



# Os Direitos Fundamentais: impactos do Tratado de Lisboa na ordem jurídica da UE

## III Mostra Global Crossings



\*Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Suhayla Viana de Castro

# Índice



O projeto de constitucionalização e o Tratado de Lisboa



Os direitos fundamentais da CEE à UE



O Tratado de Lisboa e os direitos fundamentais

# Pergunta de investigação/ pesquisa

- *Os avanços em matéria de direitos fundamentais inseridos no ordenamento jurídico da UE pelo Tratado de Lisboa promoveram o processo de constitucionalização da União Europeia?*

# I. O projeto de constitucionalização da integração europeia

- O projeto de constitucionalização da integração europeia ganhou força nos anos 2000, tendo sido assinado, em 29 de outubro de 2004, o **Projeto de Tratado Constitucional Europeu (PTCE)**. Com ele, assumiu-se claramente a expressão “constituição”.
- Nesse contexto, passou-se a se **falar na expressa adoção da Carta de Direitos Fundamentais da UE**.
- Após alguns avanços, **o projeto foi abandonado depois das negativas obtidas nos referendos na França e na Holanda, em 29 de maio e 1 de junho de 2005, respetivamente**.



- 
- Uma parte da doutrina defendeu, nas últimas décadas, a constitucionalização do direito comunitário, antes mesmo da criação da União Europeia.
  - Para **Jónatas E. M. Machado**, “o *TJUE* foi transformando os *Tratados* numa verdadeira *Carta Constitucional*”. Machado aponta para a **controvérsia que emerge em torno da questão**, uma vez que “o termo **Constituição surge em regra ligado à expressão última da soberania de uma comunidade política independente**” .

# “O Tratado de Lisboa e Constituição Europeia são muito diversos”

- “Em primeiro lugar, o Tratado de Lisboa não revoga os tratados anteriores”.
- “O Tratado de Lisboa é resultado de um procedimento de revisão ordinária dos tratados.”
- “O Tratado de Lisboa não pretende estabelecer explicitamente uma constituição em sentido formal.”

GORJÃO-HENRIQUES, Miguel. Direito da União - História, Direito, Cidadania, Mercado Interno e Concorrência. Coimbra: Almedina, 2022, p. 105-106.

# II. Os Direitos Fundamentais na União Europeia

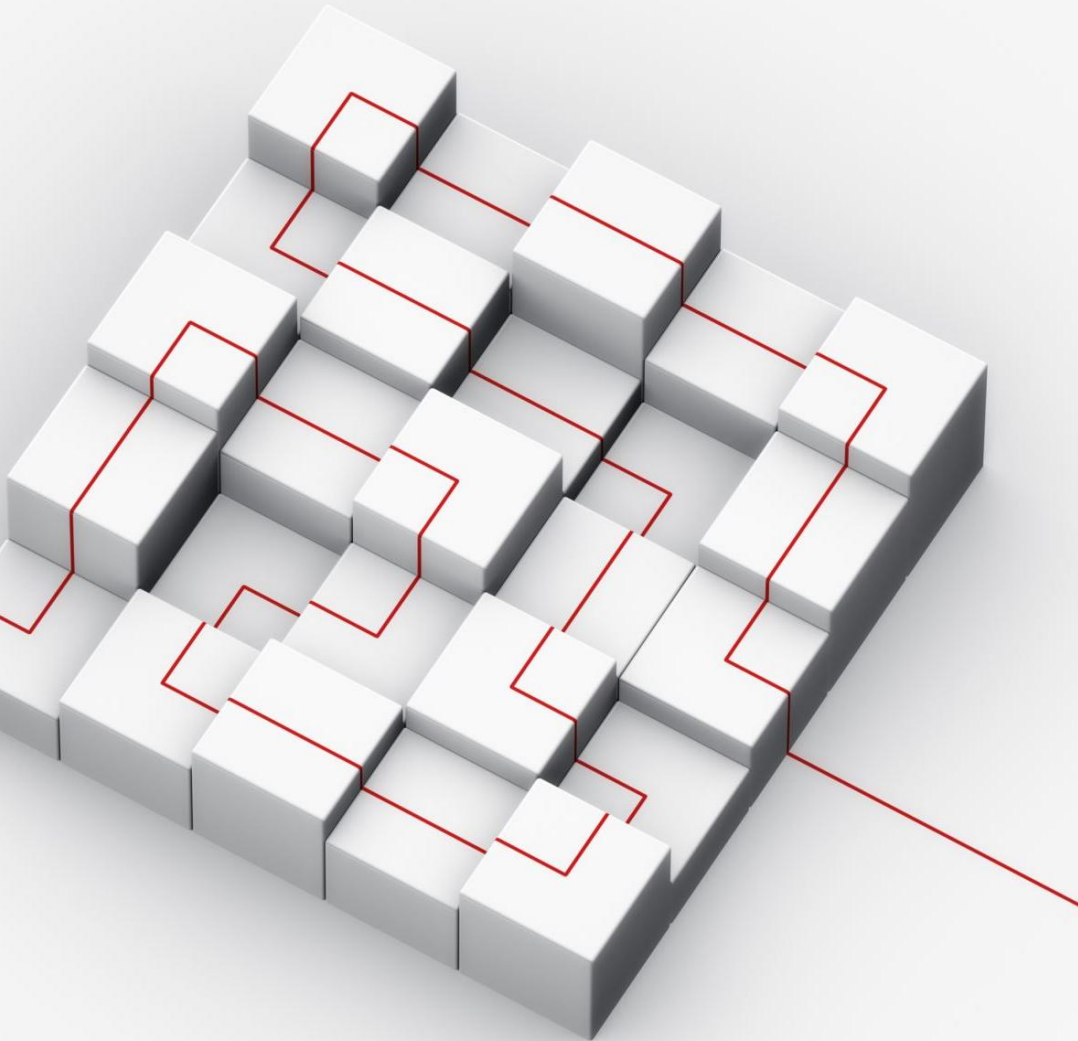


A primeira instituição a sustentar a tese da adesão das então Comunidades Europeias à Convenção Europeia de Direitos Humanos foi o **Parlamento Europeu**, em **1979**. A **Comissão**, inicialmente contrária à ideia, alterou seu posicionamento a partir de 1979.



No entanto, o relatório encomendado, em 1995, pela Comissão à jurista portuguesa Maria de Lourdes Pintasilgo e outros estudiosos, **afastou-se da posição oficial da Comissão ao manifestar-se contrariamente à adesão das Comunidades Europeias à CEDH**.

Somado a isso, o **Tribunal de Justiça** pronunciou-se contra a adesão diante de consulta colocada pelo Conselho.



---

## Cisão entre as instituições e dentro da doutrina

- A oposição entre o **modelo integracionista** e o **modelo clássico**, baseado no Direito Internacional foram determinantes para a compreensão da resistência de algumas instituições à adesão à CEDH. A cisão ficou evidente. **De um lado, o Parlamento Europeu e a Comissão defendiam a adesão, do outro, o Tribunal de Justiça contra, com algum temor de perder sua posição de jurisdição exclusiva, no meio, o Conselho, com posicionamento oscilante.**

- Como veremos, o **Tratado de Lisboa** trouxe avanços no que diz respeito ao tema. No entanto, **não foi suficiente para resolver completamente a questão**, que segue sendo ainda hoje “*o cabo das tormentas da União Europeia*”\*.

\* Expressão adotada pela Dra. Andreia Morgado Duarte em dissertação de mestrado apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra em 2016.

# A expectativa em relação aos direitos fundamentais

- Segundo a Dra. Maria Luísa Duarte, alguns estudiosos, que se mostraram inconformados com o abandono da Constituição Europeia, defendem que o estatuto jurídico da União que emerge com o Tratado de Lisboa concedeu menos garantias de direitos fundamentais do que o esperado.
- Para Duarte, tal entendimento é equivocado e carrega o que a autora chama de **“marca indelével do dogma constitucional”**. Em sua perspectiva, não é preciso haver constituição para que haja garantia de direitos e o exemplo disso seria o sistema internacional de protecção dos direitos do homem, que possui base principalmente proclamatória.
- DUARTE, Maria Luísa. Estudos sobre o Tratado de Lisboa. Coimbra: Almedina, 2012, p. 92.

# A União Europeia não pode retroceder


- A estudiosa Ana Maria Guerra Martins explica que a **protecção dos direitos fundamentais surgiu vinculada, intrinsecamente, ao constitucionalismo moderno**. A formação da União Europeia não poderia, para Martins, constituir um retrocesso nessa protecção.

MARTINS, Ana Maria Guerra. Ensaios sobre o Tratado de Lisboa. Coimbra: Almedina, 2011.



# As inovações do TL em matéria de direitos fundamentais

---

- 
- O Tratado de Lisboa inserir-se-ia, portanto, em um **contexto de mudanças no que diz respeito ao tratamento dos direitos fundamentais no contexto da União Europeia**. A doutrina converge no sentido de que seriam duas as principais inovações do Tratado de Lisboa no que se refere aos direitos fundamentais. **Em primeiro lugar, o TL equiparou a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia ao valor jurídico dos Tratados (art. 6º, n.º 1, do Tratado da União Europeia)**. **Em segundo, foram atribuídas competências à União Europeia para que esta aderisse à Convenção Europeia de Direitos Humanos (art. 6º, n.º 2, do Tratado da União Europeia)**.

# A posição da doutrina quanto à Carta

---

- Para a **Dra. Ana Maria Guerra Martins**, mesmo o texto da Carta não tendo sido incluído nos Tratados, como estava disposto no TECE, “a equiparação do valor jurídico da CDFUE aos Tratados não pode, na óptica do constitucionalismo europeu, ser desvalorizada, na medida em que a **diferença** entre incluir e equiparar acaba por ser mais **simbólica** do que jurídica” (MARTINS, 2011, p. 112).
- Para o **Dr. Miguel Gorjão-Henriques**, “a questão da incorporação do catálogo e, concretamente, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, não é resolvida de modo formalmente diverso. Apesar de reformada em 12 de Dezembro de 2007 e excluída por extenso do Tratado, porventura para **atenuar as críticas de “inappropriate constitutionalisation”**, foi um desaparecimento fictício” (GORJÃO-HENRIQUE, 2022, p. 107).



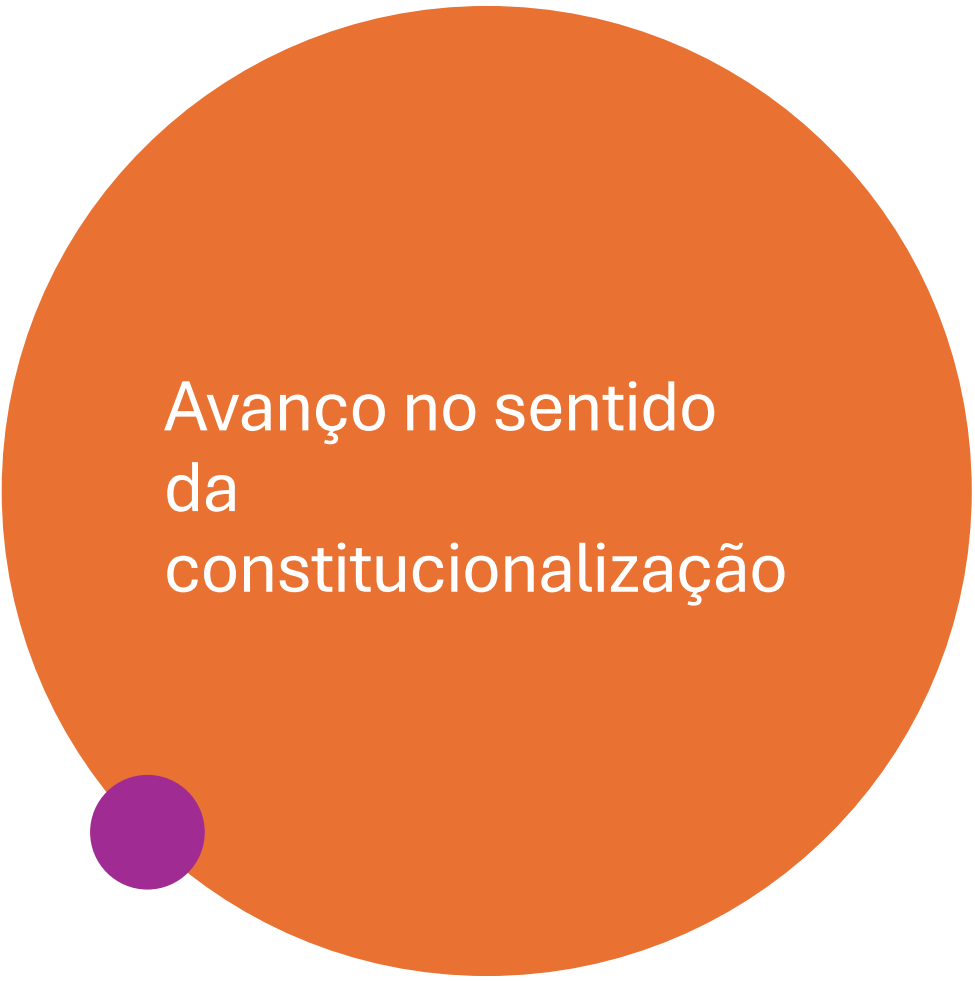
## As inegáveis vantagens decorrentes da equiparação da Carta ao valor jurídico dos Tratados promovida pelo Tratado de Lisboa

- A primeira delas relacionar-se-ia com a **visibilidade e a certeza**, isto é, a sistematização dos direitos em um documento único permitiria que **os direitos fundamentais estivessem acessíveis de forma mais simples e direta aos destinatários**.
- Outra vantagem dizia respeito à **centralidade que os direitos fundamentais passaram a ter**. Se no início do processo de integração regional, os instrumentos de natureza económica ocuparam posição de destaque, o Tratado de Maastricht instituiu a União Europeia e deu início a uma fase, a era da união política. A **Carta**, dessa forma, “completa esta evolução, porque concretiza a autonomização dos direitos em relação ao vínculo económico”.
- A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia também **confere coerência sistemática e axiomática ao conjunto normativo**, uma vez que a aplicação de normas garantidoras fica subordinada a um conjunto de valores expressos em seu preâmbulo, como o respeito pela dignidade da pessoa humana, a igualdade, o pluralismo, entre outros .

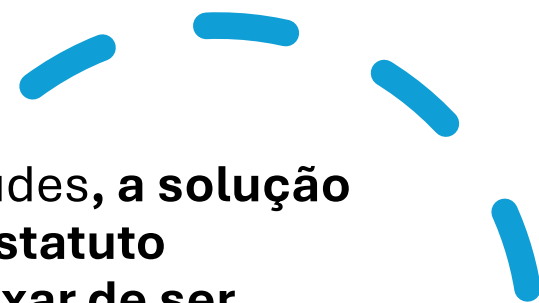


## Alguns limites à CDFUE

- Limites de atribuição de competências, uma vez que são os Tratados “que regem a repartição de atribuições entre a União e os seus Estados-Membros e não a Carta”, conforme o previsto nos artigos 2.º a 6.º do TFUE.
- Limites à interpretação, estabelecidos no par. 3.º do artigo 6.º, n.º 1, TUE, que, em síntese, vincula o intérprete a dois tipos de limites, os endógenos, que observam as normas dos artigos 51.º a 54.º da Carta, e os exógenos, que se referem às anotações do Praesidium.
- Limites de aplicação a certos Estados-Membros previstos no Protocolo n.º 30.



Avanço no sentido  
da  
constitucionalização

- 
- “Apesar de todas estas vicissitudes, **a solução consagrada no TL quanto ao estatuto jurídico da Carta não pode deixar de ser vista como um avanço no sentido da constitucionalização da União**. Até à entrada em vigor do TL, o estatuto jurídico da Carta não passava de *soft law*, enquanto que actualmente, a Carta não só faz parte integrante do *hard law*, como as suas normas constituem parâmetro de referência e validade das outras normas do Direito da União, dado que a sua força jurídica é idêntica à dos Tratados institutivos da União.” (MARTINS, 2011, p. 112)

**“A protecção dos direitos fundamentais está há muito ancorada na jurisprudência do Tribunal de Justiça europeia. (...) Embora a Carta exista e o Tribunal de Justiça a aplique, este último não irá necessariamente tornar-se um Tribunal de Direitos Humanos. A existência da **Carta**, no entanto, tem um impacto na relações do direito da União Europeia com as legislações nacionais, bem como as do Tribunal de Justiça com os tribunais superiores nacionais.**

**O Tribunal depara-se agora com novas questões, incluindo os efeitos extraterritoriais da protecção europeia dos direitos fundamentais.** Lá a jurisprudência do Tribunal de Justiça em matéria de direitos fundamentais também se confronta com o desenvolvimento galopante de técnicas em todos os campos e, em particular, em novas tecnologias da informação.” (Tradução livre)


Bonichot, Jean-Claude. (2020). Aspects recents de la protection des droits fondamentaux dans l'union europeenne. *Revue Quebecoise de Droit International*, 33(Special Issue), p. 465.

# A função garantidora do Tratado de Lisboa

- Cumpre ressaltar que a função garantidora do Tratado de Lisboa é exercida não só pela Carta, mas também por disposições avulsas do Tratado da União Europeia e do Tratado de Funcionamento da União Europeia, como **o direito à protecção de dados de carácter pessoal** (artigo 16º TFUE e 24º TFUE), **o direito à não discriminação com base em factores como a idade, o sexo ou a religião** (artigo 19º TFUE), **os direitos sociais** (artigos 151º TFUE, 153º TFUE e 157º TFUE), entre outros.

TL: desenvolvimento qualitativo do sistema de protecção de direitos

- “Por esta forma, o Tratado de Lisboa proporciona um **desenvolvimento qualitativo do sistema de protecção de direitos através da consagração da Carta como texto vinculativo** e, ao mesmo tempo, mantém a adequada flexibilidade internormativa do sistema pela via criativa e aberta dos princípios gerais de Direito.”
- DUARTE, Maria Luísa, 2012, p. 99.



# Adesão à CEDH

- A intenção política de adesão à CEDH – e o dever jurídico de a promover – constante do Tratado de Lisboa, através da modificação do artigo 6º do TUE, **não é acompanhada de uma clarificação das questões jurídicas essenciais que a mesma suscita.**
- Mesquita afirma ainda que a adesão “*afigura-se contraditória com o estatuto jurídico conferido à CDFUE no seio da Ordem Jurídica da União*”.

# Desafios para a adesão

- Uma das questões levantadas é que a adesão acarretará, necessariamente, uma alteração no quadro das competências das instituições que compõem a União Europeia, assim como no âmbito de suas atribuições não exclusivas. Existem inúmeras dificuldades para equacionar a **competência de atribuição dos órgãos jurisdicionais da União Europeia com a competência do Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH)**.
- Ademais, para que a adesão suceda, o acordo relativo à adesão deverá ser celebrado pelo Conselho por unanimidade e estará sujeito à ratificação pelos Estados membros.

**“A adesão à CEDH acentua a dualidade de catálogos de direitos fundamentais, entre a CEDH e CDFUE. A CDFUE não pode ser imposta aos Estados partes da CEDH que não sejam membros da União Europeia e a CEDH e o seu sistema de protecção, que inclui o TEDH, não podem aferir da violação da CDFUE na parte em que transcende o catálogo de direitos da CEDH e seus protocolos, em especial em matéria de direitos fundamentais específicos dos cidadãos europeus, ou seja, quando esta confira uma protecção superior à da CEDH e seus Protocolos.”**

MESQUITA, Maria José Rangel de. A União Europeia após o Tratado de Lisboa. Coimbra: Almedina, 2010, p. 88.

## Legitimidade passiva e activa



- No que diz respeito à legitimidade passiva, a adesão à CEDH significaria que o Tribunal Europeu de Direitos Humanos teria jurisdição sobre a União, que poderia, assim, ser demandada tanto por Estados parte da CEDH quanto por indivíduos, grupos e ONGs. O mesmo raciocínio aplicar-se-ia no que diz respeito à **legitimidade activa**, uma vez que a União poderia demandar Estados membros da UE, e mesmo Estados terceiros, por violação de direitos previstos na CEDH.

Quanto à exclusividade da jurisdição do Tribunal de Justiça da União Europeia e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, deve se considerar que:

- 
- “a adesão da União Europeia à CEDH implicará a consideração da questão da articulação entre a **regra da exclusividade da jurisdição do TJUE na resolução de diferendos no âmbito da Ordem Jurídica da União Europeia prevista no artigo 344º do TFUE** e a **regra da exclusividade na resolução de diferendos, relacionada com a interpretação e aplicação da CEDH, consagrada pelo sistema da CEDH, prevista no art. 55º** desta Convenção por via de renúncia pelos Estados partes a outros modos de resolução de litígios.”

MESQUITA, Maria José Rangel de. A União Europeia após o Tratado de Lisboa. Coimbra: Almedina, 2010, p. 92.

- Sobre o tema, o Tribunal de Justiça da União Europeia manifestou-se por meio do *Documento de reflexão do Tribunal de Justiça da União Europeia sobre determinados aspectos da adesão da União Europeia à Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e Liberdades Fundamentais*, emitido em 5 de maio de 2010. Nele o TJUE argumenta a exclusividade da competência do Tribunal para “declarar a invalidade de um acto da União faz parte integrante das competências do TJ e, assim, das atribuições das instituições da União, em conformidade com o Protocolo (N.º 8) relativo ao n.º 2 do artigo 6.º do TUE respeitante à adesão da União à CEDH”

- 
- Dessa forma, o TJUE entende que com o objetivo de “preservar tal característica do sistema de proteção jurisdicional da União, deve evitar-se que o TEDH possa decidir sobre a conformidade de um acto da União com a CEDH sem que o TJ tenha tido previamente a oportunidade de se pronunciar definitivamente a este respeito” (MESQUITA, 2010, p. 96).
- 

# O art. 19º, n.º 1, UE

- Para além da adesão à CEDH, outras alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa indicam uma vontade orientada para a efectivação da garantia judicial dos direitos dos indivíduos que estejam diante de uma possível violação de direito dentro do quadro previsto no Direito da União Europeia.
- O art. 19º, n.º 1, UE, estabelece que o Tribunal de Justiça tem a missão de garantir “o respeito do direito na interpretação e aplicação dos Tratados”. Dessarte, entende-se que o Juiz comunitário deverá sempre garantir a observância dos direitos fundamentais, qualquer que seja a matéria em apreciação.



Muito obrigada!  
sviana@upt.pt