requerentes de proteção internacional), C-715/17, C-718/17 e C-719/17, EU:C:2020:257, n.º 91 e jurisprudência referida].

46 Estes objetivos obrigam a Comissão a conceder aos Estados-Membros um prazo razoável para responderem à notificação para cumprir e para darem cumprimento ao parecer fundamentado ou, eventualmente, para prepararem a sua defesa. Para apreciar a razoabilidade do prazo fixado, há que tomar em consideração todas as circunstâncias que caracterizam a situação em apreço [v., neste sentido, Acórdão de 2 de abril de 2020, Comissão/Polónia, Hungria e República Checa (Mecanismo temporário de recolocação de requerentes de proteção internacional), C-715/17, C-718/17 e C-719/17, EU:C:2020:257, n.º 92 e jurisprudência referida].

47 O Tribunal de Justiça declarou assim que podem justificar-se prazos curtos em circunstâncias especiais, designadamente quando é urgente sanar um incumprimento ou quando o Estado-Membro em causa tem pleno conhecimento do ponto de vista da Comissão muito antes de se iniciar o processo [Acórdão de 2 de abril de 2020, Comissão/Polónia, Hungria e República Checa (Mecanismo temporário de recolocação de requerentes de proteção internacional), C-715/17, C-718/17 e C-719/17, EU:C:2020:257, n.º 92].

48 No caso em apreço, o Parlamento húngaro adotou, em 4 de abril de 2017, a Lei n.º XXV, nos termos da qual os estabelecimentos de ensino superior que não cumprissem as condições enumeradas no artigo 76.º, n.º 1, da Lei do Ensino Superior, por um lado, veriam a autorização para exercer a sua atividade ser-lhes retirada e, por outro, já não teriam o direito de admitir novos estudantes no primeiro ano a partir de 1 de janeiro de 2018, devendo os cursos já iniciados ser concluídos o mais tardar durante o ano letivo de 2020/2021.

49 Em 27 de abril de 2017, a Comissão enviou à Hungria uma notificação para cumprir e fixou-lhe o prazo de um mês para apresentar observações. Em 14 de julho de 2017, essa instituição emitiu um parecer fundamentado no qual fixou a esse Estado-Membro o prazo de um mês para tomar as medidas necessárias para lhe dar cumprimento ou para apresentar observações.

50 Tendo em conta as circunstâncias acima referidas, das quais resulta que o prazo fixado à Hungria era, segundo a Comissão, motivado pela urgência que havia em sanar o incumprimento imputado a esse Estado-Membro, o prazo de um mês não se afigura irrazoável.

51 De resto, contrariamente ao que alega o Governo húngaro, esta apreciação não é posta em causa pelo facto de a Comissão só ter intentado a presente ação por incumprimento em 1 de fevereiro de 2018. Com efeito, esta última tinha sido previamente informada, por carta de 18 de outubro de 2017, do adiamento, para 1 de janeiro de 2019, da data a partir da qual os estabelecimentos de ensino superior que não cumprissem as condições previstas no artigo 76.º, n.º 1, da Lei do Ensino Superior já não teriam o direito de admitir novos estudantes no primeiro ano.

52 De qualquer modo, como resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça, o facto de a Comissão submeter um procedimento pré-contencioso a prazos curtos não é, em si mesmo, suscetível de conduzir à inadmissibilidade da subsequente ação por incumprimento. Com efeito, tal inadmissibilidade só se impõe no caso de o comportamento da Comissão tiver impedido o Estado-Membro em causa de invocar utilmente os seus fundamentos de defesa contra as acusações formuladas pela Comissão e tiver, assim, violado os direitos de defesa, cabendo ao referido Estado-Membro fazer esta prova [v., neste sentido, Acórdão de 18 de junho de 2020, Comissão/Hungria (Transparência associativa), C-78/18, EU:C:2020:476, n.º 30 e jurisprudência referida].

53 Ora, no caso em apreço, a Hungria não faz essa prova.

54 Pelo contrário, o exame da tramitação do procedimento pré-contencioso, como recordado nos n.os 26 a 37 do presente acórdão, revela, antes de mais, que, no prazo de um mês que lhe tinha sido fixado pela Comissão, a Hungria apresentou observações circunstanciadas relativas à notificação para cumprir e, depois, ao parecer fundamentado. Em seguida, este Estado-Membro apresentou novas observações a este respeito em três cartas datadas de 11 de setembro, 6 de outubro e 13 de novembro de 2017, todas aceites pela Comissão. Por último, a análise dos documentos trocados durante o procedimento pré-contencioso e da petição inicial revela que a Comissão tomou devidamente em consideração todas as observações formuladas pela Hungria nas diferentes fases desse procedimento, incluindo as observações apresentadas após o termo dos prazos fixados.

55 Nestas circunstâncias, é irrelevante que tenham sido fixados prazos análogos à Hungria, durante o mesmo período, em dois outros processos por incumprimento que a visavam.

56 No que respeita, em segundo lugar, à alegação da Hungria segundo a qual a Comissão deu alegadamente início ao presente processo por incumprimento com o único objetivo de proteger os interesses da CEU, e com fins puramente políticos, importa recordar que o objetivo prosseguido pelo procedimento previsto no artigo 258.º TFUE é a verificação objetiva do desrespeito, por parte de um Estado-Membro, das obrigações que lhe são impostas pelo direito da União (v., neste sentido, Acórdão de 27 de março de 2019, Comissão/Alemanha, C-620/16, EU:C:2019:256, n.º 40 e jurisprudência referida). Ora, segundo jurisprudência constante, no âmbito desse procedimento, a Comissão dispõe, no que respeita à oportunidade de instaurar esse processo, de um poder discricionário sobre o qual o Tribunal de Justiça não pode exercer uma fiscalização jurisdicional [v., neste sentido, Acórdão de 16 de julho de 2020, Comissão/Roménia (Luta contra o branqueamento de capitais), C-549/18, EU:C:2020:563, n.º 49 e jurisprudência referida].

57 Resulta das considerações precedentes que a presente ação por incumprimento é admissível.

B. Quanto à competência do Tribunal de Justiça

1. Argumentos das partes

58 A Hungria invoca a incompetência do Tribunal de Justiça para conhecer da presente ação por incumprimento no que respeita às acusações da Comissão relativas a violações do GATS.

59 Em primeiro lugar, este Estado-Membro alega que, em conformidade com o artigo 6.º, alínea e), TFUE, o domínio do ensino superior não está abrangido pela competência da União Europeia e que, por conseguinte, são os Estados-Membros em causa que, neste domínio, respondem, individualmente, pelo eventual incumprimento das suas obrigações decorrentes do GATS.

60 Em segundo lugar, em conformidade com as regras gerais do direito internacional, incumbe exclusivamente aos painéis e ao Órgão de Recurso da OMC (a seguir «Órgão de Recurso») instituídos pelo Órgão de Resolução de Litígios (a seguir «ORL») apreciar se a Lei do Ensino Superior é compatível com os compromissos assumidos pela Hungria ao abrigo do GATS.

61 Com efeito, como alegadamente decorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça (Acórdão de 10 de setembro de 1996, Comissão/Alemanha, C-61/94, EU:C:1996:313, n.os 15 e 16), a Comissão é competente para examinar a aplicação de um acordo da OMC que se tornou parte integrante do direito da União no âmbito das relações entre Estados-Membros e instituições da União, mas não no das relações entre um Estado-Membro e um Estado terceiro.

62 Por outro lado, se o Tribunal de Justiça julgasse procedente o pedido da Comissão na medida em que este se funda numa violação do GATS, tal poria em causa, devido à interpretação autónoma dos artigos desse acordo e da lista de compromissos específicos da Hungria, a competência exclusiva dos membros da OMC, e dos órgãos que constituem o seu sistema de resolução de litígios, para interpretar os acordos desta organização, em violação do artigo 216.º, n.º 2, TFUE, correndo-se assim o risco de comprometer a interpretação uniforme do GATS.

63 Com efeito, quando o Tribunal de Justiça declara a existência de um incumprimento, por um Estado-Membro, das suas obrigações decorrentes do GATS, os Estados terceiros deixam de ter interesse em instaurar um processo no âmbito do sistema de resolução de litígios da OMC.

64 A Comissão responde, em primeiro lugar, que, em conformidade com o artigo 207.º, n.º 4, TFUE, o comércio de serviços de ensino pertence à competência exclusiva da União, na medida em que está incluído no âmbito de aplicação da política comercial comum. Por conseguinte, ao assegurar o respeito dos compromissos decorrentes do GATS, os Estados-Membros cumprem uma obrigação para com a União, uma vez que esta assumiu a responsabilidade pela correta execução desse acordo.

65 Em segundo lugar, em conformidade com o artigo 216.º, n.º 2, TFUE, os acordos internacionais celebrados pela União vinculam os Estados-Membros. Por conseguinte, como resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça (Acórdão de 10 de setembro de 1996, Comissão/Alemanha, C-61/94, EU:C:1996:313, n.º 15), o seu desrespeito por parte destes últimos é abrangido pelo direito da União e constitui um incumprimento suscetível de ser objeto de uma ação com fundamento no artigo 258.º TFUE.

66 No caso em apreço, uma vez que o GATS é um acordo internacional celebrado pela União, cabe à Comissão assegurar que os Estados-Membros respeitam as obrigações internacionais que dele decorrem para a União, o que permite, nomeadamente, prevenir uma eventual responsabilidade internacional da União numa situação em que exista um risco de um diferendo vir a ser submetido à OMC.

67 A existência do sistema de resolução de litígios da OMC não é pertinente a este respeito. Por um lado, com efeito, enquanto membro da OMC, a União é obrigada a velar pelo cumprimento, no seu território, das obrigações que lhe incumbem por força dos acordos da OMC. Por outro lado, os países terceiros não estão vinculados nem pela resolução, no seio da União, dos litígios relativos às obrigações internacionais que são vinculativas para a União e para os seus Estados-Membros, nem pela interpretação que o Tribunal de Justiça faz dessas obrigações internacionais.

2. Apreciação do Tribunal de Justiça

68 Importa recordar, a título preliminar, que, em conformidade com o artigo 258.º TFUE, uma ação por incumprimento apenas pode ter por objeto a constatação da inobservância das obrigações decorrentes do direito da União (v., neste sentido, Acórdão de 19 de março de 2002, Comissão/Irlanda, C-13/00, EU:C:2002:184, n.º 13).

69 Ora, o Tribunal de Justiça decidiu repetidamente que um acordo internacional celebrado pela União é parte integrante do direito desta última a partir da sua entrada em vigor [v., designadamente, Acórdãos de 30 de abril de 1974, Haegeman, 181/73, EU:C:1974:41, n.ºs 5 e 6; de 21 de dezembro de 2011, Air Transport Association of America e o., C-366/10, EU:C:2011:864, n.º 73; e Parecer 1/17 (Acordo ECG UE-Canadá), de 30 de abril de 2019, EU:C:2019:341, n.º 117].

70 No caso em apreço, o Acordo que institui a OMC, de que faz parte o GATS, foi assinado pela União, e em seguida aprovado por esta, em 22 de dezembro de 1994, através da Decisão 94/800. O mesmo entrou em vigor em 1 de janeiro de 1995.

71 Daqui resulta que o GATS faz parte do direito da União.

72 No que respeita, em primeiro lugar, à objeção suscitada pela Hungria, mencionada no n.º 59 do presente acórdão, importa recordar que, em conformidade com o artigo 3.º, n.º 1, alínea e), TFUE, a União dispõe de competência exclusiva no domínio da política comercial comum.

73 Ora, o Tribunal de Justiça declarou que os compromissos assumidos no âmbito do GATS se enquadram na política comercial comum [v., neste sentido, Parecer 2/15 (Acordo de Comércio Livre com Singapura), de 16 de maio de 2017, EU:C:2017:376, n.ºs 36 e 54].

74 Daqui decorre que, embora resulte do artigo 6.º, alínea e), TFUE que os Estados-Membros dispõem de uma competência alargada no domínio da educação, tendo a União apenas, nesta matéria, uma competência «para desenvolver ações destinadas a apoiar, coordenar ou completar a ação dos Estados-Membros», os compromissos assumidos no âmbito do GATS, incluindo os relativos à liberalização do comércio de serviços de ensino privados, são da competência exclusiva da União.

75 Assim, a Hungria sustenta erradamente que são os Estados-Membros em causa que, no domínio do comércio de serviços de ensino, respondem individualmente pelo eventual incumprimento das suas obrigações decorrentes do GATS.

76 No que respeita, em segundo lugar, à objeção suscitada pela Hungria, exposta nos n.ºs 60 a 63 do presente acórdão, há que sublinhar que esse Estado-Membro não contesta, de maneira geral, a competência do Tribunal de Justiça para, ao abrigo do artigo 258.º TFUE, conhecer de uma ação destinada a obter a declaração de um incumprimento, por parte de um Estado-Membro, das suas obrigações decorrentes de um acordo internacional que vincula a União. Todavia, a Hungria sustenta que a particularidade da existência do sistema de resolução de litígios da OMC, que é nomeadamente aplicável às obrigações dos membros da OMC decorrentes do GATS, se opõe a que o Tribunal de Justiça exerça essa competência.

77 Ora, importa salientar que esta questão não foi decidida pelo Tribunal de Justiça na jurisprudência relativa às relações do direito da União com o direito da OMC.

78 Com efeito, até agora, o Tribunal de Justiça pronunciou-se ou no quadro da apreciação da validade de um ato de direito derivado da União por motivos relacionados com a incompatibilidade deste último com o direito da OMC (v., designadamente, Acórdão de 1 de março de 2005, Van Parys, C-377/02, EU:C:2005:121, n.os 1, 39 e jurisprudência referida), ou no quadro da eventual responsabilidade extracontratual da União e da concretização do direito à indemnização do prejuízo sofrido (v., designadamente, Acórdão de 9 de setembro de 2008, FIAMM e o./Conselho e Comissão, C-120/06 P e C-121/06 P, EU:C:2008:476, n.os 1 e 107).

79 Em especial, nos processos que deram origem aos acórdãos referidos no número anterior do presente acórdão, o Tribunal de Justiça foi confrontado com decisões da OMC que eram desfavoráveis à União e teve de se pronunciar sobre diversos aspetos da sua execução, nomeadamente a invocabilidade do direito da OMC pelos particulares em causa.

80 Ora, no presente processo, por um lado, a Comissão alega que certas disposições legislativas adotadas por um Estado-Membro são incompatíveis com o GATS, pelo que esse Estado-Membro não cumpriu o direito da União de que esse acordo internacional é parte integrante. Por outro lado, na falta de uma decisão do ORL que declare uma atuação da União ou de um Estado-Membro incompatível com o direito da OMC, a questão da eventual execução dessa decisão não se coloca.

81 Assim sendo, como resulta do n.º 66 do presente acórdão, a Comissão alega que o objetivo da presente ação por incumprimento é evitar qualquer responsabilidade internacional da União numa situação em que existe o risco de que um diferendo venha a ser submetido à OMC.

82 A este respeito, o artigo 3.º, n.º 2, do memorando de entendimento sobre a resolução de litígios precisa que o sistema de resolução de litígios da OMC é um elemento fulcral de garantia da segurança e previsibilidade do sistema multilateral de comércio, que tem por objetivo preservar os direitos e obrigações dos membros da OMC, e clarificar as disposições desses acordos em conformidade com as normas de interpretação do direito público internacional público.

83 Mais especificamente, nos termos do artigo 11.º do memorando de entendimento sobre a resolução de litígios, um painel está habilitado a fazer uma apreciação objetiva da questão que lhe foi colocada, incluindo uma avaliação objetiva dos factos em causa e da aplicabilidade e cumprimento dos acordos abrangidos pertinentes. Nos termos do artigo 17.º, n.º 13, deste memorando de entendimento, o Órgão de Recurso pode ratificar, alterar ou revogar as conclusões deste painel, limitando-se a sua competência, nos termos do artigo 17.º, n.º 6, do referido memorando de entendimento, às questões de direito referidas no relatório do referido painel e às interpretações jurídicas neste último desenvolvidas. Os membros da OMC são, em princípio, obrigados a cumprir imediatamente as recomendações e decisões do ORL, como resulta do artigo 21.º, n.os 1 e 3, do referido memorando.

84 Decorre destes elementos que, em certas condições, a fiscalização no âmbito do sistema de resolução de litígios da OMC pode conduzir a constatações no sentido de que as medidas tomadas por um membro desta organização não são conformes com o direito da mesma, o que pode, em última análise, desencadear a responsabilidade internacional da União, que é membro da OMC, com fundamento num facto ilícito.

85 Além disso, há que recordar que, por força do artigo XVI, n.º 4, do Acordo que institui a OMC, cada membro da OMC tem a obrigação, no âmbito da sua ordem jurídica interna, de velar pelo respeito das suas obrigações decorrentes do direito da OMC nas diferentes partes do seu território. Uma obrigação análoga encontra-se também prevista no artigo I, n.º 3, alínea a), do GATS.

86 Nestas condições, a particularidade relativa à existência do sistema de resolução de litígios da OMC não só não tem incidência na competência que é atribuída ao Tribunal de Justiça ao abrigo do artigo 258.º TFUE como o exercício dessa competência é, além do mais, perfeitamente coerente com a obrigação que cada membro da OMC tem de velar pelo respeito das suas obrigações decorrentes do direito dessa organização.

87 Importa ainda recordar que, em conformidade com jurisprudência constante, a União é obrigada a exercer as suas competências no respeito do direito internacional no seu conjunto, que compreende não só as disposições de convenções internacionais que a vinculem mas também as regras e os princípios do direito internacional geral e consuetudinário (v., neste sentido, Acórdão de 27 de fevereiro de 2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, n.º 47 e jurisprudência referida).

88 Ora, antes de mais, como resulta do artigo 3.º dos artigos relativos à responsabilidade do Estado por ato internacionalmente ilícito, elaborados pela Comissão de Direito Internacional da Organização das Nações Unidas e de que a Assembleia Geral desta organização tomou nota na sua Resolução 56/83, de 12 de dezembro de 2001, que codificam o direito internacional consuetudinário e são aplicáveis à União, a qualificação do ato do Estado como sendo «internacionalmente ilícito» é exclusivamente abrangida pelo direito internacional. Por conseguinte, esta qualificação não pode ser afetada pela qualificação do mesmo ato que, sendo caso disso, seria feita ao abrigo do direito da União.

89 A este respeito, embora a Comissão saliente, com razão, que a apreciação do comportamento imputado ao Estado-Membro em causa, que incumbe ao Tribunal de Justiça por força do artigo 258.º TFUE, não vincula os outros membros da OMC, há que observar que tal apreciação também não afeta a apreciação que poderia eventualmente ser feita pelo ORL.

90 Em seguida, resulta do artigo 32.º dos artigos relativos à responsabilidade do Estado por ato internacionalmente ilícito que o Estado responsável não pode invocar as disposições do seu direito interno para justificar um incumprimento das obrigações que lhe incumbem ao abrigo do direito internacional.

91 Daqui decorre, nomeadamente, que nem a União nem o Estado-Membro em causa podem invocar a apreciação do comportamento do referido Estado, à luz do direito da OMC, levada a cabo pelo Tribunal de Justiça no âmbito de uma ação por incumprimento nos termos do artigo 258.º TFUE, para recusarem respeitar as consequências jurídicas previstas pelo direito da OMC, caso o ORL declare a não conformidade dessa atuação com esse direito.

92 Por último, sem prejuízo dos limites à invocabilidade do direito da OMC com vista a fiscalizar a legalidade dos atos das instituições da União perante o juiz da União, recordados na jurisprudência referida no n.º 78 do presente acórdão, importa observar que o princípio de direito internacional geral de respeito dos compromissos contratuais (*pacta sunt servanda*), consagrado no artigo 26.º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 23 de maio de 1969 *(Recueil des traités des Nations unies*, vol. 1155, p. 331), implica que o Tribunal de Justiça deve, para efeitos da interpretação e da aplicação do GATS, ter em conta a interpretação das diferentes disposições desse acordo adotada pelo ORL. Além disso, caso o ORL ainda não tenha interpretado as disposições em causa, cabe ao Tribunal de Justiça interpretar essas disposições em conformidade com as regras consuetudinárias de interpretação do direito internacional que vinculam a União, no respeito do princípio da execução de boa-fé desse acordo internacional, enunciado nesse artigo 26.º

93 Resulta das considerações precedentes que a argumentação invocada pela Hungria relativa à incompetência do Tribunal de Justiça para conhecer da presente ação por incumprimento no que respeita à acusação de violação do GATS deve ser julgada improcedente na íntegra.

C. Quanto ao mérito

1. Quanto ao requisito de existência de um acordo internacional prévio

94 Para decidir da primeira acusação, importa, antes de mais, precisar o alcance dos compromissos assumidos pela Hungria em matéria de serviços de ensino superior à luz da regra do tratamento nacional que figura no artigo XVII do GATS, em seguida, importa examinar a questão de saber se o requisito de existência de um acordo internacional prévio altera as condições de concorrência em benefício dos prestadores nacionais desses serviços ou em benefício dos serviços que os mesmos prestam em violação da referida disposição e, por último, em caso de resposta afirmativa, importa analisar os argumentos da Hungria com vista a justificar esta alteração ao abrigo de uma das exceções previstas no artigo XIV do GATS.

a) Quanto aos efeitos a atribuir ao compromisso da Hungria, no que respeita aos serviços de ensino superior, à luz da regra do tratamento nacional que figura no artigo XVII do GATS

1) Argumentos das partes

95 A Comissão sustenta, em primeiro lugar, que a inscrição dos serviços de ensino superior com financiamento privado na lista de compromissos específicos da Hungria e, no que respeita à criação de uma presença comercial, referida no artigo I, n.º 2, alínea c), do GATS (a seguir «modo de fornecimento 3»), a menção da palavra «nenhuma» na coluna relativa às «limitações ao tratamento nacional» referida no artigo XVII desse acordo implicam a inexistência de restrições relativamente a este compromisso e, assim, um compromisso integral deste Estado-Membro a este respeito.

96 Em segundo lugar, essa instituição alega que não se pode considerar que a condição, mencionada pela Hungria na coluna relativa às «limitações ao acesso ao mercado» prevista no artigo XVI do GATS, segundo a qual «[a] criação de estabelecimentos depende da concessão de uma autorização pelas autoridades centrais» não pode ser considerada como também dizendo respeito à regra do tratamento nacional, ao abrigo do artigo XX, n.º 2, do GATS.

97 A este respeito, a Comissão alega, antes de mais, que esta condição está formulada de forma tão vaga e tão genérica que permite subordinar a obtenção dessa autorização a qualquer condição específica, em violação da letra do artigo XX, n.º 1, alíneas a) e b), do GATS. Tal condição, relativa à obtenção de uma autorização prévia, seria, além disso, suscetível de comprometer a finalidade da assunção de compromissos ao abrigo dos artigos XVI e XVII do GATS, conforme enunciada no segundo parágrafo do preâmbulo do GATS e que consiste na «expansão [do comércio de serviços] em condições de transparência e liberalização progressiva». Além disso, mesmo admitindo que esta condição, que está inscrita na coluna relativa às «limitações ao acesso ao mercado», efetivamente se aplica ao tratamento nacional, a mesma, tal como está formulada, não pode abranger o requisito específico previsto no artigo 76.º, n.º 1, alínea a), da Lei do Ensino Superior, de que o Governo húngaro e o governo do Estado em que se situa a sede do estabelecimento de ensino superior estrangeiro tenham reconhecido a validade de um acordo internacional celebrado entre as duas partes, relativo ao apoio de princípio concedido a este estabelecimento para efeitos do eventual exercício de uma atividade na Hungria.

98 Em seguida, a Comissão alega que, em conformidade com as Orientações para a elaboração das listas de compromissos específicos no âmbito do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS), adotadas pelo Conselho do Comércio de Serviços da OMC em 23 de março de 2001 (S/L/92), as prescrições relativas a autorizações não podem ser consideradas limitações ao acesso ao mercado ao abrigo do artigo XVI do GATS. Por conseguinte, a Hungria não se pode escudar atrás de um requisito de emissão de uma autorização prévia para afastar a existência de uma violação do princípio do tratamento nacional.

99 Por último, a Comissão alega que este requisito não é uma medida abrangida pelo âmbito de aplicação do artigo XVI do GATS. Com efeito, o artigo XVI, n.º 2, deste acordo enumera de forma exaustiva as limitações abrangidas pelo âmbito de aplicação desse artigo. Ora, o referido requisito não figura nessa lista nem se assemelha a nenhuma das medidas aí enumeradas.

100 A Comissão conclui daí que, no que respeita ao modo de fornecimento 3, a Hungria se comprometeu a aplicar aos prestadores de serviços de países terceiros membros da OMC um tratamento não menos favorável do que aquele que esse Estado-Membro concede aos seus prestadores nacionais.

101 A Hungria sustenta que, em conformidade com o artigo XX, n.º 2, do GATS, a condição que inscreveu na coluna relativa às «limitações ao acesso ao mercado», mencionada no n.º 96 do presente acórdão, tem igualmente efeitos no que respeita à obrigação de tratamento nacional.

102 Este Estado-Membro alega, além disso, que a formulação desta condição em termos gerais o autoriza a manter um «sistema de licença discricionária», cujas modalidades pode adaptar livremente, restringindo, se necessário, o estabelecimento dos prestadores estrangeiros, nomeadamente impondo a celebração prévia de uma convenção internacional.

2) Apreciação do Tribunal de Justiça

103 Antes de mais, nos termos do artigo XVII, n.º 1, do GATS, cada membro da OMC deve, nos setores inscritos na sua lista de compromissos específicos e tendo em conta as condições e as qualificações aí estabelecidas, conceder aos serviços e aos prestadores de serviços de qualquer outro membro da OMC um tratamento não menos favorável do que o que concede aos serviços e prestadores de serviços nacionais comparáveis.

104 Em seguida, em conformidade com o artigo XVI, n.º 1, do GATS, no que diz respeito ao acesso ao mercado através dos modos de prestação definidos no artigo I do GATS, cada membro da OMC tem de conceder aos serviços e aos prestadores de serviços de qualquer outro membro da OMC um tratamento não menos favorável do que o concedido de acordo com as condições e limitações acordadas e especificadas na sua lista de compromissos específicos.

105 Por último, o artigo XX, n.º 1, do GATS precisa que cada membro da OMC é obrigado a estabelecer uma lista incluindo os compromissos específicos que assume ao abrigo da parte III do GATS, da qual constam, nomeadamente, os artigos XVI e XVII. No que diz respeito aos setores em que esses compromissos são assumidos, cada lista deve especificar as condições e limitações referentes ao acesso ao mercado e as condições e qualificações referentes ao tratamento nacional. Estas listas de compromissos específicos constituem uma parte integrante do GATS.

106 Por conseguinte, resulta dos artigos XVI, XVII e XX do GATS que a lista de compromissos específicos de um membro da OMC precisa os compromissos que este assumiu por setor e por modo de fornecimento. Essa lista precisa, nomeadamente, as condições e limitações relativas às «limitações ao acesso ao mercado», bem como as condições e as qualificações relativas às «limitações ao tratamento nacional». Estas precisões são objeto de duas colunas distintas.

107 Por outro lado, em conformidade com o artigo XX, n.º 2, do GATS, as medidas que sejam incompatíveis ao mesmo tempo com o artigo XVI e com o artigo XVII do GATS devem, por razões de simplificação, ser inscritas na única coluna respeitante às «limitações relativas ao acesso aos mercados» da lista de compromissos específicos do membro em causa, sendo que essa inscrição única será, assim, considerada como prevendo também implicitamente uma condição ou qualificação em matéria de tratamento nacional [v. Relatório do painel da OMC, de 16 de julho de 2012, intitulado «China — Certas medidas que afetam os serviços de pagamentos eletrónicos» (WT/DS 413/R), adotado pelo ORL em 31 de agosto de 2012, n.º 7.658].

108 Daqui decorre que uma condição formalmente inscrita apenas a título do artigo XVI do GATS só permite derrogar à obrigação de tratamento nacional prevista no artigo XVII caso o tipo de medidas que cria seja simultaneamente contrário à obrigação prevista no artigo XVI e à prevista no artigo XVII do GATS [ver Relatório do painel da OMC, de 16 de julho de 2012, intitulado «China — Certas medidas que afetam os pagamentos eletrónicos» (WT/DS 413/R), adotado pelo ORL em 31 de agosto de 2012, n.º 7.658].

109 No caso em apreço, a lista dos compromissos específicos adotada pela Hungria (GATS/SC/40, de 15 de abril de 1994) inclui, na coluna relativa às «limitações ao acesso ao mercado», no que respeita aos serviços de ensino superior prestados através de uma presença comercial, a condição segundo a qual a criação de escolas está subordinada à emissão de uma autorização prévia pelas autoridades centrais.

110 A coluna respeitante às «limitações relativas ao tratamento nacional» inclui a menção «nenhuma», no que respeita ao subsetor dos serviços de ensino superior.

111 Nestas condições, há que determinar se a condição relativa à existência de uma autorização prévia, mencionado no n.º 109 do presente acórdão, inscrito na coluna respeitante às «limitações ao acesso ao mercado», é ou não igualmente aplicável à obrigação de tratamento nacional prevista no artigo XVII do GATS.

112 A este respeito, decorre do alcance da regra de simplificação inscrita no artigo XX, n.º 2, do GATS, conforme precisada no n.º 108 do presente acórdão, que uma condição só pode beneficiar da referida regra e, logo, ser igualmente aplicável ao artigo XVII do GATS se tiver caráter discriminatório.

113 Ora, há que salientar que, como resulta da própria redação da condição relativa à existência de uma autorização prévia, a mesma deve visar todos os estabelecimentos de ensino, independentemente da sua origem, de modo a não comportar nenhum aspeto discriminatório. Por conseguinte, a regra prevista no artigo XX, n.º 2, do GATS não é aplicável no caso em apreço. Daqui resulta que a condição em causa não permite à Hungria invocar uma derrogação à obrigação de tratamento nacional prevista no artigo XVII do GATS.

114 Tendo em conta as considerações precedentes, há que concluir que a Comissão tem razão ao sustentar que a inscrição, pela Hungria, dos serviços de ensino superior com financiamento privado na sua lista de compromissos específicos e, no que respeita ao modo de fornecimento 3, a inscrição do termo «nenhuma» na coluna relativa às «limitações ao tratamento nacional» implicam a inexistência de restrições aos compromissos assumidos por este Estado-Membro nos termos do artigo XVII do GATS no que respeita a esses serviços.

b) Quanto à alteração das condições de concorrência em benefício dos prestadores nacionais comparáveis

1) Argumentos das partes

115 A Comissão sustenta que, na medida em que os estabelecimentos de ensino superior com sede num país membro da OMC, que não os do EEE, só podem prestar serviços de ensino superior na Hungria na medida em que o Estado onde a sua sede se situa tenha previamente celebrado com o Governo húngaro um acordo internacional, a regulamentação húngara reserva a esses prestadores de serviços um tratamento menos favorável do que aquele de que beneficiam tanto os prestadores húngaros comparáveis como os prestadores estabelecidos num Estado do EEE, em violação da obrigação de tratamento nacional prevista no artigo XVII do GATS.

116 Fazendo referência à letra da Lei do Ensino Superior, a Comissão acrescenta que o Governo húngaro dispõe de um poder discricionário no que respeita ao conteúdo deste acordo e à decisão de encetar negociações com vista à sua celebração. Por conseguinte, ainda que por motivos arbitrários, este Governo pode recusar celebrar o acordo em causa, mesmo que o Estado onde se situa a sede do prestador de serviços a tal esteja disposto.

117 A Hungria alega que o principal objetivo do requisito de existência de um acordo internacional prévio é intensificar os esforços diplomáticos em matéria de política cultural. O Governo húngaro declarou-se, por diversas vezes, pronto a encetar negociações e tudo tem feito para que estas possam ser concluídas. A assinatura de dois acordos, um com o Estado de Maryland (Estados Unidos) e o outro com a República Popular da China, posteriores à alteração da Lei do Ensino Superior, prova que a medida adotada não constitui uma condição impossível de preencher.

2) Apreciação do Tribunal de Justiça

118 A título preliminar, há que salientar que o requisito de existência de um acordo internacional prévio, que exige a celebração de um acordo entre a Hungria e outro Estado, não pertencente ao EEE, só pode, em todo o caso, afetar determinados prestadores estrangeiros. Uma vez que este requisito impõe a esses prestadores estrangeiros uma condição suplementar, para prestarem serviços de ensino superior na Hungria, relativamente às que são aplicáveis aos prestadores de serviços comparáveis estabelecidos nesse Estado-Membro ou noutro Estado-Membro do EEE, o referido requisito introduz um tratamento formalmente diferente dessas categorias de prestadores, na aceção do artigo XVII, n.º 3, do GATS.

119 Em conformidade com esta disposição, importa, pois, determinar se o requisito de existência de um acordo internacional prévio, ao introduzir um tratamento formalmente diferente, altera as condições de concorrência a favor dos prestadores de serviços de ensino superior estabelecidos na Hungria, ou dos serviços que os mesmos prestam.

120 A este respeito, há que salientar que este requisito, tal como está redigido no artigo 76.º, n.º 1, alínea a), da Lei do Ensino Superior, implica que a Hungria disponha de um poder discricionário, tanto no que respeita à oportunidade de celebrar tal acordo como no que respeita ao conteúdo deste último. Nestas condições, a possibilidade de os estabelecimentos de ensino superior com sede num país membro da OMC, que não os do EEE, exercerem as suas atividades no território húngaro depende inteiramente do poder discricionário das autoridades húngaras.

121 Daqui resultam desvantagens concorrenciais para os fornecedores de serviços com sede num Estado-Membro da OMC, não pertencente ao EEE, pelo que o requisito de existência de um acordo internacional prévio altera as condições de concorrência a favor dos prestadores húngaros, em violação do artigo XVII do GATS.

c) Quanto à justificação ao abrigo do artigo XIV do GATS

1) Argumentos das partes

122 A Hungria sustenta que o requisito de existência de um acordo internacional prévio é necessário para manter a ordem pública e prevenir as práticas enganosas. Com efeito, este requisito permite assegurar que o Estado onde se situa a sede do estabelecimento em causa considera que este prestador é «digno de confiança» e apoia a futura atividade desse estabelecimento na Hungria. Além disso, o referido requisito permite assegurar que o estabelecimento em causa respeita a legislação do Estado em que a sua sede se situa, o qual, eventualmente, impõe o respeito de certas condições para que se possa exercer uma atividade na Hungria.

123 Além disso, este Estado-Membro alega que não existe solução alternativa, compatível com as regras da OMC, que permita alcançar os objetivos visados pelo legislador húngaro.

124 Em especial, contrariamente ao que a Comissão preconiza, não é realista aplicar aos estabelecimentos de ensino superior estrangeiros em causa a legislação nacional pertinente da mesma forma que aos estabelecimentos húngaros.

125 A Comissão sustenta que o requisito de existência de um acordo internacional prévio não é justificável a título de nenhuma das exceções autorizadas pelo GATS, em especial as previstas no seu artigo XIV, alíneas a) e c), i) e ii).

126 A este respeito, a Hungria não forneceu, mais especificamente, nenhum elemento que permita sustentar a sua afirmação segundo a qual este requisito contribui para a manutenção da ordem pública, nem sequer explicou em que é que, neste contexto, consiste a ameaça verdadeira e suficientemente grave que pesa sobre um dos interesses fundamentais da sociedade húngara, nem, de resto, esclareceu em que medida o referido requisito se pode revelar necessário para alcançar o objetivo de manutenção da ordem pública, admitindo que o mesmo se confirma, e por que razão neste caso não existe uma solução alternativa menos restritiva.

127 Além disso, a Comissão sustenta que, devido ao poder de apreciação de que a Hungria dispõe para iniciar negociações com o Estado onde se situa a sede de um estabelecimento de ensino superior estrangeiro, o referido requisito não respeita, em qualquer caso, a condição prevista no artigo XIV do GATS, segundo a qual as medidas eventualmente justificáveis à luz deste artigo não devem ser «aplicadas de um modo que constitua um meio de discriminação arbitrária ou injustificável entre países em que existem condições idênticas, ou uma restrição dissimulada ao comércio de serviços».

2) Apreciação do Tribunal de Justiça

128 Em primeiro lugar, há que salientar que o artigo XIV do GATS prevê nomeadamente, nas suas alíneas a) e c), i), que nenhuma disposição deste acordo poderá ser interpretada no sentido de impedir a adoção ou a aplicação de medidas necessárias, por um lado, para proteger os bons costumes ou para manter a ordem pública e, por outro, para garantir a observância das disposições legislativas e regulamentares que não sejam incompatíveis com o disposto no referido acordo, nomeadamente as relativas à prevenção de práticas falaciosas e fraudulentas ou destinadas a corrigir os efeitos do incumprimento de contratos de serviços.

129 Nestas condições, há que salientar que os dois objetivos invocados pela Hungria, concretamente, por um lado, o relativo à manutenção da ordem pública e, por outro, o relativo à prevenção das práticas enganosas, são efetivamente visados no GATS.

130 Em segundo lugar, no que respeita à apreciação do caráter justificado do requisito de existência de um acordo internacional prévio à luz do objetivo de manutenção da ordem pública, a nota de pé de página n.º 5, inserida no artigo XIV, alínea a), do GATS, precisa que «[a] exceção relativa à ordem pública só poderá ser invocada se existir uma ameaça real e suficientemente séria a um dos interesses fundamentais de sociedade».

131 Ora, a Hungria não apresentou nenhuma argumentação suscetível de demonstrar, de forma concreta e circunstanciada, em que medida o exercício, no seu território, de uma atividade de ensino superior por estabelecimentos com a sua sede num Estado que não faz parte do EEE constituiria, na falta desse acordo, uma ameaça real e suficientemente séria a um interesse fundamental da sociedade húngara.

132 Por conseguinte, há que concluir que o requisito de existência de um acordo internacional prévio não pode ser justificado pela argumentação da Hungria relativa à manutenção da ordem pública.

133 Em terceiro lugar, no que respeita ao objetivo de prevenção das práticas enganosas, resulta da argumentação da Hungria a este respeito, resumida no n.º 122 do presente acórdão, que esse Estado-Membro parece considerar que a celebração prévia de um acordo internacional é necessária para obter, por parte do Estado terceiro em causa, a garantia de que o estabelecimento de ensino superior estrangeiro em causa é fiável e assim prevenir riscos a este respeito.

134 Esta argumentação não pode, todavia, justificar o requisito de existência de um acordo internacional prévio.

135 Com efeito, o artigo XIV do GATS prevê que as exceções que enumera não podem ser aplicadas de modo a constituírem um meio de discriminação arbitrária ou injustificável entre os países em que existem condições comparáveis, ou uma restrição dissimulada ao comércio de serviços.

136 Ora, por um lado, importa salientar, como fez, em substância, a advogada-geral nos n.ºs 119 e 120 das suas conclusões, que o requisito de exisência um acordo internacional prévio permite que a Hungria impeça arbitrariamente a entrada de um estabelecimento no seu mercado ou a prossecução das atividades de um estabelecimento nesse mercado, uma vez que a celebração desse acordo e, por conseguinte, o cumprimento desse requisito, *in fine*, dependem apenas da vontade política desse Estado-Membro. O referido requisito distingue-se fundamentalmente de uma condição segundo a qual a fiabilidade de um estabelecimento de ensino estrangeiro deve ser atestada por uma declaração unilateral do governo do Estado terceiro em que esse estabelecimento tenha a sua sede.

137 Por outro lado, na medida em que se aplica a estabelecimentos de ensino superior estrangeiros que já estavam presentes no mercado húngaro, o requisito de existência de um acordo internacional prévio não é, em todo o caso, proporcionado, uma vez que o objetivo que consiste em prevenir as práticas enganosas poderia ser mais eficazmente alcançado através do controlo das atividades de tais estabelecimentos na Hungria e, eventualmente, através da proibição da prossecução dessas atividades apenas relativamente aos estabelecimentos em relação aos quais tenha sido possível demonstrar a adoção de tais práticas.

138 Nestas condições, o requisito de existência de um acordo internacional prévio não pode ser justificado pela argumentação da Hungria baseada na prevenção de práticas enganosas.

139 Tendo em conta as considerações precedentes, há que declarar que, ao adotar a medida prevista no artigo 76.º, n.º 1, alínea a), da Lei do Ensino Superior, a Hungria não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo XVII do GATS.

2. Quanto ao requisito de prestação de formação no Estado da sede do estabelecimento em causa

a) Quanto ao artigo XVII do GATS

140 A título preliminar, há que salientar, por um lado, que o artigo 76.º, n.º 1, alínea b), da Lei do Ensino Superior, sobre o qual incide a acusação da Comissão, impõe que o estabelecimento de ensino superior estrangeiro que deseje exercer uma atividade na Hungria preste formação no Estado em que tem a sua sede, quer este Estado seja um Estado-Membro ou um Estado terceiro e, por outro, que a argumentação apresentada pela Comissão em apoio desta acusação visa o requisito de prestação de formação no Estado da sede do estabelecimento em causa, sem distinção consoante este requisito se aplique a estabelecimentos de ensino superior estrangeiros com sede num Estado-Membro ou num Estado terceiro. Todavia, dado que, como decorre do exposto no n.º 73 do presente acórdão, o artigo XVII do GATS faz parte da política comercial comum, esta disposição só é pertinente para a análise desta acusação na medida em que o referido requisito se aplique a estabelecimentos de ensino superior com sede num Estado terceiro membro da OMC.

141 Tendo o alcance dos compromissos assumidos pela Hungria nos termos do artigo XVII do GATS, no que respeita aos serviços de ensino superior, sido precisado no n.º 114 do presente acórdão, há que examinar se o requisito de prestação de formação no Estado da sede do estabelecimento em causa, na medida em que se trate de um Estado terceiro membro da OMC, altera as condições de concorrência em benefício dos prestadores nacionais comparáveis ou dos serviços que estes prestam, em violação desta mesma disposição, e, em caso de resposta afirmativa, que examinar os argumentos da Hungria para justificar esta alteração ao abrigo de uma das exceções previstas no artigo XIV do GATS.

1) Quanto à alteração das condições de concorrência em benefício dos prestadores nacionais comparáveis

i) Argumentos das partes

142 A Comissão sustenta que o requisito de prestação de formação no Estado da sede do estabelecimento em causa altera as condições de concorrência em benefício dos prestadores nacionais e, por conseguinte, que o mesmo é contrário à obrigação de tratamento nacional que a Hungria é obrigada a respeitar integralmente por força do artigo XVII do GATS.

143 Mais especificamente, a Comissão alega que o GATS não faz depender o reconhecimento da qualidade de prestador que beneficia dos direitos garantidos por este acordo da condição de fornecimento dos serviços no país de origem. Por conseguinte, na medida em que tem por efeito impedir que os prestadores de serviços estrangeiros criem inicialmente um estabelecimento na Hungria, este requisito é discriminatório a seu respeito.

144 A Hungria remete, *mutatis mutandis*, para a argumentação que desenvolveu no que respeita ao requisito de existência de um acordo internacional prévio.

ii) Apreciação do Tribunal de Justiça

145 A título preliminar, importa recordar que, como resulta do n.º 114 do presente acórdão, a Hungria assumiu o compromisso, ao abrigo do artigo XVII do GATS, de assegurar um tratamento nacional integral no que respeita à presença comercial de prestadores de serviços de ensino superior.

146 Ora, há que salientar que o requisito de prestação de formação no Estado da sede do estabelecimento em causa visa especificamente os prestadores que tenham a sua sede no estrangeiro.

147 Por conseguinte, importa determinar se o requisito de prestação de formação no Estado da sede do estabelecimento em causa, ao introduzir esse tratamento formalmente diferente, altera as condições de concorrência em benefício dos prestadores húngaros ou dos serviços que os mesmos prestam relativamente aos prestadores de serviços comparáveis cuja sede se situa em qualquer Estado terceiro membro da OMC ou aos serviços que estes últimos prestam.

148 A este respeito, há que salientar que os prestadores de serviços de ensino superior com sede num Estado terceiro membro da OMC e que pretendam estabelecer-se na Hungria são obrigados a criar previamente um estabelecimento nesse Estado terceiro e a prestar efetivamente formação de ensino superior nesse país.

149 Daqui resulta uma desvantagem concorrencial para os prestadores de serviços estrangeiros em causa, pelo que o requisito de prestação de formação no Estado da sede do estabelecimento em causa altera as condições de concorrência em benefício dos prestadores húngaros comparáveis.

2) Quanto à existência de uma justificação

i) Argumentos das partes

150 Para justificar essa alteração das condições de concorrência, a Hungria invoca, por um lado, o objetivo de manutenção da ordem pública e, por outro, o da prevenção das práticas enganosas.

151 A Comissão sustenta que o requisito de prestação de formação no Estado da sede do estabelecimento em causa não é justificável ao abrigo de nenhum desses objetivos. Alega, mais especificamente, que a Hungria não forneceu nenhum elemento que permita sustentar a sua afirmação segundo a qual este requisito contribui para a manutenção da ordem pública, não tendo sequer explicado em que consiste a ameaça real e suficientemente grave que pesa sobre um dos interesses fundamentais da sociedade húngara, nem, de resto, esclarecido em que medida o referido requisito se pode revelar necessário para atingir o objetivo de manutenção da ordem pública, admitindo que o mesmo se verifica, e por que razão não existe, neste caso, uma solução alternativa menos restritiva.

ii) Apreciação do Tribunal de Justiça

152 Como resulta dos n.os 128 e 129 do presente acórdão, os dois objetivos invocados pela Hungria, a saber, por um lado, o relativo à manutenção da ordem pública e, por outro, o relativo à prevenção das práticas enganosas, são efetivamente visados, respetivamente, no artigo XIV, alínea a), e no artigo XIV, alínea c), i), do GATS.

153 A este respeito, a Hungria remete, sem apresentar mais elementos de prova, para a sua argumentação relativa ao requisito de existência de um acordo internacional prévio.

154 Ora, há que salientar que, ao fazê-lo, a Hungria não apresentou nenhuma argumentação suscetível de demonstrar, de forma concreta e circunstanciada, em que medida o exercício, no seu território, de uma atividade de ensino superior por estabelecimentos com sede num Estado que não faz parte do EEE constitui, na falta de prestação, por parte desses estabelecimentos, de formação no Estado em que se situa a sua sede, uma ameaça real e suficientemente grave que afete um interesse fundamental da sociedade húngara que permita a esse Estado-Membro invocar uma justificação relativa à manutenção da ordem pública.

155 De igual modo, ao limitar-se a remeter para a sua argumentação relativa ao requisito de existência de um acordo internacional prévio, a Hungria não forneceu nenhum elemento concreto suscetível de demonstrar em que é que o requisito de prestação de uma formação no Estado da sede do estabelecimento em causa seria necessário para prevenir as práticas enganosas.

156 Por conseguinte, há que concluir que, ao adotar a medida prevista no artigo 76.º, n.º 1, alínea b), da Lei do Ensino Superior, a Hungria, na medida em que esta disposição se aplica a estabelecimentos de ensino superior com sede num Estado terceiro membro da OMC, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo XVII do GATS.

b) Quanto ao artigo 49.º TFUE

1) Quanto à aplicabilidade do artigo 49.º TFUE

i) Argumentos das partes

157 A Hungria alega, a título principal, que não podem ser qualificadas de «atividade económica», na aceção do Tratado FUE, as formações ministradas por estabelecimentos de ensino financiados, no essencial, por fundos privados, nos casos em que, como acontece com a CEU, é o próprio prestador de serviços que financia a atividade de ensino. Assim sendo, o artigo 49.º TFUE não se aplica no caso vertente.

158 A Comissão sustenta, pelo contrário, que os serviços de ensino superior prestados mediante remuneração por estabelecimentos privados constituem «serviços», na aceção do Tratado FUE. Por conseguinte, os estabelecimentos privados que exercem atividades de ensino e de investigação científica na Hungria, de modo estável e contínuo, podem invocar o direito à liberdade de estabelecimento ao abrigo do artigo 49.º TFUE.

ii) Apreciação do Tribunal de Justiça

159 O artigo 49.º, n.º 1, TFUE dispõe que, no âmbito das disposições que figuram no capítulo 2 do título IV da parte III do Tratado FUE, são proibidas as restrições à liberdade de estabelecimento dos nacionais de um Estado-Membro no território de outro Estado-Membro.

160 A este respeito, importa antes de mais salientar que o Tribunal de Justiça declarou que a organização, mediante remuneração, de cursos de ensino superior é uma atividade económica abrangida pelo capítulo 2 quando é exercida por um nacional de um Estado-Membro num Estado-Membro diferente, de forma estável e contínua, a partir de um estabelecimento principal ou secundário neste último Estado-Membro (Acórdão de 13 de novembro de 2003, Neri, C-153/02, EU:C:2003:614, n.º 39).

161 No caso em apreço, o artigo 76.º, n.º 1, alínea b), da Lei do Ensino Superior é aplicável aos estabelecimentos de ensino superior, sem que seja feita qualquer distinção consoante estes estabelecimentos prestem as suas formações que conferem diplomas de ensino superior mediante ou sem remuneração.

162 Em seguida, o Tribunal de Justiça declarou que é abrangida pela liberdade de estabelecimento uma situação em que uma sociedade constituída segundo a legislação de um Estado-Membro, no qual tem a sua sede estatutária, deseja criar uma sucursal noutro Estado-Membro, ainda que essa sociedade apenas tenha sido constituída, no primeiro Estado-Membro, com vista a estabelecer-se no segundo, no qual exerce o essencial, ou mesmo a totalidade, das suas atividades económicas (Acórdão de 25 de outubro de 2017, Polbud — Wykonawstwo, C-106/16, EU:C:2017:804, n.º 38).

163 Por conseguinte, o requisito de prestação de formação no Estado da sede do estabelecimento em causa está abrangido pelo artigo 49.º TFUE, na medida em que este requisito se aplica a um estabelecimento de ensino superior com sede num Estado-Membro diferente da Hungria e que preste neste último Estado formação mediante remuneração.

2) Quanto à existência de uma restrição

i) Argumentos das partes

164 Segundo a Comissão, constitui uma restrição à liberdade de estabelecimento, na aceção do artigo 49.º TFUE, o requisito segundo o qual os estabelecimentos de ensino superior em causa estão obrigados, em aplicação do artigo 76.º, n.º 1, alínea b), da Lei do Ensino Superior, a cumprir condições específicas no Estado-Membro da sua sede para poderem criar outro estabelecimento na Hungria.

165 Em especial, a Comissão alega que um Estado-Membro não pode recusar os benefícios associados à liberdade de estabelecimento a uma determinada entidade jurídica pelo facto de esta não exercer nenhuma atividade económica no Estado-Membro onde foi constituída.

166 A Hungria sustenta, a título subsidiário, que o requisito de prestação de formação no Estado da sede do estabelecimento em causa não restringe a liberdade de estabelecimento. Com efeito, este requisito está ligado ao exercício de uma atividade e não à constituição de sociedades. Em especial, o mesmo não impede um estabelecimento de ensino superior estrangeiro de criar, por exemplo, no âmbito de um estabelecimento secundário, uma sucursal na Hungria. Também não limita a escolha da forma jurídica do estabelecimento e prevê apenas, relativamente aos prestadores de serviços já estabelecidos na Hungria através de um estabelecimento secundário, uma condição relativa ao exercício de uma atividade de ensino superior.

ii) Apreciação do Tribunal de Justiça

167 Em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, devem ser consideradas restrições à liberdade de estabelecimento todas as medidas que proíbam, perturbem ou tornem menos atrativo o exercício desta liberdade (Acórdão de 6 de setembro de 2012, Comissão/Portugal, C-38/10, EU:C:2012:521, n.º 26).

168 No caso em apreço, o artigo 76.º, n.º 1, alínea b), da Lei do Ensino Superior exige que os prestadores de serviços em causa que desejem prestar serviços de ensino superior na Hungria através de um estabelecimento estável prestem efetivamente formação de ensino superior no Estado em que têm a sua sede.

169 Ora, tal requisito é suscetível de tornar menos atrativo o exercício da liberdade de estabelecimento na Hungria para os nacionais de outro Estado-Membro que aí desejem estabelecer-se para prestarem serviços de ensino superior.

170 Por conseguinte, o requisito de prestação de formação no Estado da sede do estabelecimento em causa constitui uma restrição à liberdade de estabelecimento, na aceção do artigo 49.º TFUE.

3) Quanto à existência de uma justificação

i) Argumentos das partes

171 A Hungria sustenta, antes de mais, que o requisito de prestação de formação no Estado da sede do estabelecimento em causa é necessário para manter a ordem pública e prevenir as práticas enganosas. Segundo a Hungria, este requisito é, além do mais, necessário para garantir a qualidade da oferta de ensino pelos estabelecimentos em causa na Hungria, tanto mais que os diplomas emitidos por estes últimos são documentos oficiais que produzem efeitos jurídicos.

172 Este Estado-Membro alega, em seguida, que o referido requisito é um meio que permite garantir de forma adequada o respeito desses objetivos, na medida em que a autoridade competente pode, assim, adquirir a convicção de que existe uma atividade real e legal no país da sede do prestador de serviços, e isto com o objetivo de garantir um ensino universitário de elevado nível de qualidade na Hungria.

173 Assim sendo, a Hungria observa que as suas autoridades se limitam, na prática, a examinar a atividade de ensino superior, os diplomas já emitidos, a formação atestada por esses diplomas, a saber, as condições e o programa de ensino, bem como a qualificação do corpo docente que assegura esse ensino.

174 Por último, segundo a Hungria, não existe uma medida menos restritiva, uma vez que o objetivo de garantir formações do ensino superior de alto nível só pode ser realizado examinando a atividade exercida no Estado em que o estabelecimento tem a sua sede. Em todo o caso, uma vez que o ensino superior não foi objeto de harmonização ao nível da União, os Estados-Membros dispõem de uma elevada margem de manobra a este respeito.

175 A Comissão sustenta, antes de mais, que o requisito de prestação de formação no Estado da sede do estabelecimento em causa não é suscetível de responder a nenhum dos objetivos invocados pela Hungria. Com efeito, a Hungria não invocou nenhuma argumentação convincente quanto aos motivos pelos quais esse requisito é justificado e proporcionado à luz desses objetivos, não tendo sequer indicado em que consistem os abusos que o mesmo permite impedir.

176 A Comissão alega, em especial, que o referido requisito é desadequado na medida em que o nível de qualidade do ensino ministrado no Estado da sede do estabelecimento em causa não fornece nenhuma indicação sobre a qualidade do serviço prestado na Hungria. Além disso, se o seu objetivo fosse verdadeiramente prevenir fraudes e abusos, a Hungria deveria ter adotado regras específicas a este respeito.

177 Por último, segundo a Comissão, o requisito de prestação de formação no Estado da sede do estabelecimento em causa é desproporcionado. Com efeito, a troca de informações com as agências responsáveis pela garantia da qualidade e/ou a homologação do Estado da sede do estabelecimento de ensino em causa, como preconizam as Conclusões do Conselho, de 20 de maio de 2014, sobre a garantia de qualidade como forma de apoiar o ensino e a formação (JO 2014, C 183, p. 30), e a cooperação reforçada no EEE entre autoridades do ensino superior são soluções alternativas menos restritivas.

ii) Apreciação do Tribunal de Justiça

178 Como resulta de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, uma restrição à liberdade de estabelecimento só pode ser admitida se, em primeiro lugar, for justificada por uma razão imperiosa de interesse geral e, em segundo lugar, respeitar o princípio da proporcionalidade, o que implica que seja adequada para garantir, de forma coerente e sistemática, a realização do objetivo prosseguido e não for além do necessário para o alcançar (Acórdão de 23 de fevereiro de 2016, Comissão/Hungria, C-179/14, EU:C:2016:108, n.º 166).

179 Por outro lado, incumbe ao Estado-Membro em causa demonstrar que estas condições cumulativas estão preenchidas [Acórdão de 18 de junho de 2020, Comissão/Hungria (Transparência associativa), C-78/18, EU:C:2020:476, n.º 77].

180 No caso em apreço, a Hungria invoca, em primeiro lugar, a necessidade de manter a ordem pública.

181 A este respeito, importa recordar, antes de mais, que, no âmbito das liberdades fundamentais garantidas pelos Tratados, as razões de ordem pública só podem ser invocadas em caso de ameaça real, atual e suficientemente grave que afete um interesse fundamental da sociedade (Acórdão de 19 de junho de 2008, Comissão/Luxemburgo, C-319/06, EU:C:2008:350, n.º 50).

182 Ora, a Hungria limita-se a afirmar que o requisito de prestação de formação no Estado da sede do estabelecimento em causa permite que a autoridade competente forme a convicção de que existe uma atividade real e legal no país da sede do prestador de serviços em causa. Assim, como observado no n.º 154 do presente acórdão, a Hungria não apresentou nenhuma argumentação suscetível de demonstrar, de forma concreta e circunstanciada, em que medida o exercício, no seu território, de uma atividade de ensino superior por parte desses estabelecimentos constituiria, na falta de cumprimento desse requisito, uma ameaça real, atual e suficientemente grave que afetasse um interesse fundamental da sociedade húngara.

183 Por conseguinte, há que concluir que a existência dessa ameaça não está demonstrada no caso em apreço.

184 Em segundo lugar, a Hungria invoca o objetivo que consiste em prevenir as práticas enganosas. Sem apresentar mais elementos de prova para fundamentar a sua argumentação, este Estado-Membro parece considerar que o acesso dos estabelecimentos de ensino superior estrangeiros ao mercado húngaro comporta o risco de essas práticas se desenvolverem.

185 Ora, baseando-se numa presunção geral, a Hungria não demonstra, apesar do ónus da prova que lhe incumbe, recordado no n.º 179 do presente acórdão, em que consiste concretamente esse risco, nem de que modo o requisito de prestação de formação no Estado da sede do estabelecimento em causa permite evitá-lo.

186 Em todo o caso, e como salientou a advogada-geral, em substância, no n.º 185 das suas conclusões, a Hungria não explicou por que razão o objetivo de prevenção das práticas enganosas não poderia ser alcançado se um fornecedor que não preste previamente formação de ensino superior no Estado-Membro em que tem a sua sede puder demonstrar, por qualquer outro meio, que respeita a regulamentação desse Estado e que, além disso, é fiável.

187 Em terceiro lugar, o objetivo, invocado pela Hungria, que consiste em assegurar um nível elevado da qualidade do ensino superior é efetivamente suscetível de justificar restrições à liberdade de estabelecimento (v., neste sentido, Acórdão de 13 de novembro de 2003, Neri, C-153/02, EU:C:2003:614, n.º 46).

188 Deve, no entanto, salientar-se que o requisito de prestação de formação no Estado da sede do estabelecimento em causa não contém nenhuma precisão quanto ao nível exigido da qualidade do ensino que o estabelecimento estrangeiro presta no Estado-Membro da sua sede, nível esse que, de resto, em nada antecipa a qualidade do ensino que será ministrado na Hungria, pelo que, em todo o caso, o referido requisito não é suscetível de garantir a realização desse objetivo.

189 Decorre das considerações precedentes que o requisito de prestação de formação no Estado da sede do estabelecimento em causa não pode ser justificado pela argumentação da Hungria baseada na manutenção da ordem pública, nem pela sua argumentação baseada em razões imperiosas de interesse geral relativas à prevenção das práticas enganosas e à necessidade de assegurar um elevado nível de qualidade do ensino superior.

190 Por conseguinte, há que concluir que, ao adotar a medida prevista no artigo 76.º, n.º 1, alínea b), da Lei do Ensino Superior, a Hungria, na medida em que esta disposição se aplica a estabelecimentos de ensino superior com sede noutro Estado-Membro, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 49.º TFUE.

c) Quanto ao artigo 16.º da Diretiva 2006/123 e, a título subsidiário, ao artigo 56.º TFUE

1) Quanto à aplicabilidade da Diretiva 2006/123

i) Argumentos das partes

191 A Hungria alega que as formações prestadas por estabelecimentos de ensino financiados, no essencial, por fundos privados não podem ser qualificadas de «atividade económica», na aceção do artigo 4.º, ponto 1, da Diretiva 2006/123, quando, como é o caso da CEU, é o próprio prestador de serviços que financia a atividade de ensino. Por conseguinte, esta diretiva não é aplicável no caso em apreço.

192 A Comissão sustenta que, em conformidade com o artigo 2.º da Diretiva 2006/123, bem como com o seu artigo 4.º, ponto 1, que remete para a definição de serviços inscrita no Tratado FUE, o âmbito de aplicação desta diretiva inclui as atividades de ensino e as formações financiadas, no essencial, através de participações financeiras privadas. Por conseguinte, os estabelecimentos privados que exercem temporariamente na Hungria atividades de ensino e de investigação científica podem invocar o direito à livre prestação de serviços ao abrigo da referida diretiva.

ii) Apreciação do Tribunal de Justiça

193 Nos termos do artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 2006/123, esta é aplicável aos serviços fornecidos pelos prestadores estabelecidos num Estado-Membro.

194 Nos termos do artigo 4.º, ponto 1, dessa diretiva, entende-se por «serviço» qualquer atividade económica não assalariada prestada geralmente mediante remuneração, referida no artigo 57.º TFUE.

195 No caso em apreço, o artigo 76.º, n.º 1, alínea b), da Lei do Ensino Superior diz respeito, de maneira geral, às prestações de serviços de ensino suscetíveis de serem exercidas pelos estabelecimentos de ensino superior estrangeiros na Hungria e, logo, também à prestação de formações mediante remuneração. Ora, esta prestação constitui uma «atividade económica», na aceção do artigo 4.º, ponto 1, da Diretiva 2006/123. Por conseguinte, esta última diretiva é aplicável no caso em apreço.

2) Quanto à existência de uma restrição

i) Argumentos das partes

196 A Comissão sustenta que, uma vez que visa igualmente os estabelecimentos de ensino superior que pretendam prestar serviços transfronteiriços na Hungria, o requisito de prestação de formação no Estado da sede do estabelecimento em causa constitui uma restrição à livre prestação de serviços garantida pelo artigo 16.º da Diretiva 2006/123. A título subsidiário, a Comissão sustenta que este requisito viola o artigo 56.º TFUE.

197 A Hungria contesta esta argumentação.

ii) Apreciação do Tribunal de Justiça

198 A título preliminar, importa recordar que, em conformidade com o artigo 16.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Diretiva 2006/123, o Estado-Membro em que o serviço é prestado deve, nomeadamente, assegurar o livre exercício da atividade no setor dos serviços no seu território.

199 No caso em apreço, o artigo 76.º, n.º 1, alínea b), da Lei do Ensino Superior exige que os estabelecimentos em causa prestem uma formação de ensino superior no Estado em que têm a sua sede.

200 Considerado à luz da Diretiva 2006/123, uma vez que impõe uma condição suplementar aos prestadores de serviços que têm a sua sede noutro Estado-Membro, tal requisito é suscetível de restringir o direito desses prestadores ao livre exercício de atividades de ensino superior na Hungria, caso os referidos prestadores pretendam exercer a sua atividade primeiro na Hungria e não no Estado-Membro da sua sede, e caso pretendam exercer essa atividade exclusivamente na Hungria.

3) Quanto à existência de uma justificação

i) Argumentos das partes

201 A Hungria sustenta que o requisito de prestação de formação no Estado-Membro da sede do estabelecimento em causa é necessário para a manutenção da ordem pública. A este respeito, a Hungria remete, *mutatis mutandis*, para a sua argumentação relativa ao fundamento baseado na violação do artigo 49.º TFUE.

202 A Comissão defende que a Hungria não demonstrou que os serviços de ensino prestados temporariamente pelos estabelecimentos de ensino superior estabelecidos num Estado-Membro têm incidência sobre a ordem pública na Hungria, como exigido pelo artigo 16.º, n.º 3, da Diretiva 2006/123.

ii) Apreciação do Tribunal de Justiça

203 Nos termos do artigo 16.º, n.º 3, da Diretiva 2006/123, o Estado-Membro para onde o prestador se desloca pode impor requisitos para o exercício de uma atividade de serviços quando sejam justificados, nomeadamente, por razões de ordem pública e de segurança pública, ou ainda em conformidade com o previsto no n.º 1 deste artigo 16.º

204 No entanto, há que recordar que, como resulta da jurisprudência referida no n.º 181 do presente acórdão, para a qual remete o considerando 41 da Diretiva 2006/123, as razões de ordem pública e de segurança pública pressupõem, nomeadamente, a existência de uma ameaça real, atual e suficientemente grave que afete um interesse fundamental da sociedade. Ora, como se observou nos n.ºs 154 e 182 do presente acórdão, a Hungria não invocou nenhuma argumentação suscetível de demonstrar, de forma concreta e circunstanciada, em que medida o exercício, no seu território, de uma atividade de ensino superior por parte de estabelecimentos com sede noutro Estado-Membro constituiria, em caso de inobservância do requisito de prestação de formação no Estado da sede do estabelecimento em causa, uma ameaça real, atual e suficientemente grave que afete um interesse fundamental da sociedade húngara.

205 Por conseguinte, há que considerar que este requisito não pode ser justificado à luz do artigo 16.º, n.º 3, da Diretiva 2006/123.

206 Decorre do exposto que, ao adotar a medida prevista no artigo 76.º, n.º 1, alínea b), da Lei do Ensino Superior, e na medida em que esta disposição se aplica a estabelecimentos de ensino superior com sede noutro Estado-Membro, a Hungria não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 16.º da Diretiva 2006/123. Por conseguinte, não é necessário examinar se esse Estado-Membro violou o artigo 56.º TFUE, uma vez que essa violação só foi invocada pela Comissão a título subsidiário.

207 Tendo em conta as considerações precedentes, há que declarar que, ao adotar a medida prevista no artigo 76.º, n.º 1, alínea b), da Lei do Ensino Superior, a Hungria não cumpriu, na medida em que esta disposição se aplica a estabelecimentos de ensino superior com sede num Estado terceiro membro da OMC, as obrigações que lhe incumbem por força do artigo XVII do GATS e, na medida em que a referida disposição se aplica a estabelecimentos de ensino superior com sede noutro Estado-Membro, as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 49.º TFUE e do artigo 16.º da Diretiva 2006/123.

3. Quanto aos artigos 13.º, 14.º, n.º 3, e 16.º da Carta

a) Quanto à aplicabilidade da Carta

1) Argumentos das partes

208 A Comissão alega que, quando os Estados-Membros executam as obrigações que lhes incumbem por força de acordos internacionais celebrados pela União, como o GATS, «aplic[a]m o direito da União», na aceção do artigo 51.º, n.º 1, da Carta, pelo que estão obrigados a respeitar as disposições desta última.

209 Por outro lado, uma vez que o artigo 76.º, n.º 1, alínea b), da Lei do Ensino Superior restringe liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado FUE, pela Diretiva 2006/123 e pelo GATS, esta disposição deve ser compatível com a Carta.

210 A Hungria sustenta que, por um lado, não se pode considerar que uma medida nacional que infringe os compromissos assumidos pelos Estados-Membros no âmbito do GATS se inscreve no quadro da aplicação do direito da União, na aceção do artigo 51.º, n.º 1, da Carta.

211 Por outro lado, uma vez que, segundo esse Estado-Membro, nem as disposições do Tratado FUE relativas à livre prestação de serviços nem as disposições da Diretiva 2006/123 são aplicáveis no caso em apreço, e uma vez que, por conseguinte, as medidas controvertidas não constituem uma restrição que viole as liberdades fundamentais consagradas no Tratado FUE ou na Diretiva 2006/123, não estão abrangidas pelo âmbito de aplicação do direito da União, pelo que a Carta não é pertinente.

2) Apreciação do Tribunal de Justiça

212 No que diz respeito à atuação dos Estados-Membros, o âmbito de aplicação da Carta está definido no seu artigo 51.º, n.º 1, nos termos do qual as disposições da Carta têm por destinatários os Estados-Membros apenas «quando apliquem o direito da União».

213 No caso em apreço, por um lado, como salientado no n.º 71 do presente acórdão, o GATS faz parte do direito da União. Daqui resulta que, quando os Estados-Membros executam as obrigações decorrentes deste acordo, incluindo a obrigação imposta pelo artigo XVII, n.º 1, do mesmo, deve considerar-se que aplicam o direito da União, na aceção do artigo 51.º, n.º 1, da Carta.

214 Por outro lado, quando um Estado-Membro alega que uma medida de que é autor e que restringe uma liberdade fundamental garantida pelo Tratado FUE é justificada por uma razão imperiosa de interesse geral reconhecida pelo direito da União, deve considerar-se que essa medida aplica o direito da União, na aceção do artigo 51.º, n.º 1, da Carta, de modo que deve ser conforme com os direitos fundamentais consagrados por esta última [Acórdão de 18 de junho de 2020, Comissão/Hungria (Transparência associativa), C-78/18, EU:C:2020:476, n.º 101 e jurisprudência referida]. O mesmo se pode dizer do artigo 16.º da Diretiva 2006/123.

215 Por conseguinte, as medidas controvertidas devem ser conformes com os direitos fundamentais consagrados pela Carta.

216 Assim sendo, há que verificar se estas medidas limitam os direitos fundamentais invocados pela Comissão e, em caso de resposta afirmativa, se são, contudo, justificadas, como alega a Hungria.

b) Quanto à existência de limitações aos direitos fundamentais em causa

1) Argumentos das partes

217 Segundo a Comissão, as medidas controvertidas afetam, em primeiro lugar, a liberdade académica, garantida no artigo 13.º da Carta, e, em segundo lugar, a liberdade de criação de estabelecimentos de ensino e a liberdade de empresa, consagradas, respetivamente, no artigo 14.º, n.º 3, da Carta e no artigo 16.º desta.

218 Quanto à liberdade académica, esta instituição considera que essas medidas afetam a faculdade de os estabelecimentos de ensino superior estrangeiros em causa realizarem livremente trabalhos de investigação na Hungria e difundirem os conhecimentos e ensinamentos científicos.

219 Quanto à liberdade de criação de estabelecimentos de ensino e à liberdade de empresa, a Comissão considera que as medidas controvertidas restringem o direito de os particulares exercerem uma atividade comercial e o direito de as empresas beneficiarem de uma certa estabilidade no que respeita à sua atividade.

220 A Hungria alega, no que respeita à liberdade académica, que o facto de um estabelecimento de ensino superior dever cumprir certas obrigações jurídicas não afeta a liberdade académica do estabelecimento em causa nem a do seu pessoal. Com efeito, tais obrigações não têm necessariamente incidência na faculdade de exercer atividades científicas, quer do ponto de vista institucional quer do ponto de vista pessoal.

221 No que respeita à liberdade de criação de estabelecimentos de ensino e à liberdade de empresa, a Hungria não contesta, em substância, o facto de as medidas controvertidas limitarem o exercício da primeira delas.

2) Apreciação do Tribunal de Justiça

222 No que respeita, em primeiro lugar, à liberdade académica, esta está consagrada em termos gerais no artigo 13.º, segundo período, da Carta, nos termos do qual «[é] respeitada a liberdade académica».

223 Nos termos do artigo 52.º, n.º 3, da Carta, há que dar aos direitos nela consagrados e correspondentes aos direitos garantidos pela Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950 (a seguir «CEDH»), o mesmo sentido e, pelo menos, o mesmo âmbito que os conferidos por esta convenção.

224 É certo que o texto da CEDH não faz referência à liberdade académica. Todavia, resulta da jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem que esta liberdade está associada, nomeadamente, ao direito à liberdade de expressão consagrado no artigo 10.º da CEDH (TEDH, 15 de abril de 2014, Hasan Yazıcı c. Turquia, CE:ECHR:2014:0415JUD004087707, §§ 55 e 69, e TEDH, 27 de maio de 2014, Mustafa Erdoğan e o. c. Turquia, CE:ECHR:2014:0527JUD000034604, §§ 40 e 46), o que é igualmente confirmado pelo comentário relativo ao artigo 13.º da Carta que figura nas Anotações relativas à Carta dos Direitos Fundamentais (JO 2007, C 303, p. 17).

225 Nesta perspetiva específica, a liberdade académica, tanto na investigação como no ensino, deve garantir a liberdade de expressão e de ação, a liberdade de comunicar informações, bem como a de investigar e difundir sem restrições o saber e a verdade, precisando-se que essa liberdade não se limita à investigação académica ou científica, mas abrange igualmente a liberdade de os universitários exprimirem livremente os seus pontos de vista e as suas opiniões (TEDH, 27 de maio de 2014, Mustafa Erdoğan e o. c. Turquia, CE:ECHR:2014:0527JUD000034604, § 40).

226 Assim sendo, como salientou a advogada-geral nos n.os 145 e 146 das suas conclusões, o conceito de «liberdade académica» deve ser entendido de forma mais ampla.

227 A este respeito, o Tribunal de Justiça considera útil, para clarificar os diferentes elementos específicos da liberdade académica e determinar se as medidas controvertidas constituem limitações a esta liberdade, tomar em consideração o conteúdo da Recomendação 1762 (2006), adotada pela Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa em 30 de junho de 2006, intitulada «Liberdade académica e autonomia das universidades», da qual resulta que a liberdade académica comporta igualmente uma dimensão institucional e organizacional, sendo a ligação a uma infraestrutura uma condição essencial ao exercício das atividades de ensino e de investigação. É igualmente pertinente o ponto 18 da Recomendação relativa à condição do pessoal docente do ensino superior, adotada em 11 de novembro de 1997 pela Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), reunida em Paris de 21 de outubro a 12 de novembro de 1997 na sua 29.ª sessão, nos termos do qual «[a] autonomia é a expressão institucional das liberdades académicas e uma condição necessária para que os professores e os estabelecimentos de ensino superior possam desempenhar as funções que lhes incumbem». O ponto 19 desta recomendação precisa que «[c]abe aos Estados-Membros proteger a autonomia dos estabelecimentos de ensino superior contra qualquer ameaça, de onde quer que venha».

228 À luz do exposto, há que considerar que as medidas controvertidas são suscetíveis de pôr em perigo a atividade académica dos estabelecimentos de ensino superior estrangeiros em causa no território húngaro e, por conseguinte, de privar os universitários em causa da infraestrutura autónoma necessária à realização das suas investigações científicas e ao exercício das suas atividades pedagógicas. Por conseguinte, estas medidas são suscetíveis de limitar a liberdade académica protegida no artigo 13.º da Carta.

229 No que respeita, em segundo lugar, à liberdade de criação de estabelecimentos de ensino e à liberdade de empresa, as mesmas estão consagradas, respetivamente, no artigo 14.º, n.º 3, da Carta e no artigo 16.º desta.

230 Por força do artigo 14.º, n.º 3, da Carta, a liberdade de criação de estabelecimentos de ensino no respeito dos princípios democráticos deve ser respeitada segundo as leis nacionais que regulam o seu exercício.

231 Por outro lado, o artigo 16.º da Carta dispõe que deve ser reconhecida a liberdade de empresa, de acordo com o direito da União e as legislações e práticas nacionais.

232 A título preliminar, importa salientar que, como resulta das Anotações relativas à Carta dos Direitos Fundamentais, a liberdade de criar estabelecimentos de ensino, públicos ou privados, é garantida como um dos aspetos da liberdade empresarial, pelo que tais liberdades devem ser examinadas em conjunto.

233 A este respeito, importa observar que as medidas controvertidas são, consoante os casos, suscetíveis de tornar incerta ou de excluir a própria possibilidade de criar na Hungria um estabelecimento de ensino superior ou de aí continuar a explorar um tal estabelecimento que já exista.

234 Por conseguinte, há que considerar que essas medidas limitam tanto a liberdade de criação de estabelecimentos de ensino garantida no artigo 14.º, n.º 3, da Carta como a liberdade de empresa consagrada no artigo 16.º desta última.

c) Quanto à existência de uma justificação

1) Argumentos das partes

235 A Hungria sustenta que as medidas controvertidas são justificadas à luz das exigências enunciadas no artigo 52.º, n.º 1, da Carta.

236 No que respeita, em especial, à liberdade de criação de estabelecimentos de ensino e à liberdade de empresa, este Estado-Membro alega que estas liberdades devem ser exercidas no respeito dos princípios democráticos e no âmbito das disposições nacionais que regulam o seu exercício. Assim, nenhuma limitação ilegal pode ser imputada a um Estado-Membro quando o mesmo regulamenta uma atividade económica com o objetivo de permitir que outros sujeitos de direito exerçam essas liberdades.

237 A Comissão sustenta que as limitações que as medidas controvertidas impõem às liberdades consagradas, respetivamente, no artigo 13.º, no artigo 14.º, n.º 3, e no artigo 16.º da Carta não se afiguram justificadas à luz dos requisitos enunciados no artigo 52.º, n.º 1, da Carta.

238 Com efeito, segundo a Comissão, no caso em apreço, a Hungria não demonstrou que as restrições introduzidas pelas medidas controvertidas em relação à liberdade académica e à liberdade de criação de estabelecimentos de ensino correspondem a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União ou à necessidade de proteger os direitos e as liberdades de terceiros, nem que essas restrições sejam proporcionadas.

2) Apreciação do Tribunal de Justiça

239 O artigo 52.º, n.º 1, da Carta prevê que qualquer restrição introduzida ao exercício dos direitos e liberdades reconhecidos pela Carta deve ser prevista por lei e respeitar o conteúdo essencial desses direitos e liberdades. Na observância do princípio da proporcionalidade, essas restrições só podem ser introduzidas se forem necessárias e corresponderem efetivamente a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União, ou à necessidade de proteção dos direitos e das liberdades de terceiros.

240 No caso em apreço, o Tribunal de Justiça considerou, nos n.ºs 132, 138, 154, 155 e 189 do presente acórdão, que as medidas controvertidas não eram justificadas por nenhum dos objetivos de interesse geral reconhecidos pela União que a Hungria invocou.

241 Daqui resulta que essas medidas, que introduzem limitações aos direitos consagrados, respetivamente, no artigo 13.º, no artigo 14.º, n.º 3, e no artigo 16.º da Carta, como o Tribunal de Justiça declarou nos n.ºs 228 e 234 do presente acórdão, não correspondem, em qualquer caso, a esses objetivos de interesse geral.

242 Tendo em conta as considerações precedentes, há que declarar que, ao adotar as medidas controvertidas, a Hungria não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 13.º, do artigo 14.º, n.º 3, e do artigo 16.º da Carta.

243 Em face de todas as considerações precedentes, há que declarar que:

– ao adotar a medida prevista no artigo 76.º, n.º 1, alínea a), da Lei do Ensino Superior, a Hungria não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo XVII do GATS;

– ao adotar a medida prevista no artigo 76.º, n.º 1, alínea b), da Lei do Ensino Superior, a Hungria não cumpriu, na medida em que esta disposição se aplica a estabelecimentos de ensino superior com sede num Estado terceiro membro da OMC, as obrigações que lhe incumbem por força do artigo XVII do GATS e, na medida em que a referida disposição se aplica a estabelecimentos de ensino superior com sede noutro Estado-Membro, as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 49.º TFUE e do artigo 16.º da Diretiva 2006/123; e,

– ao adotar as medidas controvertidas, a Hungria não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 13.º, do artigo 14.º, n.º 3, e do artigo 16.º da Carta.

Quanto às despesas

244 Por força do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. No caso em apreço, tendo a Hungria sido vencida, há que condená-la nas despesas, em conformidade com o pedido da Comissão.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Grande Secção) decide:

1) **Ao adotar a medida prevista no artigo 76.º, n.º 1, alínea a), da Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (Lei n.º CCIV, de 2011, relativa ao Ensino Superior Nacional), conforme alterada pela Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény (Lei n.º XXV, de 2017, que altera a Lei n.º CCIV, de 2011, relativa ao Ensino Superior Nacional), que sujeita o exercício, na Hungria, de uma atividade de formação conducente à obtenção de um diploma de ensino superior, por parte dos estabelecimentos de ensino superior situados fora do Espaço Económico Europeu, à condição de o Governo húngaro e o governo do Estado de sede do estabelecimento em causa terem reconhecido a validade de um acordo internacional celebrado entre as duas partes, a Hungria não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo XVII do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços, que figura no anexo 1 B do Acordo que institui a Organização Mundial do Comércio, assinado em Marraquexe e aprovado pela Decisão 94/800/CE do Conselho, de 22 de dezembro de 1994, relativa à celebração, em nome da Comunidade Europeia e em relação às matérias da sua competência, dos acordos resultantes das negociações multilaterais do Uruguay Round (1986/1994).**

2) **Ao adotar a medida prevista no artigo 76.º, n.º 1, alínea b), da Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (Lei n.º CCIV, de 2011, relativa ao Ensino Superior Nacional), conforme alterada pela Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény (Lei n.º XXV, de 2017, que altera a Lei n.º CCIV, de 2011, relativa ao Ensino Superior Nacional), que sujeita o exercício, na Hungria, da atividade dos estabelecimentos de ensino superior estrangeiros à condição de os mesmos prestarem formação de ensino superior no Estado da sua sede, a Hungria não cumpriu, na medida em que esta disposição se aplica a estabelecimentos de ensino superior com sede num Estado terceiro membro da Organização Mundial do Comércio, as obrigações que lhe incumbem por força do artigo XVII do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços, que figura no anexo 1 B do Acordo que institui a Organização Mundial do Comércio, assinado em Marraquexe e aprovado pela Decisão 94/800, e, na medida em que a referida disposição se aplica a estabelecimentos de ensino superior com sede noutro Estado-Membro, as obrigações**

que lhe incumbem por força do artigo 49.º TFUE e do artigo 16.º da Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno.

3) **Ao adotar as medidas previstas no artigo 76.º, n.º 1, alíneas a) e b), da Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (Lei n.º CCIV, de 2011, relativa ao Ensino Superior Nacional), conforme alterada pela Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény (Lei n.º XXV, de 2017, que altera a Lei n.º CCIV, de 2011, relativa ao Ensino Superior Nacional), a Hungria não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 13.º, do artigo 14.º, n.º 3, e do artigo 16.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.**

4) **A Hungria é condenada nas despesas.**

Assinaturas