



## PROTEÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NA UE

A União Europeia funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de Direito e do respeito pelos direitos humanos, inclusive os direitos das pessoas pertencentes a minorias, tal como estabelecido no artigo 2.º do Tratado da União Europeia (TUE). Para garantir que estes valores são respeitados, o artigo 7.º do TUE prevê um mecanismo da UE para determinar a existência e, eventualmente, sancionar violações graves e persistentes dos valores da UE por parte de um Estado-Membro, mecanismo esse que foi ativado recentemente pela primeira vez. A UE está também 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 ainda empenhada na adesão à Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais.

### DA PROTEÇÃO JUDICIAL DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS À CODIFICAÇÃO NOS TRATADOS

As Comunidades Europeias (CE) (ora União Europeia) foram originalmente criadas como 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 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.

Todavia, depois de o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) ter afirmado os princípios do efeito direto e do primado do Direito europeu, mas ter recusado o exame da compatibilidade das decisões com o Direito nacional e constitucional dos Estados-Membros ([Stork, processo 1/58](#), [Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft](#), processos apensos 36, 37, 38-59 e 40-59), determinados tribunais nacionais começaram a manifestar preocupações quanto aos efeitos dessa jurisprudência na proteção de valores constitucionais como os direitos fundamentais. 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 do Direito europeu, 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 direitos fundamentais estão consagrados nos princípios gerais do Direito comunitário protegidos pelo Tribunal de Justiça ([Stauder, processo 29-69](#)). Estes inspiram-se nas tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros ([Internationale Handelsgesellschaft, processo 11-70](#)) e nos tratados internacionais para a proteção dos direitos humanos de que os Estados-Membros são partes ([Nold, processo 4-73](#)), um dos quais é a CEDH ([Rutili, processo 36-75](#)).

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 incluiu uma 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 se alicerça (no Tratado de Lisboa, «valores», tal como elencados no artigo 2.º do TUE) e criou um procedimento para suspender os direitos consignados 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 destinado 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 a adesão obrigatória da UE à CEDH. Isto significava que a UE, como já acontecia com os seus Estados-Membros, passaria a estar sujeita, no que diz respeito ao respeito dos direitos fundamentais, ao controlo por uma entidade jurídica externa à UE, designadamente o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH). Esta adesão permite aos cidadãos da UE — mas também aos nacionais de países terceiros presentes no respetivo território — impugnar diretamente perante o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, com base nas disposições da CEDH, os atos jurídicos adotados pela União nas mesmas condições que os atos jurídicos dos Estados-Membros da União.

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. Em 18 de dezembro de 2014, o TJUE emitiu um parecer negativo indicando que o projeto de acordo podia 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 outros aspetos, 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, por outro, limita a sua aplicação às instituições e aos órgãos 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.

## **ARTIGO 7.º DO TUE, QUADRO DO ESTADO DE DIREITO E CICLO DE ANÁLISE**

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, sejam 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, de outro modo, ao critério dos Estados-Membros, em situações de «violação grave e persistente» destes valores. O Parlamento havia proposto, pela primeira vez, um mecanismo semelhante no seu projeto de Tratado da UE de 1984. O Tratado de Nice aditou 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, continuava válida também após a adesão, e de forma igual para todos os Estados-Membros.

O artigo 7.º, n.º 1, do TUE prevê uma «fase preventiva», que autoriza um terço dos Estados-Membros, o Parlamento Europeu e a Comissão a darem início a um procedimento através do qual o Conselho pode determinar, por maioria de quatro quintos, 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, terá de ser realizada uma audição do Estado-Membro em causa, ao qual podem ser feitas recomendações, tendo o Parlamento de dar a sua aprovação por maioria de dois terços dos votos expressos e por maioria absoluta dos membros que o compõem (artigo 354.º, n.º 4, do TFUE). Este procedimento, que é preventivo, foi recentemente acionado pela Comissão no que toca à Polónia e pelo Parlamento em relação à Hungria.

O artigo 7.º, n.ºs 2 e 3, do TUE prevê que, 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 Parlamento) 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 Parlamento pela mesma maioria prevista para o mecanismo de prevenção. O Conselho Europeu pode decidir suspender certos direitos de membro do Estado-Membro em causa, nomeadamente o direito de voto no Conselho, desta feita deliberando 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 entre a ativação politicamente difícil dos procedimentos previstos no artigo 7.º do TUE (para dar resposta a situações fora do âmbito de competência do Direito 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 [«Um novo 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, complementando-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; uma recomendação da Comissão relativa ao Estado de Direito, e o seguimento dado pelo Estado-Membro à recomendação. Este quadro foi recentemente aplicado pela primeira vez à Polónia.

Em julho de 2019, a Comissão deu um novo passo na sua comunicação intitulada [«Reforçar o Estado de direito na União: Plano de ação»](#) (COM(2019) 343) e lançou um ciclo de análise do Estado de Direito, que inclui um relatório anual sobre o



Estado de Direito que acompanha a situação nos Estados-Membros no atinente ao Estado de Direito, o qual constitui a base do diálogo interinstitucional. O relatório abrange a proteção judicial por tribunais independentes, a separação de poderes e a aplicação da legislação da UE, mas também a corrupção, o pluralismo dos meios de comunicação social e as eleições. O relatório aborda igualmente o alargamento do painel de avaliação da Justiça da UE, de modo a abranger não só a justiça civil mas também a justiça penal e administrativa, a criação de uma rede de pontos de contacto nacionais para recolher informações e assegurar o diálogo com os Estados-Membros, e a manutenção do diálogo com as partes interessadas, designadamente os órgãos do Conselho da Europa, a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), as redes judiciais e as ONG.

## **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. Desde 2014, o Conselho mantém um diálogo anual, sempre sobre temas diferentes, entre todos os Estados-Membros no âmbito do Conselho, para promover e salvaguardar o Estado de Direito. 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 ainda, 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 a atribuição dos fundos da UE 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. Esta agência 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](#) especifica que a União tem de 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.

Desde 1993, o Parlamento realiza anualmente um debate 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 aspetos específicos relativos 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 defendeu que a Carta dos Direitos Fundamentais fosse vinculativa. Este objetivo foi finalmente alcançado em 2009 com o Tratado de Lisboa.

Mais recentemente, o Parlamento apresentou 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 adotado sobre o assunto, 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 celebrado entre 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<sup>[1]</sup>. O Parlamento solicitou igualmente

---

[1]A Comissão retomou muitas das sugestões do Parlamento na sua comunicação de 2019 (estabelecimento de um ciclo interinstitucional, com um relatório anual, acompanhamento dos Estados-Membros no que toca ao Estado de Direito e assuntos conexos), mas não as relacionadas com a cobertura



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.

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

Ottavio Marzocchi  
12/2019

---

da totalidade do artigo 2.º do TUE (não só o Estado de Direito, mas também a democracia, os direitos fundamentais e as minorias), a criação de um comité de peritos independentes, um acordo interinstitucional sobre o ciclo, recomendações específicas por Estado-Membro e o relançamento da publicação de relatórios sobre a luta contra a corrupção.

[2]Para mais informações sobre as atividades recentes do Parlamento em matéria de direitos fundamentais, consultar [The protection of fundamental rights in the EU: European Parliament achievements during the 2014-2019 legislative term and challenges for the future](#).

