

Euro-Atlântico:
Espaço de Diálogos
Isabel Maria Freitas Valente
Iranilson Buriti de Oliveira
(Coord)

VISÕES INTERDISCIPLINARES DA EUROPA E DO MUNDO:

uma experiência de convergência
disciplinar em homenagem a
Maria Manuela Tavares Ribeiro

Alexandra Aragão
Isabel Maria Freitas Valente
Dulce Lopes
(org.)

Editora da Universidade Federal de Campina Grande
Imprensa da Universidade de Coimbra
2019

CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA: UMA PERSPECTIVA INTERDISCIPLINAR

Isabel Maria Freitas Valente PhD
CEIS20-UC
E-mail: valente.isa@gmail.com

Dulce Lopes, PhD
FDUC/CEIS20
E-mail: dulce.rdgr@gmail.com

Resumo

O texto faz uma análise da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia à luz do Tratado de Lisboa, questionando a forma como esta contribui para o desenvolvimento da interdisciplinaridade na dogmática e na concretização prática dos direitos fundamentais.

Palavras-chave: União Europeia; Carta dos Direitos Fundamentais; Interdisciplinaridade.

Abstract

The text is an analysis of the Charter of Fundamental Rights of the European Union in the light of the Treaty of Lisbon, questioning how it contributes to the development of interdisciplinarity in both doctrine and the practical embodiment of fundamental rights.

Keywords: European Union; Charter of Fundamental Rights; Interdisciplinarity.

1. Memória breve

Foi longo o processo de génese e evolução do projecto europeu desde 1951, com a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) e, em 1957, da Comunidade Económica Europeia (CEE) até à actual União Europeia (UE).

Progressivamente, este projecto foi-se transformando num projecto político e num projecto de cidadania que à data de hoje envolve ainda vinte e oito países.

Todavia, para que o projecto europeu se fortaleça, supere incertezas e hesitações, é necessário instruir, formar e clarificar os cidadãos e todos aqueles que, de uma forma ou outra, entram em contacto com a União Europeia.

Estamos certas que, só com o esclarecimento destes, a consciência clara do que está em causa em cada momento, dos compromissos que os Estados-membros têm de fazer, do caminho que se quer seguir e do valor intrínseco, se pode construir uma União Europeia forte e mais próxima, capaz de mobilizar não apenas os seus cidadãos (ainda que sobretudo estes) mas também todos os demais atores sociais, económicos e políticos, provenientes dos mais diversos quadrantes e ramos do saber.

Assim, analisaremos a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia à luz do Tratado de Lisboa, e questionaremos de que forma esta contribui para um desenvolvimento da interdisciplinaridade na dogmática e na concretização prática dos direitos fundamentais

2. Carta dos Direitos Fundamentais no Tratado de Lisboa

A Carta dos Direitos Fundamentais torna-se juridicamente vinculativa com o Tratado de Lisboa, ainda que corresponda substancialmente a uma proclamação política datada já de 7 de Dezembro de 2000, no Conselho Europeu de Nice¹. A propósito, é importante lembrar que o Tratado de Lisboa retoma a forma de um mero tratado de revisão semelhante ao de Amesterdão e de Nice e não cumpre a mesma função simbólica e política do Tratado que estabelecia uma Constituição para a Europa.

¹ Todavia, essa proclamação em 2000 constituiu tão-só um compromisso político, sem efeitos jurídicos vinculativos. Aquando dos trabalhos da Convenção Europeia e da Conferência Intergovernamental de 2003-2004, a Carta foi adaptada – nomeadamente no que diz respeito às suas disposições gerais – com o intuito de a tornar juridicamente vinculativa.

No entanto não deixa, de ser sintomático o facto de o Tratado de Lisboa consagrar solenemente a matriz de valores fundacionais da União Europeia: dignidade humana, liberdade, solidariedade, promoção da Paz, paridade, democracia, justiça, entre outros, valores estes que são simultaneamente universais e marco da identidade europeia.

O objectivo nodal da União continua a ser a promoção da paz, do bem-estar e progresso dos seus povos. Por seu turno, a identidade europeia é reforçada na sua “falta de unidade”, ou melhor, “a unidade assenta na sua ausência”. Esta ideia traduz o princípio histórico que “liga a identidade europeia ao devir e à metamorfose” como bem escreve Edgar Morin. Assim sendo, a construção europeia far-se-á na simbiose do uno e do múltiplo.

Por isto mesmo pode-se afirmar que o Tratado de Lisboa defende de forma explícita a diversidade cultural e em particular a diversidade linguística. Por outro lado, reafirma os direitos de cidadania europeia, mas sem esquecer o papel essencial que os direitos fundamentais – de matriz mais incluyente do que excludente – desempenham no âmbito da União Europeia. Por isso mesmo, como veremos, inclui-os todos no âmbito da Carta dos Direitos Fundamentais, na medida em que eles correspondem à matriz valorativa essencial do projecto europeu.

3. Carta dos Direitos Fundamentais: estrutura

Na verdade, a disposição sobre os direitos fundamentais do Tratado da União, inserida no título relativo às Disposições Comuns, faz referência à Carta dos Direitos Fundamentais, conferindo-lhe força jurídica. O texto da Carta deixou, porém, de constar do articulado dos tratados, como sucedia no “Tratado Constitucional”, mas é atribuída força vinculativa ao catálogo de direitos fundamentais, com estatuto de direito primário².

É em virtude do artigo 6.º do Tratado da União Europeia que a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia adquire o mesmo

² Cf. António Goucha Soares, “O Tratado Reformador da União Europeia”, *Relações Internacionais*, n.º 17, Lisboa, 2008, p. 29

valor jurídico que os Tratados. Todavia, o mesmo artigo prevê que as disposições da Carta não alargam, de modo algum, as competências da União tais como definidas nos Tratados. Igualmente, ficou estabelecido na própria Carta que esta não alarga as competências da União previstas nos Tratados.

Neste pano de fundo é de todo útil e importante chamar à colação o facto de a Carta dos Direitos Fundamentais consagrar, num único texto, os direitos civis, políticos, económicos, sociais e outros de todos aqueles que, de uma forma ou outra, os podem invocar perante a União ou os seus Estados-membros. Trata-se, na verdade, de um catálogo extenso de direitos que visa contribuir, de forma decisiva, para a democratização da União e para a sua sustentação como efectiva Comunidade de Direito (regida pela "rule of law"), na medida em que tal apenas será possível se se colocar o ser humano no cerne de decisão da União Europeia e conferir um substrato intelectual e jurídico aos valores desta.

Se analisarmos com atenção, por exemplo, os objectivos da Carta dos Direitos Fundamentais, verificamos que estes pugnam, também, pelo respeito da identidade nacional dos Estados-membros, pela diversidade das diferentes culturas e tradições, pela promoção de um desenvolvimento equilibrado e duradouro, por assegurar a liberdade de estabelecimento bem como por assegurar a liberdade de circulação de pessoas, bens, serviços e capitais. Ou mesmo é dizer a Carta pretende reforçar a protecção dos direitos fundamentais; conferir visibilidade e clareza aos direitos e liberdades e contribuir para o desenvolvimento destes no plano da União.

Relativamente a esta questão, convém ainda referir que a Carta é composta por 54 artigos repartidos em 7 capítulos: I. Dignidade; II. Liberdades; III. Igualdade; IV. Solidariedade; V. Cidadania; VI. Justiça; VII. Disposições gerais. Desta divisão interna da Carta dos Direitos Fundamentais resulta o seu ancoramento nos valores fundamentais da União Europeia. A opção pela colocação dos valores da União (dignidade, liberdade, igualdade, solidariedade, cidadania, justiça) à cabeça como grandes "faróis" dos direitos incluídos em cada capítulo, permite preenchê-los valorativamente e dar-lhes um significado maior

do que a que resultaria de uma sua análise individualizada. Para além disso, a não recuperação de distinções como a que se faz entre direitos civis e políticos e entre direitos económicos, sociais e culturais demonstra a modernidade e maturidade do pensamento da União sobre os direitos que são a sua matriz. Em qualquer caso, refira-se que esta original organização e estruturação de direitos não significa que todos eles tenham a mesma "força operativa", uma vez que é a própria Carta a distinguir entre direitos e princípios, no seu artigo 51.º, n.º 1, assumindo, quanto a estes, que os mesmos devem ser "observados", do que se retira que eles dependem ainda de alguma norma que concretize os seus contornos, não sendo, por isso, imediatamente invocáveis (é o que sucede com o direito da participação das pessoas idosas na vida social e cultural artigo 25.º; o direito de integração social e profissional e a participação na vida da comunidade das pessoas com deficiência, artigo 26.º; o direito de acesso às prestações sociais e aos serviços sociais, artigo 34.º, n.º 1; o direito a uma assistência social e a uma ajuda à habitação, artigo 34.º, n.º 3, etc.).

4. Carta dos Direitos Fundamentais: função

A Carta tem tido uma grande importância na consolidação de uma cultura de direitos na União Europeia e tem sido um instrumento que, a par de outros, sejam internacionais (como a Declaração Universal dos Direitos do Homem, os Pactos de Direitos Civis e Políticos e de Direitos Económicos, Sociais e Culturais), sejam regionais (em especial a Convenção Europeia da Defesa dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, mas também textos de outros espaços regionais como a Convenção Interamericana dos Direitos do Homem, a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, a Carta Árabe de Direitos do Homem e a Declaração de Direitos do Homem da Associação das Nações do Sudeste Asiático) tem promovido o desenvolvimento da teorização e da prática sobre direitos humanos.

E se não há unanimidade de vistas sobre o próprio elenco e classificações destes direitos nos vários ordenamentos jurídicos, muito

menos a previsão de sistemas de garantia e de defesa dos direitos que sejam similares ou que correspondam às mesmas exigências de tutela jurisdicional, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, como declaração das mais recentes nesta matéria, marcada por uma especial modernidade, tem tido algum efeito exemplar e de irradiação para fora da própria União Europeia³.

Dentro desta, a Carta tem desempenhado um papel de inequívoca relevância, sendo considerada um instrumento "vivo" ou "dinâmico" de concretização da ordem jurídica comunitária. Se já antes da força jurídica assegurada pelos Tratados (artigo 6.º, n.º 1, do Tratado sobre a União Europeia), a Carta era amiúde invocada e tomada em consideração nos atos de direito derivado da União e na jurisprudência comunitária⁴, a partir da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, houve um claro reforço do seu papel, tanto do ponto de vista quantitativo (o aumento de menções à Carta tem sido exponencial), como do ponto de vista qualitativo (a sua eficácia jurídica e valor operativo intensificou-se decisivamente).

No processo legislativo e, no geral, nas várias atuações das

³ O que não significa que a própria União Europeia não deva ser e não seja influenciada por outros níveis de respeito pelos direitos humanos, inclusive obrigações que resultam do direito internacional geral (neste sentido aponta o documento *The European Union and International Human Rights Law*, United Nations Human Rights Office of the High Commissioner – Europe Regional Office, s/d, disponível em https://europe.ohchr.org/Documents/Publications/EU_and_International_Law.pdf). Não obstante, o n.º 3 do artigo 6.º do Tratado da União Europeia, apenas refere que "Do direito da União fazem parte, enquanto princípios gerais, os direitos fundamentais tal como os garante a Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e tal como resultam das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros", uma vez que são estes os referentes mais próximos para a decantação dos direitos previstos na Carta dos Direitos Fundamentais.

⁴ Bem como pelos Estados Membros. Note-se que, mesmo no Reino Unido – que, de acordo com o Protocolo 30 não está, conjuntamente com a Polónia, vinculado juridicamente pela Carta dos Direitos Fundamentais – a questão do respeito substancial pelos direitos acolhidos na Carta tem sido uma das temáticas que tem animado o debate do Brexit (cfr., por exemplo, o documento *Charter of Fundamental Rights of the EU - Right by Right Analysis*, de 2017, disponível em https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/664891/05122017_Charter_Analysis_FINAL_VERSION.pdf e Markakis, Menelaos, *Brexit and the EU Charter of Fundamental Rights*, Public Law, 2019, pp. 82-101, disponível em <https://ssrn.com/abstract=3280234>.

Instituições, órgãos e organismos da União a temática dos direitos fundamentais e a análise das implicações nestes das medidas a adoptar tem sido introduzida em todos os momentos relevantes daqueles procedimentos (a avaliação de impactes, a elaboração de propostas, a discussão de propostas, a sua aprovação e avaliação). Assim, estão em causa considerações e elementos que podem e devem influenciar as políticas públicas e a legislação que nelas se funde.

No âmbito judicial, não só o Tribunal de Justiça tem recorrido amiúde à Carta dos Direitos Fundamentais para ajuizar da legalidade ou responsabilidade de atuações da União, como também a tem mobilizado para apreciar procedimentos de reenvio prejudicial que lhe chegam dos órgãos jurisdicionais nacionais, como estes têm também, como lhes é devido, recorrido à Carta como referente normativo aplicável aos casos em litígio que suscitam a aplicação de direito da União (artigo 51.º da Carta)⁵.

É portanto um instrumento jurídico de lapidar importância. Cumpre, porém analisar em que medida este mecanismo é mais do que um repositório de normas jurídicas – de princípios e de regras – tendentes à proteção dos direitos fundamentais, e se assume como um campo de experiências inter e pluridisciplinares. Ou seja, importa saber em que medida a Carta, para além de uma via de controlo da legalidade, resulta de um diálogo aberto e franco com outras áreas do saber, como a sociologia, a história, a economia, as novas tecnologias, de modo a que a um pensar puramente em moldes jurídicos avesso à "contaminação" proveniente de outras áreas, com elas acaba por se envolver de maneira militante ou, pelo menos, consciente. É esta análise que procuraremos

⁵ Para alguns destes exemplos, Gabriel N. Toggenburg, "The EU Charter: Moving from a European Fundamental Rights Ornament to a European Fundamental Rights Order", *Making the Charter of Fundamental Rights a Living Instrument*, Giuseppe Palmisano (ed.) Leiden, Brill – Nijhof, 2015, pp. 20-23. Há, porém, situações que ficam claramente fora do âmbito de aplicação da Carta, uma vez que não se consegue provar uma relação do caso com o direito da União Europeia, em especial com outras disposições dos Tratados que nele sejam violadas. Foi o que sucedeu no Despacho de 11 de Setembro de 2014, Stylinart, proferido no processo C-282/14, no qual foram invocados os artigos 16.º e 17.º da Carta para contestar os termos de uma expropriação de um edifício de uma empresa com sede na Polónia pelas autoridades públicas alemãs.

fazer de seguida.

5. Interdisciplinaridade e Carta dos Direitos Fundamentais

Julgamos que o mais evidente campo de interdisciplinaridade reside na própria formulação dos direitos fundamentais previstos na Carta. Esta não se cinge aos tradicionais direitos civis e políticos ou direitos liberdades e garantias, nem se estende apenas aos típicos direitos económicos, sociais e culturais (estes por inerência já mais abertos a outras áreas do saber e da intervenção pública e privada, como a saúde pública, a educação, a economia, etc.), incluindo uma panóplia ampla de direitos de "nova geração" ou de "novíssima geração" que implicam uma necessária interlocução com áreas antes consideradas essencialmente técnicas ou mais distanciadas de exigências jurídicas.

Pense-se, por exemplo no direito a uma boa administração que, apesar de integrado nos direitos de cidadania (em princípio reservados aos cidadãos da União) é alargado a "todas as pessoas", desde que estas entrem em contacto com a Administração comunitária e tenham perante ela interesses pretensivos. Estes direitos, que estão apenas exemplificativamente enunciados, obrigam a uma "reorganização" interna dos serviços e dos procedimentos, exigindo que as entidades abarcadas pelo artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais reformulem as suas práticas administrativas e fundamentos organizacionais, não se bastando com exigências de economia, eficácia, eficiência, celeridade e simplicidade. É necessário, portanto, que as Teorias de Organização e da Administração Pública entrem em diálogo com o Direito e encontrem conjuntamente formas de respeitar as exigências de transparência, publicidade e contraditório por este trazidas para o "palco dos direitos fundamentais", sem colocarem em causa os imperativos acima assinalados de economia, eficácia, eficiência, celeridade e simplicidade.

O mesmo se diga quanto à proteção de dados pessoais (artigo 8.º da Carta) que veio a ser concretizado pelo Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de

dados pessoais e à livre circulação desses dados. Tal direito encontra-se profundamente enraizado ou sofre especiais "riscos" resultantes da sociedade de informação. Situação em que as novas tecnologias que podem ser "parte do problema" (por exemplo por intermédio da tomada de decisões individuais automatizadas que podem ferir de forma mecânica direitos fundamentais) também devem contribuir decisivamente para o encontrar de soluções que eliminem ou pelo menos minimizem as possibilidades de lesão do direito à proteção de dados pessoais⁶.

Também e de forma até mais evidente, veja-se como o direito à integridade do ser humano (artigo 3.º da Carta) não se cinge a formas mais ou menos tradicionais de respeito e preservação da integridade física e mental, abrangendo claras proibições de práticas eugénicas e da clonagem reprodutiva, por se considerar que estas violam o cerne daquele direito e os próprios valores em que assenta a União Europeia. Esta proibição resultou de uma intensa reflexão conjunta entre o Direito e áreas como a medicina, a química, as ciências da vida, a história, a antropologia, tendo a própria definição do conteúdo do direito à integridade pessoal resultado dessa partilha de conhecimentos e de saberes e da identificação das suas exigências comuns e inelimináveis.

Outro nível, talvez menos perceptível, mas certamente mais fértil e dinâmico em que se percebe esta interdisciplinaridade prende-se com as formas não judiciais que têm sido divisadas para garantir a promoção e proteção dos direitos fundamentais previstos na Carta.

De facto, para além dos Tribunais, têm sido criados vários mecanismos de efetivação daqueles direitos, de natureza política ou administrativa, que têm especiais competências no estudo, análise, aconselhamento,

⁶ Soluções estas a que o Tribunal de Justiça da União Europeia já se tem vindo a referir com base no artigo 8.º da Carta, impondo que o princípio da proporcionalidade seja colocado em marcha no "design" dos sistemas de retenção de dados, muitas vezes informáticos, por exemplo insistindo na identificação clara dos contornos e entidades autorizadas a aceder a dados e dos concretos períodos para a retenção destes (cfr., por exemplo, o Acórdão de 8 de abril de 2014, Digital Rights Ireland Ltd, proc. C-293/12). Também exigências de protecção de dados pessoais têm sido impostas aos operadores de motores de busca na internet (cfr. o Acórdão do Tribunal de Justiça de 13 de Maio de 2014, Google Spain SL, proc. C-131/12).

mediação e avaliação do respeito pelos direitos fundamentais.

Pense-se no Provedor de Justiça Europeu, mas também em entidades mais recentes como a Autoridade Europeia para a Protecção de Dados, criada em 2004, e a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia, criada em 2007. Qualquer um destes centros de imputação funcional organizam-se de forma flexível e ajustável, funcionando em rede com as autoridades congéneres nos Estados-membros, e estabelecendo especiais ligações com a sociedade civil, com organizações internacionais e não governamentais.

Estas entidades contam directa ou indirectamente com profissionais de várias áreas, que procedem a uma concretização não só das exigências jurídicas de cada direito, mas a uma análise concreta dos tipos de violação que aí ocorrem ou ocorrem com maior frequência. Pense-se, por exemplo, no labor que tem sido feito por aquelas entidades no sentido de evidenciar a afectação que, por exemplo, a detenção de crianças em "campos de refugiados" tem no seu desenvolvimento psicológico e físico, com base em análises médicas e sociológicas⁷.

De facto, não basta apenas a norma, o seu conteúdo, sentido e interpretação, mas sim uma referência primária ao ambiente – ao caso – em que a mesma é relevante, como nos ensina a metodologia do direito⁸. E sempre que a situação convoque a necessidade ou conveniência de uma análise interdisciplinar, esta será determinante para uma correcta aplicação dos direitos garantidos pela Carta dos Direitos Fundamentais.

6. Notas conclusivas

A Carta dos Direitos Fundamentais tem-se revelado um campo frutífero de experiências interdisciplinares. Seja a sua redacção, seja a sua concretização apelam para a necessária conjugação de áreas de

⁷ Cfr. o Documento da Agência de Direitos Fundamentais da União Europeia, intitulado European legal and policy framework on immigration detention of children, 2017, disponível em https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2017-immigration-detention-children_en.pdf.

⁸ Por todos, cfr. António Castanheira Neves, *Metodologia Jurídica – Problemas Fundamentais*, Studia Iuridica, Coimbra, Reimpressão, 2013, em especial p. 142 e ss.

saber de modo a que nenhuma infracção aos direitos fundamentais nela previstos fique por detectar e por reprimir. É importante, por isso, insistir na diversidade que é a marca de água do Direito da União Europeia, e aprofundar esta perspectiva dialógica e plural numa análise que se pretende cada vez mais inter e pluridisciplinar da Carta dos Direitos Fundamentais da União e da sua concretização.