



PROTEÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NA UE

A União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de Direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Para garantir que estes valores são respeitados, existe um mecanismo da UE para determinar se existe uma violação grave ou um risco manifesto de violação grave por um Estado-Membro, mecanismo esse que foi ativado recentemente pela primeira vez. A UE está igualmente vinculada pela sua Carta dos Direitos Fundamentais, que estipula os direitos que devem ser respeitados, tanto pela União Europeia, como pelos Estados-Membros na aplicação da legislação da UE. A União está igualmente empenhada na adesão à Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais.

DE UMA PROTEÇÃO JUDICIAL DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS A UMA CODIFICAÇÃO NOS TRATADOS

As Comunidades Europeias (ora União Europeia) foram originalmente criadas para serem uma organização internacional dotada de competências de natureza essencialmente económica. Não houve, por conseguinte, qualquer necessidade de regras explícitas relativas ao respeito dos direitos fundamentais, que, durante muito tempo, não foram mencionados nos Tratados, e foram, de qualquer modo, considerados como garantidos pela Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (CEDH) de 1950, de que os Estados-Membros eram signatários.

Contudo, a partir do momento em que o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) afirmou os princípios do efeito direto (ver ficha [1.2.1.](#)) e do primado do Direito Europeu, algumas instâncias jurídicas nacionais manifestaram a sua preocupação quanto aos efeitos desta jurisprudência na proteção dos valores constitucionais. Se o Direito Europeu tivesse primazia, inclusive, sobre o Direito Constitucional nacional, ficaria aberta a possibilidade de uma violação dos direitos fundamentais. Para dirimir este risco teórico, os tribunais constitucionais alemão e italiano proferiram ambos, em 1974, um acórdão em que afirmavam os seus poderes de revisão da legislação europeia, de forma a garantir a sua compatibilidade com os direitos constitucionais [Solange I; Frontini]. Esta situação levou o TJUE a afirmar, através da sua jurisprudência, o princípio do respeito dos direitos fundamentais, declarando que os Tratados também protegem os direitos fundamentais decorrentes das tradições constitucionais comuns



aos Estados-Membros, enquanto princípios gerais do Direito Comunitário (Stauder/ Stadt Ulm, C-29/69; acórdão no processo C-11/70).

Com o alargamento progressivo das competências da UE a políticas com impacto direto nos direitos fundamentais, como a Justiça e os Assuntos Internos (JAI), que se alcandoraram, posteriormente, a um verdadeiro espaço de liberdade, de segurança e de justiça (ELSJ), os Tratados foram alterados para vincular com firmeza a UE à proteção dos direitos fundamentais. O Tratado de Maastricht faz referência à CEDH e às tradições constitucionais comuns dos Estados-Membros enquanto princípios gerais do Direito da UE, enquanto o Tratado de Amesterdão afirmou os «princípios» europeus em que a UE assenta (no Tratado de Lisboa, «valores», tal como elencados no artigo 2.º do TUE) e criou um procedimento para suspender os direitos previstos nos Tratados em caso de violações graves e persistentes dos direitos fundamentais por um Estado-Membro. A redação da Carta dos Direitos Fundamentais e a sua entrada em vigor, juntamente com o Tratado de Lisboa, são os últimos desenvolvimentos neste processo de codificação destinados a assegurar a proteção dos direitos fundamentais na UE.

ADESÃO DA UE À CONVENÇÃO EUROPEIA PARA A PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E DAS LIBERDADES FUNDAMENTAIS (CEDH)

Uma vez que a CEDH é o principal instrumento de proteção dos direitos fundamentais na Europa, à qual aderiram todos os Estados-Membros, a adesão da CE à CEDH afigurou-se uma solução lógica para a necessidade de vincular a CE às obrigações em matéria de direitos fundamentais. A Comissão Europeia propôs repetidamente (em 1979, 1990 e 1993) a adesão da CE à CEDH. Na sequência de um pedido de parecer sobre o assunto, o Tribunal de Justiça considerou, em 1996, no seu parecer 2/94, que o Tratado não previa qualquer competência para a CE aprovar regras em matéria de direitos humanos ou para celebrar convenções internacionais neste domínio, tornando a adesão juridicamente impossível. O Tratado de Lisboa resolveu esta situação introduzindo o artigo 6.º, n.º 2, que prevê que a UE adira à CEDH. Isto significa que a UE, como já acontece com os seus Estados-Membros, passará a estar sujeita, no que diz respeito ao respeito dos direitos fundamentais, à fiscalização por uma entidade jurídica externa à UE, designadamente o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH). Na sequência da adesão, os cidadãos da UE, mas também os nacionais de países terceiros presentes no território da UE, poderão contestar atos jurídicos adotados pela UE diretamente junto do TEDH com base nas disposições da CEDH, da mesma maneira que contestam atos jurídicos adotados pelos seus Estados-Membros.

Em 2010, após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a UE encetou negociações com o Conselho da Europa sobre um projeto de Acordo de Adesão, que foi concluído em abril de 2013. Em julho de 2013, a Comissão solicitou ao TJUE que se pronunciasse sobre a compatibilidade deste acordo com os Tratados do projeto de Acordo de Adesão. Em 18 de dezembro de 2014, o TJUE emitiu um parecer negativo indicando que o projeto de acordo era suscetível de afetar negativamente as especificidades e



a autonomia do Direito da UE (parecer 2/13). Estão em curso discussões sobre como ultrapassar os problemas levantados pelo TJUE e prosseguir as negociações.

CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UE

Paralelamente ao mecanismo de controlo «externo» previsto pela adesão da CE à CEDH para garantir a conformidade da legislação e das políticas com os direitos fundamentais, era necessário um mecanismo de controlo «interno» a nível da CE para permitir um controlo judicial prévio e autónomo do TJUE. Para tal, impunha-se uma carta de direitos específicos da UE e, no Conselho Europeu de 1999, em Colónia, foi decidido convocar uma Convenção para elaborar uma Carta dos Direitos Fundamentais.

A Carta foi proclamada solenemente pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho e pela Comissão, em Nice, em 2000. Na sequência de alterações que lhe foram introduzidas, foi novamente proclamada em 2007. No entanto, a Carta só entrou em vigor com a adoção do Tratado de Lisboa, em 1 de dezembro de 2009, tal como previsto no artigo 6.º, n.º 1, do TUE, passando a ser, assim, uma fonte vinculativa de Direito primário.

Embora assente na CEDH e noutros instrumentos europeus e internacionais, a Carta é inovadora de várias formas, nomeadamente porque inclui, entre outras questões, a deficiência, a idade e a orientação sexual como motivos de discriminação proibidos, bem como, entre os direitos fundamentais que esta consigna, o acesso aos documentos, à proteção de dados e à boa administração.

Embora o âmbito de aplicação da Carta seja, por um lado, potencialmente muito vasto, uma vez que a maioria dos direitos que reconhece é concedida a «todos», independentemente da nacionalidade ou do estatuto, o artigo 51.º limita a sua aplicação às instituições e aos organismos da UE e, quando atuam na aplicação do Direito da UE, aos Estados-Membros. Esta disposição permite delimitar as fronteiras entre o âmbito de aplicação da Carta e o das constituições nacionais e da CEDH.

O MECANISMO DO ARTIGO 7.º DO TUE

Com o Tratado de Amesterdão, foi criado um novo mecanismo de sanções para assegurar que os direitos fundamentais, bem como outros princípios e valores europeus, como a democracia e o Estado de Direito, são respeitados pelos Estados-Membros da UE para além dos limites legais colocados pelas competências da UE. Tal significa conferir à UE competência para intervir em domínios deixados ao critério dos Estados-Membros, em situações de «violação grave e persistente» destes valores. O PE havia proposto, pela primeira vez, um mecanismo semelhante no seu projeto de Tratado da UE de 1984. O Tratado de Nice acrescentou uma fase preventiva, em caso de «risco manifesto de violação grave» dos valores da UE num Estado-Membro. Este procedimento destinava-se a garantir que a proteção dos direitos fundamentais, bem como da democracia, do Estado de Direito e dos direitos das minorias, tal como figuram entre os critérios de Copenhaga para a adesão de novos Estados-Membros, se mantinha válida também após a adesão, e para todos os Estados-Membros, da mesma forma.



O artigo 7.º do TUE prevê uma «fase preventiva» no seu n.º 1, que autoriza um terço dos Estados-Membros, o Parlamento Europeu e a Comissão a darem início a um procedimento através do qual o Conselho determine, por maioria de 4/5, a existência de um «risco manifesto de violação grave» num Estado-Membro dos valores da UE proclamados no artigo 2.º do TUE, que incluem o respeito dos direitos humanos, da dignidade humana, da liberdade e da igualdade e os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Antes de proceder a essa determinação, será realizada uma audição do Estado-Membro em causa, tendo o PE de dar a sua aprovação por maioria de 2/3 dos votos expressos e por maioria absoluta dos membros que o compõem (artigo 354.º, n.º 4, do TFUE). O Conselho pode igualmente fazer recomendações ao Estado-Membro em causa. Este procedimento, que é preventivo, foi recentemente ativado pela Comissão no que toca à Polónia e pelo Parlamento Europeu em relação à Hungria.

O artigo 7.º, n.ºs 2 e 3, do TUE preveem, em caso de «existência de uma violação grave e persistente» dos valores da UE, possa ser acionado pela Comissão ou por um terço dos Estados-Membros (e não pelo PE) um «mecanismo de sanções», após o Estado-Membro em causa ter sido instado a apresentar as suas observações. O Conselho Europeu determina a existência da violação por unanimidade, depois de obtida a aprovação do PE pela mesma maioria prevista para o mecanismo de prevenção. O Conselho Europeu pode decidir suspender certos direitos de membro, incluindo o direito de voto no Conselho do Estado-Membro em causa, que, neste caso, delibera por maioria qualificada. O Conselho pode decidir alterar ou revogar as sanções, mais uma vez por maioria qualificada. O Estado-Membro em causa não participa nas votações no Conselho nem no Conselho Europeu.

Para colmatar a lacuna existente entre a ativação politicamente difícil dos procedimentos previstos no artigo 7.º do TUE (para dar resposta a situações fora do âmbito da legislação da UE) e os processos por infração com efeitos limitados (utilizados em situações específicas abrangidas pelo âmbito de aplicação do Direito da UE), a Comissão lançou, em 2014, um «Quadro da UE para reforçar o Estado de Direito». Este quadro visa garantir uma proteção eficaz e coerente do Estado de Direito, condição indispensável para assegurar o respeito dos direitos fundamentais em situações de ameaça sistémica a esses direitos. O referido quadro tem precedência sobre o artigo 7.º do TUE, completa-o, e prevê três fases: Avaliação da Comissão, ou seja, um diálogo estruturado entre a Comissão e o Estado-Membro, seguido, se necessário, de um parecer sobre o Estado de Direito; recomendação da Comissão relativa ao Estado de Direito; seguimento dado pelo Estado-Membro à recomendação. Este quadro foi recentemente aplicado pela primeira vez à Polónia.

OUTROS INSTRUMENTOS DA UE PARA A PROTEÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

A UE dispõe de outros instrumentos para a proteção dos direitos fundamentais.

Ao propor uma nova iniciativa legislativa, a Comissão verifica a sua compatibilidade com os direitos fundamentais através de uma avaliação de impacto, aspeto que é posteriormente analisado também pelo Conselho e pelo Parlamento. Além disso, a Comissão publica um relatório anual sobre a aplicação da Carta dos Direitos



Fundamentais, o qual é examinado e debatido pelo Conselho, que adota as respetivas conclusões, e pelo Parlamento, no âmbito do seu relatório anual sobre a situação dos direitos fundamentais na UE.

No contexto do Semestre Europeu, os assuntos relacionados com os direitos fundamentais são monitorizadas e podem ser objeto de recomendações específicas por país. Os domínios em causa incluem os sistemas judiciais (com base no Painel de Avaliação da Justiça), bem como a deficiência, os direitos sociais e os direitos dos cidadãos (no atinente à proteção contra a criminalidade organizada e a corrupção). A Bulgária e a Roménia também estão sujeitas ao Mecanismo de Cooperação e de Verificação, que contém elementos relacionados com os direitos fundamentais.

A Comissão propôs recentemente um regulamento sobre a proteção do orçamento da União em caso de deficiências generalizadas no que diz respeito ao Estado de Direito nos Estados-Membros, que subordina os fundos ao respeito pelo Estado de Direito. Se for adotado, este instrumento permitirá pressionar os Estados-Membros que violam os direitos fundamentais.

Os processos por infração são um instrumento importante para sancionar as violações dos direitos fundamentais na UE. Estes processos podem ser abertos em casos de não conformidade de um Direito nacional com o Direito da UE e os direitos fundamentais por este protegidos, em casos individuais e específicos (ao passo que o artigo 7.º é aplicável a situações não abrangidas pelo âmbito de aplicação do Direito da UE e em que as violações dos direitos fundamentais sejam sistemáticas e persistentes).

A Agência dos Direitos Fundamentais da UE (FRA), criada em 2007 em Viena, desempenha um papel importante no acompanhamento da situação dos direitos fundamentais na UE. A FRA tem por missão a recolha, a análise, a divulgação e a avaliação das informações e dos dados relacionados com os direitos fundamentais. Realiza igualmente investigações e estudos científicos e publica relatórios anuais e temáticos sobre os direitos fundamentais.

O PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

O Parlamento sempre apoiou o reforço do respeito e da proteção dos direitos fundamentais na UE. Já em 1977, o Parlamento, o Conselho e a Comissão haviam adotado uma Declaração Conjunta sobre os Direitos Fundamentais, na qual se comprometiam a respeitar os direitos fundamentais no exercício das suas competências. Em 1979, o Parlamento Europeu aprovou uma resolução na qual defendia a adesão da Comunidade Europeia à CEDH.

O projeto de Tratado de 1984 que institui a União Europeia (ver ficha [1.1.2.](#)) especifica que a União deve proteger a dignidade do indivíduo e conceder a todos os que se encontram sob a sua jurisdição os direitos e liberdades fundamentais decorrentes dos princípios comuns das constituições nacionais e da CEDH. Prevê ainda a adesão da União à CEDH. Na resolução de 12 de abril de 1989, o Parlamento proclamou a adoção da Declaração dos Direitos e Liberdades Fundamentais^[1].

[1]Resolução do Parlamento Europeu, de 12 de abril de 1989, que aprova a declaração dos direitos e liberdades fundamentais, JO C 120 de 16.05.1989, p. 51.



Desde 1993, o Parlamento realiza um debate anual e adota uma resolução sobre a situação dos direitos fundamentais na UE com base num relatório da sua Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos. Além disso, aprovou várias resoluções sobre questões específicas relativas à proteção dos direitos fundamentais nos Estados-Membros.

O Parlamento sempre apoiou a UE no que toca à adoção da sua própria carta de direitos e instou a que a Carta dos Direitos Fundamentais fosse vinculativa.

Mais recentemente, o Parlamento formulou uma série de sugestões para reforçar a proteção dos direitos fundamentais na UE, propondo novos mecanismos e procedimentos para colmatar as lacunas existentes. Em várias resoluções desde 2012, o Parlamento apelou à criação de uma Comissão de Copenhaga, bem como de um ciclo político europeu em matéria de direitos fundamentais, de um mecanismo de alerta precoce, de um procedimento de congelamento e do reforço da FRA. No seu mais recente texto, o Parlamento consolidou as suas anteriores propostas e apelou à criação de um «mecanismo da UE para a democracia, o Estado de Direito e os direitos fundamentais», que se basearia num pacto da União sob a forma de um acordo interinstitucional com a Comissão e o Conselho. Tal incluiria um ciclo político anual baseado num relatório elaborado pela Comissão e por um painel de peritos, seguido de um debate parlamentar e acompanhado de disposições para fazer face a riscos ou violações. O Parlamento solicitou igualmente um novo projeto de acordo para a adesão da UE à CEDH, bem como alterações ao Tratado, como a eliminação do artigo 51.º da Carta dos Direitos Fundamentais, a sua conversão numa Carta dos Direitos da União Europeia e a supressão da exigência de unanimidade para a igualdade e a não discriminação^[2].

Em 2018, o Parlamento aprovou uma resolução congratulando-se com a decisão da Comissão de ativar o artigo 7.º, n.º 1, do TUE em relação à Polónia^[3], bem como uma resolução que lança o procedimento previsto no artigo 7.º, n.º 1, do TUE em relação à Hungria, apresentando ao Conselho uma proposta fundamentada convidando esta instituição a determinar se existe um risco manifesto de violação grave dos valores referidos no artigo 2.º do TUE e a endereçar recomendações adequadas à Hungria a este respeito^[4].

Ottavio Marzocchi
10/2018

[2]Resolução do Parlamento Europeu, de 25 de outubro de 2016, que contém recomendações à Comissão sobre a criação de um mecanismo da UE para a democracia, o Estado de Direito e os direitos fundamentais — JO C 215 de 19.6.2018, p. 162.

[3]Resolução do Parlamento Europeu, de 1 de março de 2018, sobre a decisão da Comissão de ativar o artigo 7.º, n.º 1, do TUE no que respeita à situação na Polónia – Textos Aprovados, [P8_TA\(2018\)0055](#).

[4]Resolução do Parlamento Europeu, de 12 de setembro de 2018, sobre uma proposta que insta o Conselho a determinar, nos termos do artigo 7.º, n.º 1, do Tratado da União Europeia, a existência de um risco manifesto de violação grave, pela Hungria, dos valores em que se funda a União — Textos Aprovados, P8_TA(2018)0340.

