

Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia: fundamentos e aplicação

Thaysa Prado Ricardo dos Santos*

Resumo

No presente artigo visa-se apresentar a proposta fornecida pela Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, bem como sua necessidade de observância e aplicação efetiva. Para isso, será feito breve histórico do desenvolvimento do Estado moderno para o Estado contemporâneo, inclusive explicando quais foram os principais fundamentos para a diminuição da soberania estatal no seu modelo absoluto. Isso mostra-se essencial para entender a necessidade da Europa em estabelecer união entre seus países como modo necessário de sobrevivência na ordem global. Especialmente sobre a Europa, será apresentada uma análise do contexto que levou a elaboração da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, mostrando-se suas funções, âmbito de aplicação, direitos relaciona-

dos em seus capítulos, bem como o desenvolvimento de sua natureza jurídica. Após essa análise, expõe-se os atos realizados após a primeira promulgação dessa Carta, inclusive visando demonstrar sua necessidade de aplicação e conhecimento pelos cidadãos, principalmente após sua importância e efetividade jurídica ter sido reconhecida no final de 2007 para defender que, apenas com a cooperação entre os Estados-membros europeus, será possível a persecução de seus objetivos, a fim de garantir efetiva proteção aos direitos dos cidadãos e prevenir, cada vez mais, abusos e arbítrios por autoridades mal-intencionadas.

Palavras-chave: Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia. Soberania. Normas compartilhadas. Legitimidade democrática.

* Mestranda em Democracia e Direitos Fundamentais das Faculdades Integradas do Brasil (Unibrasil), Curitiba/PR; advogada em Prado Karvat Advogados Associados; Avenida Sete de Setembro, 4503, ap. 1001, 80250-210; Curitiba (PR); thaysa@pradokarvat.com.br

1 INTRODUÇÃO

A partir do momento em que não se vislumbra mais um conceito absoluto de soberania, como será analisado neste artigo, em que os Estados europeus se reúnem e acabam criando uma entidade como a União Europeia, mostra-se necessária a defesa de alguns fundamentos e princípios comuns que serviram como norte ao seu bom desenvolvimento e evolução. Assim, e, considerando que os direitos fundamentais são princípios fundadores e norteadores da União Europeia, é essencial a elaboração de uma Carta de Direitos Fundamentais, na qual se demonstrassem, com toda a evidência, a importância primordial de tais direitos e o seu alcance para os cidadãos da União por meio da compilação de direitos que deveriam ser considerados comuns e resguardados para todos os cidadãos.

Dessa forma, o Conselho Europeu de Colônia considerou oportuno consagrar em uma Carta, os direitos fundamentais em vigor em nível da União Europeia. Assim, especialmente em 7 de dezembro de 2000, em Nice, a Carta foi adotada e publicada no Jornal Oficial das Comunidades Europeias, sendo considerada compilação de direitos fundamentais comuns aos Estados europeus. Nesse momento, ela representava apenas um compromisso político, sem efeitos jurídicos obrigatórios.

No presente trabalho tem-se como objetivo primeiro o estudo da Carta, enquadrando-a no contexto histórico da União Europeia, visando captar a necessidade do seu surgimento e a força das suas disposições, a fim de reforçar a proteção dos direitos fundamentais no espaço comunitário.

Entretanto, desde sua promulgação em 2000 até o final do ano passado, a Carta não passava de mera orientação a ser seguida pelos Estados, ao passo que estes não possuíam nenhum tipo de obrigatoriedade em observar seus postulados. Apenas em dezembro de 2007, com a elaboração do Tratado de Lisboa, que altera os tratados constitutivos da União Europeia, respectivamente o Tratado de Maastrich e o Tratado de Roma, em processo de ratificação pelos Estados-membros da União Europeia, a Carta é in-

vestida de força obrigatória mediante introdução de uma menção que lhe reconhece valor jurídico idêntico ao dos Tratados. Para fortalecer e implementar esse efeito, a Carta foi proclamada, pela segunda vez, em dezembro de 2007.

Para isso, primeiramente, neste artigo analisa-se a necessidade de desenvolvimento do Estado europeu para sua sobrevivência no âmbito global, passando pelas diferenciações do Estado moderno e sua transformação em Estado contemporâneo, principalmente no que se refere ao conceito de soberania. A seguir, faz-se breve histórico da União Europeia para iniciar a discussão específica quanto à Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Especialmente sobre a Carta, analisa-se o contexto em que aconteceu sua primeira promulgação, bem como suas funções, âmbito de aplicação, direitos relacionados e aplicação.

Nesse sentido, busca-se, com a leitura deste artigo, fomentar as discussões sobre a implementação e aplicação desta Carta na União Europeia ou, ainda, em um âmbito global, passo que, com seu recente reconhecimento jurídico, passa a possuir maior força e legitimidade para ingerir na vida dos cidadãos europeus e seus governantes.

2 NECESSIDADE DE DESENVOLVIMENTO DO ESTADO EUROPEU PARA SOBREVIVÊNCIA NO ÂMBITO GLOBAL

2.1 DO ESTADO MODERNO PARA O ESTADO CONTEMPORÂNEO

Vários elementos contribuíram para a mudança do Estado moderno para o Estado contemporâneo e a conseqüente alteração no conceito de soberania. Isso mostra-se relevante para melhor compreender os motivos que levaram a Europa a buscar uma estruturação cooperativa com a criação da União Europeia e o estabelecimento de políticas comuns entre seus Estados-membros.

Entre os principais motivos, constata-se que, com o surgimento dos novos atores internacionais,

o desenvolvimento do direito internacional, a internacionalização do processo de elaboração de decisões políticas, o surgimento de poderes hegemônicos e estruturas de segurança internacional, a identidade nacional e globalização da cultura e a economia mundial, caracteriza-se uma sociedade internacional contemporânea, na qual o conceito de soberania não pode mais ser concebido como absoluto; desse modo, os Estados europeus viram a necessidade de estabelecer, cada vez mais, um sistema de união. Os Estados acabam perdendo boa parte de sua autonomia e soberania, sendo prejudicados em seu pressuposto fundamental: “[...] de ser uma comunidade política dotada de poder soberano.” (BEDIN, 2001, p. 353).

Dessa forma, todas as concepções que interpretam a soberania como forma de poder política indivisível e ilimitada restaram obsoletas. A soberania deve, hoje, ser concebida como “[...] faculdade dividida entre múltiplos agentes – nacionais, regionais e internacionais – e limitada pela natureza desta pluralidade.” (BEDIN, 2001, p. 169).

Para Ferrajoli (2002, p. 39-40), os limites da soberania absoluta e selvagem do Estado podem ser resumidos, principalmente, em dois fatores gerais: o imperativo da paz e a tutela dos direitos humanos, no sentido que estes foram os principais argumentos e fundamentos da Carta da ONU de 1945 e da Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, impondo fim ao conceito absoluto de soberania.

Essa ordem internacional contemporânea não acaba com o conceito de Estado, muito menos com o conceito de soberania; entretanto, passa o Estado a não ser mais o único sujeito de direito internacional, e a sua soberania a não ser mais absoluta, mas sim condicionada a um consenso internacional.

Entretanto, destaca-se que, para propiciar essa união, em que os Estados necessariamente acabam abdicando de parcela de sua soberania, podem ser observadas, para Held (1997, p. 121), as seguintes consequências: proliferação de agentes, organizações e instituições regionais, internacionais e transnacionais; crescimento da interconexão mundial em uma série de dimensões: econômica, política, tecnológica, comunicativa e jurídica; crescente permea-

bilidade das fronteiras; aumento da necessidade de os Estados cooperarem entre si para controlar certas consequências políticas; ampliação das agências e instituições internacionais, expansão dos ordenamentos, desenvolvimento das organizações internacionais e da diplomacia multilateral, ampliação do alcance do direito internacional e a cooperação com atores e processos não estatais; criação de um sistema de governo internacional que, como um de seus resultados, respalda e redefine o poder dos Estados; criação de um sistema global interdependente, que não obstante sua fragilidade e vulnerabilidade ante as trocas nos recursos, crenças religiosas, ideológicas e tecnológicas.

Como consequência desses efeitos, os países europeus vislumbraram um panorama que impunha a necessidade de integração e cooperação entre seus Estados. Como se sabe, essa integração gerou a criação da atual União Europeia, com políticas que acabam agindo além de uma forma apenas integracionista, mas hoje, com caráter comunitário.

2.2 BREVE HISTÓRICO DA UNIÃO EUROPEIA

Para discorrer especialmente sobre a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, cabe, primeiramente, elaborar uma breve análise histórica da União Europeia, visando situar o leitor no patamar vigente para, assim, analisar seu grau de integração.

Com a passagem do Estado moderno para o Estado contemporâneo, conforme analisado, Gomes (2006, p. 33) ressalta que “[...] as nações buscam intensificar a prática de políticas integracionistas, com vistas, principalmente, a obter uma melhor inserção competitiva no mundo globalizado.” Acrescenta ainda que, por meio dessas políticas integracionistas, “[...] os Estados sempre buscarão determinados elementos afins, para, conjuntamente, obter maiores vantagens do que teriam se agissem isoladamente.” (GOMES, 2006, p. 33).

Desse modo, após o fim da Segunda Guerra Mundial e com o claro estabelecimento de um mundo bipolar, de um lado os Estados Unidos e de outro

a URSS, começou-se “[...] a abrir caminho para uma Europa comunitária, de anseios e decisões domesticamente construtivos.” (PAGLIARINI, 2005, p. 2). De acordo com Pagliarini (2005), isso aconteceu, principalmente, por meio da Declaração Schuman, de 9 de maio de 1950, da qual se abstraiu um apelo para um futuro federalismo europeu ao

[...] principiar pela ação unionista de alemães e franceses no trato em comum da produção do carvão e do aço [...] e, pela disposição de se instituir uma autoridade supranacional ligando França, Alemanha e os outros países europeus que emprestassem suas adesões ao nascente projeto. (PAGLIARINI, 2005, p. 2-3).

O início da integração europeia ocorreu em 1951, com a celebração do tratado de Paris, instituindo a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), criada “[...] com objetivos pacifistas e teve como proposta instituir uma autoridade dotada de poderes supranacionais com a finalidade de gerenciar a produção de carvão e de aço e por fim aos riscos de conflitos entre as potências regionais.” (GOMES, 2006, p. 40).

Nesse momento, formou-se a Europa dos Seis (Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos), e ainda afirma Pagliarini (2005, p. 5) que a CECA “[...] representava uma projeção para o futuro supranacional, ou seja, comunitário e independente das vontades parciais dos Estados.”

Nessa época, já se observavam fortes indícios do desenvolvimento da globalização econômica, uma vez que:

Os meios de transporte, a comunicação em massa que se reinventava e a tecnologia demandavam dos Estados, para que estes pudessem cumprir os seus mais básicos compromissos, a busca de um elo com outros Estados, mercadologicamente falando, razão pela qual se multiplicou em velocidade ímpar a criação de organizações internacionais que, por mais intergovernamentais que fossem, implicavam a relativização da soberania. (PAGLIARINI, 2005, p. 4).

Com o desenvolvimento da integração dos Estados europeus, foi assinado, em 25 de março de 1957, o Tratado de Roma, instituindo a Comunidade Econômica Europeia (CEE). Esse tratado permitiu a criação de instrumentos que visassem proteger tanto os interesses nacionais quanto os pautados em uma visão comunitária. Um dos principais objetivos desse tratado seria a criação de uma política econômica comum que permitisse uma expansão contínua, uma estabilidade crescente e um aumento de nível de vida dos cidadãos europeus.

De 1958 a 1970, a Europa vislumbrou grande crescimento e desenvolvimento de seus Estados-membros. Em 1973, a Comunidade recebe novos Estados: Reino Unido, Eire e Dinamarca. “[...] assim, a Europa dos Seis passou a ser a Europa dos Nove, o que sem dúvida produziu maior pujança econômica no continente.” (PAGLIARINI, 2005, p. 12). Em seguida, ingressaram a Grécia (1981), Portugal e Espanha (1986), Áustria, Finlândia e Suécia (1995) (PAGLIARINI, 2005, p. 12).

Em 1986, a assinatura do Ato Único Europeu permitiu abolir as restrições que obstaculizavam a criação de um mercado interno (ou mercado único) genuíno, totalmente unificado. Esse mercado comum, consolidado em 1992, “[...] incluía o cidadão europeu como beneficiário da integração e sujeito de direitos e deveres no âmbito da União Europeia, através de políticas sociais, culturais e econômicas dos Estados-membros.” (GOMES, 2006, p. 42-43).

Progressivamente, a União restou por se basear em seu potencial econômico para desenvolver sua influência política e afirmação em âmbito internacional. Conforme mencionado, o mercado comum europeu consolidou-se em 1992, com o Tratado da União Europeia, conhecido como Tratado de Maastricht, o qual fixou alguns objetivos nos âmbitos econômicos e comunitários; nestes, incluídas algumas modalidades de uma Política Externa e de Segurança Comum.

O Tratado de Maastricht entrou em vigor em 1º de novembro de 1993, fornecendo nova dimensão à construção da União Europeia, a qual, fundamentalmente econômica nas suas aspirações e no seu teor,

passa a se basear em três pilares fundamentais: o comunitário, o da política externa e o da segurança.

Uma das principais mudanças possibilitada pelo Tratado de Maastricht foi a realização da União Econômica e Monetária, que começou a ser aplicada, por meio da instituição do euro, em 1º de janeiro de 1999. A seguir, em 2001, é celebrado o Tratado de Nice, o qual regulamentou a entrada de 10 novos países ao bloco. Dessa forma:

[...] em primeiro de maio de 2004, passaram a ser membros efetivos da União Européia os seguintes países, em ordem alfabética: Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia e República Tcheca. Com isso, o mapa do mundo passou a ter não mais a Europa dos Quinze, mas a Europa dos Vinte e Cinco. (PAGLIARINI, 2005, p. 13).

Assim, embora a formação da União Europeia tenha se dado com finalidades econômicas e pacifistas, visando evitar novos conflitos tanto em âmbito continental quanto internacional,

[...] o processo integracionista, em decorrência da vontade política dos Estados-membros, ampliou para o mercado comum, introduzindo, através dos órgãos comunitários, políticas nas mais variadas áreas de interesse: sociais, ambientais, de segurança e jurisdicionais. (GOMES, 2006, p. 34).

Nesse sentido, desde a década de 1990, a sociedade internacional vem passando por profundas transformações que, para Gomes (2007, p. 81), seriam, entre outras razões, fruto de uma política globalizante e de um discurso neoliberal de um mercado livre e sem fronteiras.

De qualquer sorte, afirma-se que o processo de integração trará para os Estados europeus diversos benefícios, que “[...] não se resumem aos aspectos econômicos dos Estados, mas igualmente revertem em favor da sociedade, a qual deve ser a maior beneficiária em qualquer processo de integração.” (GOMES, 2006, p. 35).

Em consonância com esse entendimento, os Estados europeus buscam cada vez mais uma

[...] solidariedade cosmopolita pela via comunitária, em uma espécie de ‘Estado cooperativo federal pós-nacional’ que faça renascer e que passe a garantir os benefícios sociais obtidos individualmente pelos Estados nacionais do passado. (PAGLIARINI, 2005, p. 17).

Nesse momento, resta claro para os Estados europeus que uma união de forças cada vez mais harmoniosa é essencial à sua sobrevivência, em um âmbito internacional, levando ao entendimento de que a União deve ser aperfeiçoada a cada momento, por meio da instituição de instrumentos de cooperação e integração entre os Estados e de acordo com as possibilidades fáticas que estes apresentam e sempre primando pela proteção dos cidadãos membros desses Estados.

3 CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA

Considerando a necessidade de proteção dos indivíduos para melhor desenvolvimento das políticas da União Europeia, mostrou-se necessária a elaboração de uma Carta de Direitos Fundamentais, na qual ficasse demonstrada, com toda evidência, a importância primordial de tais direitos e seu alcance aos cidadãos da União. Assim, em junho de 1999, o Conselho Europeu de Colônia, de 3 e 4 de junho de 1999, na Alemanha, considerou como meta a elaboração de uma Carta, na qual constassem os direitos fundamentais em vigor em nível da União Europeia (CONSELHO EUROPEU DE COLÔNIA, 1999). As especificidades foram estabelecidas no Anexo IV ao Documento das Conclusões da Convenção supracitada, *in verbis*:

DECISÃO DO CONSELHO EUROPEU SOBRE A ELABORAÇÃO DE UMA CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA

A defesa dos direitos fundamentais constitui um princípio fundador da União Europeia e uma condição imprescindível para a sua legitimidade. O empenho da União no respeito pelos direitos fundamentais foi confirmado e formalizado na jurisprudência do Tribunal de Justiça Europeu. Na presente fase de evolução da União, impõe-se **elaborar uma carta dos direitos fundamentais na qual fiquem consignados, com toda a evidência, a importância primordial de tais direitos e o seu alcance para os cidadãos da União.** O Conselho Europeu considera que a Carta deverá abranger os direitos em matéria de liberdade e igualdade e os direitos processuais fundamentais, tal como garantidos na Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e como resultam das tradições constitucionais comuns dos Estados-Membros enquanto princípios gerais do direito comunitário. A Carta deverá ainda consagrar os direitos que apenas são outorgados aos cidadãos da União. Na elaboração da Carta, deverão ser igualmente tidos em conta os direitos económicos e sociais que se encontram consignados na Carta Social Europeia e na Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores (artigo 136º TCE), na medida em que não constituam apenas uma base para objectivos de acção da União. O Conselho Europeu entende que a elaboração de um projecto desta Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia deverá ser confiada a uma instância constituída por representantes dos Chefes de Estado e de Governo e do Presidente da Comissão Europeia, bem como por deputados do Parlamento Europeu e dos parlamentos nacionais. Os trabalhos deverão contar com a participação, na qualidade de observadores, de representantes do Tribunal de Justiça Europeu. Deverão ser consultados representantes do Comité Económico e Social, do Comité das Regiões, de grupos sociais e peritos. As funções de secretariado deverão ser assumidas pelo Secretariado-Geral do Conselho. Essa instância deverá apresentar um projecto em tempo útil, antes do Conselho Europeu de Dezembro

de 2000. O Conselho Europeu proporá ao Parlamento Europeu e à Comissão que, juntamente com o Conselho, **façam a proclamação solene da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia**, com base no projecto. **Posteriormente, estudar-se-á a oportunidade e, eventualmente, o modo como a Carta deverá ser integrada nos Tratados.** O Conselho Europeu incumbem o Conselho “Assuntos Gerais” de preparar as medidas necessárias até ao Conselho Europeu de Tampere. (CONSELHO EUROPEU DE COLÓNIA, 1999, grifo nosso).

Dessa forma, o citado Conselho reuniu-se e atribuiu a responsabilidade para a elaboração da Carta a um grupo de trabalho, a que chamou de instância, definindo, em termos genéricos, a extensão e os termos (relativamente rígidos) em que esse mandato deveria ser cumprido.

Nesse quadro, a motivação política que se ocultava na Carta veio a ser reconhecida nas Conclusões de Colónia nos seguintes termos:

Na presente fase de evolução da União, impõe-se elaborar uma carta dos direitos fundamentais, na qual fique consignada, com toda a evidência, a importância primordial de tais direitos e o seu alcance para os cidadãos da União. (CONSELHO EUROPEU DE COLÓNIA, 1999).

Dessa forma, pretendia-se tornar visíveis os direitos dos cidadãos e para os cidadãos, mediante uma carta que, constituindo, sem dúvida, um importante rol de direitos existentes, visava a uma aproximação aos cidadãos. Entretanto, essa Carta não pretendia alterar em nada as competências comunitárias em matéria de direitos humanos.

As conclusões de Colónia vêm definir o mandato da instância (grupo de trabalho) e estabelecem que a Carta deveria conter três grandes categorias de direitos:

- a) os direitos e liberdades pessoais, tal como garantidos na Convenção Europeia para a

Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais (CEDH), de 4 de novembro de 1950 e nas tradições constitucionais comuns aos Estados membros;

- b) os direitos próprios dos cidadãos comunitários (que estavam já previstos no Tratado que institui a Comunidade Europeia (TCE));
- c) finalmente, a Carta deveria enunciar os direitos econômicos e sociais, tal como estavam consagrados na Carta Social e na Carta Comunitária, na estrita medida que não constituíssem (meros) objetivos de política social a que a União se propunha.

Daqui se retira, desde logo, que a Carta não poderia em caso algum ampliar as competências da União e que o Conselho Europeu de Colônia tornava bem explícito que a questão de atribuir caráter vinculativo à Carta ficava adiada sem prazo específico ao afirmar que “[...] posteriormente, estudar-se-á a oportunidade e, eventualmente, o modo como a Carta deverá ser integrada nos Tratados.” (CONSELHO EUROPEU DE COLÓNIA, 1999).

Em 15 e 16 de outubro de 1999, foi realizado o Conselho Europeu de Tampere (CONSELHO EUROPEU DE TAMPERE, 1999), no qual restou concluído pelo presidente que o grupo de trabalho responsável para elaboração do projeto da Carta seria formado da seguinte maneira: primeiramente pelos membros, que seriam os Chefes de Estado ou de Governo dos Estados-membros; por 15 representantes dos Chefes de Estado ou de Governo dos Estados-membros; por uma comissão formada por um representante do Presidente da Comissão Europeia; pelo Parlamento Europeu com 16 membros do Parlamento Europeu, a ser designados pelo Conselho e pelos Parlamentos nacionais, com 30 membros (dois por parlamento nacional), a ser designados pelos próprios parlamentos nacionais.

O grupo seria ainda formado pelo presidente e vice-presidente da instância (eleitos pela própria), um membro do Parlamento Europeu, um membro de um parlamento nacional e o representante da Presidência do Conselho Europeu.

O grupo seria ainda formado por observadores, dois representantes do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, designados pelo Tribunal e dois representantes do Conselho da Europa, incluindo um do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. E, ainda, por Órgãos da União Europeia, convidados a pronunciar-se, tal como o Comitê Econômico e Social, o Comitê das Regiões e o Provedor de Justiça Europeu.

Seriam ainda permitidas troca de opiniões com os Estados candidatos à adesão e à manifestação de outros órgãos, grupos sociais ou peritos a convite do grupo de trabalho. Por fim, também seria formado por um Secretariado, que prestaria serviços à instância (CONSELHO EUROPEU DE TAMPERE, 1999).

Segundo o autor e membro da Comissão Europeia, Vitorino (2002, p. 9), essa convenção consistiu em

[...] um fórum de expressão de todas as sensibilidades europeias em matéria de direitos fundamentais que [...] soube fazer a síntese necessária entre os diversos componentes e tendências políticas apresentados.

Para o mesmo autor, esse processo de elaboração da Carta foi uma experiência importante aos representantes dos Parlamentos nacionais, que puderam, pela primeira vez, com os representantes dos governos, contribuir diretamente para a elaboração do direito da União (VITORINO, 2002, p. 11).

De acordo com Direito (2002, p. 54):

[...] pretendeu-se atribuir, através da Carta, maior legitimidade democrática à União e às suas instituições. E que melhor forma de reforçar esta ideia, se não apostando nos representantes eleitos dos europeus, encarados quer como cidadãos nacionais de cada Estado membro, quer como cidadãos comunitários? Digamos que esta bidimensionalidade do cidadão estava bem patente em todo o processo, assim como nos direitos que surgiriam na Carta: por um lado, aqueles que resultavam da CEDH e das tradições constitucionais comuns – dimensão nacional –, por outro, os direitos que decorriam do estatuto da cidadania da União, tipicamente enformadores da dimensão comunitária.

De acordo com as expectativas dos Chefes de Estado ou de Governo, essa Carta deveria conter os princípios gerais consagrados na Convenção do Conselho da Europa de 1950, os resultantes das tradições constitucionais comuns dos Estados-membros, os direitos fundamentais próprios dos cidadãos da União e os direitos econômicos e sociais consagrados na Carta Social Europeia e na Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, bem como os princípios decorrentes da jurisprudência do Tribunal de Justiça e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem.

Nesse sentido, afirma Direito (2002, p. 55) que a ideia seria reunir uma

[...] base de legitimidade democrática tão alargada quanto possível sem que isso pusesse em risco o funcionalismo dos trabalhos, enquanto se dava predominância à representação parlamentar, como que a atestar a solenidade constituinte do processo, apelando-se por outro lado a um fórum dinamizador que congregasse os contributos dados pela sociedade civil.

Ressalta que os aspectos claramente positivos foram, precisamente, a abertura e o diálogo encetado com atores estranhos aos trabalhos da Convenção.

De acordo com Vitorino (2002, p. 9), as principais características do método utilizado para a elaboração dessa Carta são:

[...] a formação quadripartida da Convenção, a transparência dos trabalhos e a consulta a sociedade civil, bem como a procura de consensos para a adoção do projeto e a criação de uma mesa – denominada “Presidium” – em cujas reuniões participam o presidente da Convenção, os presidentes de cada grupo e o representante da Comissão.

Assim, especialmente em 7 de dezembro de 2000, em Nice, a Carta foi adotada pelos Presidentes do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão e publicada no Jornal Oficial das Comunidades Europeias, sendo considerada uma compilação de direitos fundamentais, marcando o final da primeira etapa da decisão

do Conselho Europeu de Colônia, de junho de 1999. Nesse momento, ela representava apenas um compromisso político, sem efeitos jurídicos obrigatórios.

Dessa forma, desde sua promulgação em 2000 até o final do ano passado, a Carta não passava de mera orientação a ser seguida pelos Estados, e estes não possuíam nenhum tipo de obrigatoriedade em observar seus postulados.

Para Pagliarini (2005, p. 29-30, grifo do autor):

[...] a nova **Carta** [...] não é um tratado internacional no sentido clássico, mas uma espécie de declaração solenemente proclamada após ter sido elaborada por uma Convenção, destinando-se a preservar no cenário comunitário os Direitos e Garantias Fundamentais, sendo, portanto, um instrumento da UE, não dos seus países-membros.

Entretanto, para o autor, mesmo naquele momento, pela Carta ter sido apenas proclamada e não fazer parte de um tratado, não se poderia imaginar como seria aplicada ou como suas disposições se tornariam obrigatórias para os Estados-membros.

Apenas em dezembro de 2007, com a elaboração do Tratado de Lisboa, o qual altera os tratados constitutivos da União Europeia, respectivamente o Tratado de Maastrich e o Tratado de Roma, em processo de ratificação pelos Estados-membros da União Europeia, a Carta é investida de força obrigatória mediante introdução de uma menção que lhe reconhece valor jurídico idêntico ao dos Tratados. Sobre esse fato, afirma o Deputado do Parlamento Europeu e membro efetivo da Comissão Parlamentar das Liberdades Cívicas, Justiça e Assuntos Internos da União Europeia, Carlos Miguel Maximiano de Almeida Coelho:

É assim com grande satisfação que vejo finalmente essa confirmação! Ao mesmo tempo que constato com agrado que o projecto de Tratado Reformador preservou a substância da Parte II do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa. Lamento que essa incorporação tenha sido feita na forma de um anexo e não no próprio corpo do Tratado, como a sua dignidade justificava. (COELHO, 2007).

Nesse sentido, a fim de fortalecer e implementar esse efeito, a Carta foi proclamada pela segunda vez, em dezembro de 2007. Para DIREITO (2002, p. 55), a Convenção foi, no geral, um sucesso

[...] quer ao nível da eficácia – como se comprova pela rapidez com que concluíram os trabalhos –, quer principalmente, porque introduziu uma visão que apelava ao consenso, ao diálogo e à participação de todos os cidadãos, de molde a conferir legitimidade democrática ao *Bill of Rights* que agora nasce, através dos representantes dos cidadãos e dirigido a estes mesmos cidadãos.

Ainda para esse autor, a prova irrefutável de que a “Convenção Carta” constituiu um modelo democrático de futuro está no fato de esse mesmo paradigma, qual seja, da legitimidade por meio de uma ampla representação – também fora adotado para a Convenção Europeia encarregada de apresentar propostas que vissem responder aos principais problemas que a União se prepara para enfrentar (DIREITO, 2002, p. 55).

3.1 AS FUNÇÕES DA CARTA NO ÂMBITO DO DIREITO POSITIVO DA UNIÃO

O principal objetivo da Carta está expresso em seu próprio preâmbulo e deve, para melhor compreensão, ser ressaltado no presente momento: “Os povos da Europa, estabelecendo entre si uma união cada vez mais estreita, decidiram partilhar um futuro de paz, assente em valores comuns.”

Para alcançar esse objetivo, buscam-se estabelecer as principais funções da Carta, ressaltando, desde já, as funções gerais de servir como um instrumento hábil para aumentar a legitimidade política da União e a de reforçar a segurança jurídica no âmbito da União Europeia (VITORINO, 2002, p. 13). A Carta procura consagrar a importância excepcional e o alcance dos direitos fundamentais de forma visível para os cidadãos da União.

A Carta constitui um marco muito importante na vida política europeia como instrumento para

aprimorar a liberdade, segurança e justiça. Seria um aparato indispensável à legitimidade política e moral, tanto aos cidadãos quanto à classe política, bem como às administrações e autoridades nacionais e aos agentes econômicos e sociais.

Quanto à segurança jurídica, Vitorino (2002, p. 14-15) afirma ser significativa a Carta, pois permite uma melhora no nível de proteção dos direitos fundamentais na União, tornando os direitos fundamentais diretamente acessíveis às instituições e aos cidadãos.

Ressalta-se que a Carta não traz um rol de novos direitos, nem se propõe a criar novos direitos fundamentais para gerar a Europa, mas sim representa os direitos já consagrados, reunindo-os em um único instrumento para facilitar sua identificação, conhecimento e aplicação.

De acordo com Coelho (2006):

[...] a Carta dos Direitos Fundamentais da União reforça o conceito de cidadania da UE, retomando, num texto único de 54 artigos, o conjunto dos direitos cívicos, políticos, econômicos e sociais dos cidadãos europeus, assim como de todas as pessoas residentes no território da União.

Para Coelho (2006), a Carta dos Direitos Fundamentais, aprovada em Nice, em 2000, seria uma síntese dos valores europeus comuns, com os quais todos os cidadãos podem se identificar.

Esses valores resultam da rica herança cultural dos diferentes países da UE, das suas tradições constitucionais e regras jurídicas e caracterizam a União não apenas como uma construção econômica, mas como uma comunidade com valores comuns.

Além das funções gerais, Vitorino (2002, p. 15-19) resalta a existência de algumas funções específicas da Carta, entre as quais, ressaltam-se as que dizem respeito: ao Controle do respeito aos Direitos fundamentais no exercício das competências da Comunidade; à Carta e a adesão à Convenção Europeia dos Direitos do Homem; à Carta e a estrutura juris-

dicional da Comunidade; à Carta e as Constituições Nacionais; à Carta, a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e as relações da Comunidade com os países terceiros; ainda, à Carta e o alargamento.

A primeira função específica, ou seja, a de controle do respeito aos direitos fundamentais no exercício das competências da Comunidade, leva ao entendimento de que a enumeração dos direitos da Carta não significa que a União passe a ser competente nas matérias abrangidas por esses direitos, mas simplesmente que deve respeitá-los no exercício das suas competências.

As demais funções específicas implicariam no fato de, por exemplo, com a criação da Carta, não significa que a comissão se manifestou ou não quanto ao fato de aderir à Convenção Europeia dos Direitos do Homem; esta, inclusive, não exige alterações das Constituições Internas dos Estados-membros, mas deve ser considerada como aplicável em todo o quadro da ordem jurídica da União, sendo pouco provável a existência de contradições entre as suas disposições e as disposições de direito nacional dos Estados.

Quanto à adesão de países candidatos, Vitorino (2002, p. 18) explica que a Carta não impõe qualquer tipo de restrição adicional às já existentes, mas sim vem simplesmente com o objetivo de explicitar as normas em matéria de direitos fundamentais, proporcionando uma segurança jurídica que beneficia tanto os países candidatos quanto os cidadãos em geral.

Para além dessas, o mesmo autor afirma que a Carta terá como função garantir a salvaguarda dos níveis de proteção já existentes, afinal, os direitos inscritos na Carta, à medida que correspondem a direitos que já figuram na Convenção Europeia, têm o mesmo sentido e o mesmo âmbito, estando sujeitos aos mesmos limites, gerando entre a Carta e a Convenção uma noção de correspondência e facilitando sua integração no sistema jurídico da União (VITORINO, 2002, p. 20).

Com a introdução da cláusula de *status quo*, a qual garante que não ocorram evoluções negativas à União, a Carta visa preservar o nível de proteção atualmente conferido nos respectivos âmbitos de

aplicação, pelo direito da União, do direito dos Estados-membros. O nível de proteção garantido pela Carta nunca poderá ser inferior ao nível de proteção garantido pela Convenção.

Nesse sentido, conclui-se que os direitos protegidos e declarados pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia não possuem nenhum caráter de novidade, apenas expressam um conjunto de direitos já consagrados pelo ordenamento de seus Estados-membros. Dessa forma, não há por que haver contradições e/ou discordâncias por parte dos governos nacionais em aceitarem o seu conteúdo, a não ser por motivos meramente políticos ou egoísticos.

3.2 ÂMBITO DE APLICAÇÃO DA CARTA

Na parte das disposições gerais da Carta, visa-se estabelecer vínculos entre esta e a Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH), bem como determinar seu âmbito de aplicação. A Carta seria aplicável às instituições europeias no respeito pelo princípio da subsidiariedade, não podendo, de modo algum, alargar as competências e funções que lhes são conferidas pelos Tratados.

Os princípios delineados na Carta são igualmente aplicáveis aos Estados-membros (às autoridades centrais, bem como às autoridades regionais ou locais) sempre que aplicam a legislação comunitária, apesar da obrigação de os Estados-membros respeitarem os direitos fundamentais ao abrigo da legislação comunitária já ter sido confirmada pela jurisprudência do Tribunal de Justiça.

Desde logo, ressaltam-se, como é igualmente afirmado no Preâmbulo, dois princípios-base que devem estar presentes na interpretação das disposições da Carta: indivisibilidade e universalidade.

Para Direito (2002, p. 59),

A indivisibilidade resulta do facto de os direitos estarem reunidos num único documento, documento este que vem conferir uma legitimidade democrática à União, ao explicitar os valores e ideais que constituem a base da construção europeia.

Assim, a intenção foi enfatizar a ideia de que os direitos fundamentais são, na sua globalidade, inerentes à dignidade do Homem, não podendo ser divididos em categorias de importância.

De acordo com Soares (2002, p. 7-73), “[...] a afirmação do princípio da indivisibilidade visa impedir qualquer interpretação que pretenda conferir aos direitos económicos e sociais um estatuto menos digno do que assiste aos direitos civis e políticos.”

A universalidade resta demonstrada, pois os direitos fundamentais são atribuídos a todos os indivíduos, uma vez que a dignidade humana é princípio fundamental de qualquer comunidade jurídica baseada na democracia e na liberdade. Além disso, a União Europeia buscou demonstrar uma imagem de espaço integrado mais aberto e com garantias.

O âmbito de aplicação seria:

[...] *ratione personae* relativamente às autoridades que tem a obrigação de respeitar os direitos e princípios nela contidos, bem como as pessoas titulares destes direitos. [...] A Carta adota, para o efeito, duas abordagens distintas: uma abordagem horizontal para determinar as autoridades sujeitas ao respeito da totalidade dos direitos e princípios enumerados na Carta e uma abordagem mais pragmática para os titulares desses direitos, determinados em cada uma das disposições de fundo. (VITORINO, 2002, p. 23).

Classicamente, a Carta tem como destinatários as instituições e os órgãos da União, bem como os Estados-membros, apenas quando apliquem o direito da União.

Entretanto, ressalta-se que algumas disposições da Carta são destinadas exclusivamente às instituições da União, como alguns direitos enumerados no Capítulo V, relativos à cidadania.

Quanto aos demais titulares de direitos, destaca-se que a redação do texto trata de forma neutra critérios como o gênero do destinatário, adotando o princípio do universalismo na proteção dos direitos e suas exceções, sendo os direitos garantidos a todas as pessoas, independentemente de sua nacionalidade ou residência.

Existem ainda os direitos suscetíveis de ser invocados perante os órgãos jurisdicionais e princípios oponíveis às autoridades públicas. A Carta não estabelece claramente quando está tratando de um direito ou de um princípio; entretanto, ressalta Vitorino (2002, p. 28) que:

[...] estamos perante um direito quando o seu titular é claramente designado e que estamos perante um princípio quando se considera que a União deve respeitar ou reconhecer um valor específico, como quando a proteção do meio ambiente, a defesa dos consumidores ou o acesso a serviços de interesse económico em geral.

De qualquer forma, por ser uma Carta que deva nortear tanto a União quanto os Estados, bem como as relações entre estes e os cidadãos, entende-se que os destinatários da Carta devem ser todos os indivíduos. Essa universalidade também se mostra como cabível a esse documento ao se considerar que um de seus objetivos seria exatamente o de disseminar aos cidadãos europeus o conhecimento necessário para que possam exigir e garantir uma proteção efetiva dos seus direitos.

3.3 OS DIREITOS ENUMERADOS NA CARTA

A Carta reúne uma série de direitos das pessoas, como os direitos civis e políticos, direitos dos cidadãos consagrados nos tratados e direitos económicos e sociais fundamentais, aplicando de forma clara, de acordo com o posicionamento de Vitorino (2002, p. 29), o princípio da indivisibilidade dos direitos.

Afinal, não realiza a distinção até então estabelecida nos textos europeus internacionais entre direitos civis e políticos de um lado, e direitos económicos e sociais de outro, mas sim enumera todos os direitos e liberdades de acordo com alguns fundamentos essenciais, como dignidade humana, liberdades fundamentais, igualdade entre as pessoas, solidariedade, cidadania e justiça.

Entre os textos utilizados para basear a Carta, destacam-se: a Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e respectivos protocolos, bem como a das Liberdades Fundamentais e respectivos protocolos, a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, a Carta Social Europeia, a Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, diversas convenções do Conselho da Europa, da ONU e da OIT, a jurisprudência do Tribunal de Justiça, os Tratados da União e o direito comunitário derivado (VITORINO, 2002, p. 30).

Quanto ao catálogo de direitos, pode-se afirmar a existência de seis noções de base: dignidade, liberdades, igualdade, solidariedade, cidadania e justiça. Entre os direitos protegidos, pode-se citar a liberdade da investigação científica, liberdade de empresa, proteção da propriedade intelectual, direitos das crianças, acesso a serviços de interesse geral, proteção em caso de demissão sem justa causa, ou, ainda, as liberdades resultantes do mercado interno da Comunidade.

Para Direito (2002, p. 60), esses direitos são definidos de forma a propiciar algumas diretrizes gerais à União. Para esse autor, as linhas diretrizes do conteúdo material da Carta seriam as seguintes:

[...] indivisibilidade e universalidade dos direitos reconhecidos; actualização dos direitos face ao progresso tecnológico e científico; clara distinção entre direitos, liberdades e garantias; distinção, dentro dos direitos sociais, entre direitos, princípios e objectivos e, por fim, transparência e imparcialidade da administração comunitária.

Assim, pela primeira vez, todos os direitos que se encontravam dispersos por diversos instrumentos legislativos, como legislação nacional e convenções internacionais do Conselho da Europa, das Nações Unidas e da Organização Internacional do Trabalho, entre outros citados, foram reunidos em um único documento.

Conferindo visibilidade e clareza aos direitos fundamentais, a Carta contribui para desenvolver o

conceito de cidadania da União, bem como para criar um espaço de liberdade, segurança e justiça. A Carta reforça a segurança jurídica no que diz respeito à proteção dos direitos fundamentais, proteção essa que até à data era apenas garantida pela jurisprudência do Tribunal de Justiça e pelo artigo 6º do Tratado da UE.

A Carta compreende um preâmbulo de introdução e 54 artigos repartidos em sete capítulos:

Artigos 1º ao 5º: dignidade. Direitos como da integridade do ser humano à vida, proibição de tráfico de seres humanos, proibição da tortura e dos maus-tratos ou penas desumanas ou degradantes e proibição da escravidão e do trabalho forçado.

Artigos 6º ao 19º: liberdade. Direitos à liberdade e à segurança, ao respeito pela vida privada e familiar, direito de contrair casamento e de construir família, de liberdade de pensamento, consciência e religião, de liberdade de expressão e de informação, de liberdade de reunião e de associação, direito de acesso à formação profissional e contínua, de liberdade das artes e das ciências, de liberdade profissional e o direito de trabalhar, de liberdade de empresa, direito de asilo, entre outros.

Artigos 20 ao 26: igualdade. Direitos como da igualdade das pessoas perante a lei, igualdade entre homens e mulheres, proibição da discriminação entre as pessoas, proibição da discriminação quanto à nacionalidade, proteção dos direitos das crianças, direitos das pessoas idosas e da integração das pessoas com deficiências.

Artigos 27 ao 38: solidariedade. Esse capítulo inclui a maior parte dos direitos econômicos e sociais consagrados na Carta, como os direitos dos trabalhadores, proteção do ambiente e defesa dos consumidores.

Artigos 39 ao 46: cidadania. Nesse estão incluídos direitos que possam consagrar uma boa administração por parte das instituições da União, dando respostas às legítimas e veementes exigências atuais de transparência e imparcialidade no funcionamento da administração comunitária.

Artigos 47 ao 50: justiça. São os direitos fundamentais mais clássicos e mais importantes, como:

direito à efetividade do acesso à justiça, direito a um tribunal imparcial, presunção de inocência e direitos de defesa, princípios da legalidade e da proporcionalidade dos delitos e das pessoas e direito a não ser julgado ou punido penalmente mais do que uma vez pelo mesmo delito.

De modo geral, os direitos enunciados são reconhecidos à qualquer pessoa, de acordo com o princípio da universalidade já citado. No entanto, a Carta faz igualmente referência a categorias de pessoas com necessidades específicas (crianças, pessoas idosas, pessoas com deficiência). Além disso, o capítulo V considera a situação específica do cidadão europeu e faz alusão a determinados direitos já referidos nos Tratados (liberdade de circulação e de permanência, direito de voto, direito de petição), introduzindo simultaneamente o direito a uma boa administração.

À luz da evolução da sociedade e para além dos direitos clássicos (direito à vida, à liberdade de expressão, direito a um recurso efetivo, etc.), a Carta enuncia direitos que não constavam na Convenção do Conselho da Europa de 1950 (proteção de dados, bioética, etc.). Em conformidade com certas legislações nacionais, reconhece outras vias para além do casamento para fundar uma família e deixa de referir-se ao casamento entre homem e mulher para fazer alusão simplesmente ao casamento.

Dessa forma, além de reunir uma legislação já existente e dividida em diversos textos e documentos internacionais, a Carta segue um passo a frente à medida que procura clarear algumas interpretações já aceites pela sociedade de situações presentes na realidade dos indivíduos. Assim, dispõe claramente sobre direitos e princípios que busquem cada vez mais se adequar às mudanças da sociedade no sentido de proteger o ser humano de ingerências negativas na sua vida e no seu saudável desenvolvimento.

3.4 APLICAÇÃO DA CARTA

Para aprimorar a aplicação da Carta, frisa Vitorino (2002, p. 49) que alguns passos deverão ser tomados para conferir à Carta toda a credibilidade

que esta merece. O primeiro seria uma ampla divulgação de seu conteúdo ao público em geral, devendo ser conhecida na União e para além de suas fronteiras. Afinal, “[...] trata-se de ir de encontro do objectivo de visibilidade dos direitos que constitui, desde o início, a principal motivação deste projecto.”

Outro passo importante seria a consideração e utilização dos postulados da Carta na gestão quotidiana das instituições que a proclamaram e no desenvolvimento das políticas da União. Afirmar que essas consequências devem ser aplicadas “[...] tanto em nível da actividade legislativa da União, quanto em nível de sua acção quotidiana ou nas negociações com os países terceiros.” (VITORINO, 2002, p. 49).

Desde sua primeira promulgação, em 2000, ao passo que não possuía efeito vinculativo, apenas confirmado em dezembro de 2007, a doutrina destacava o papel que a jurisprudência desempenhava quanto à determinação rigorosa dos contornos jurídicos da Carta.

Essa era uma posição que possuía bastante consenso, pois, além do Tribunal de Justiça de as Comunidades Europeias (TJCE) ser o grande responsável pela maturação de um sistema de proteção de direitos fundamentais, a Carta lhe proporciona a oportunidade de densificar e concretizar direitos extraídos da cláusula indeterminada: princípios gerais do direito comunitário.

A doutrina ressaltava que o papel do Tribunal era tão importante que a Carta viria a se tornar obrigatória mediante sua interpretação pelo TJCE como fonte integrada nos princípios gerais do direito comunitário. Nesse sentido, afirmavam que a Carta estaria destinada a ser incorporada aos Tratados, mais cedo ou mais tarde, como aliás também afirmava a própria Comissão.

É de referir, igualmente, que também o Tribunal Constitucional Espanhol, em um julgamento, em novembro de 2000 (alguns dias antes da proclamação da Carta), citou o artigo 8º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE) como fonte de autoridade que espelhava a importância do direito à proteção de dados pessoais. Finalmente, o Vice-presidente do TEDH também se referiu ao arti-

go 37 da Carta para reforçar a ideia de que a proteção do ambiente é um valor de inegável importância, que as jurisdições vinham progressivamente reconhecendo como verdadeiro direito fundamental (EUROPA, 2008).

Além disso, a Carta foi regularmente evocada nas deliberações dos Advogados Gerais, influenciando por diversas vezes as conclusões do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE).

Embora essas conclusões possam fazer referência à Carta apenas de forma secundária, os advogados gerais utilizaram-na, em determinados casos, para interpretar os direitos fundamentais, salientando, contudo, que não tinham, na época, força vinculativa. A ausência de estatuto jurídico da Carta não significava, no entanto, que não tenha repercussões. Os três advogados gerais Tizzano, Léger e Mischo declararam que “A Carta colocou incontestavelmente os direitos que são o seu objeto ao mais alto nível dos valores comuns aos Estados-membros”. No seu Acórdão, de 27 de junho de 2006, relativo à diretiva sobre o reagrupamento familiar (Processo C-540/03), o Tribunal de Justiça fez, pela primeira vez, uma referência explícita à Carta e sublinhou sua importância (EUROPA, 2008).

Com sua aplicação de forma vinculativa, cessasse o debate sobre sua obrigatoriedade ou não, restando claro que os Estados, os cidadãos e os magistrados devem considerar seu conteúdo para o julgamento de matérias e aplicação de políticas públicas.

Outro fato que corresponde a um avanço na proteção dos direitos fundamentais e na aplicação da Carta diz respeito à criação de uma rede de peritos independentes em matéria de direitos humanos, criada em setembro de 2002, por meio de recomendação do Parlamento Europeu. Esses peritos apresentaram o seu primeiro Relatório sobre a situação dos direitos fundamentais na União Europeia e respectivos Estados-membros em 2002, em 31 de março de 2003.

O relatório apresenta uma síntese dos relatórios nacionais elaborados por cada um dos peritos e contém recomendações destinadas às instituições e aos Estados-membros. A rede foi financiada como ação preparatória, em conformidade com o artigo

49 do Regulamento Financeiro (Regulamento n. 1.605/2002 do Conselho), o qual terminou em setembro de 2006. Com efeito, uma ação preparatória tem uma duração limitada a três anos, e não pode ser renovada (EUROPA, 2008).

Ainda, em fevereiro de 2007, foi criada a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA), pelo regulamento 168/2007, com sede em Viena, para fornecer informação, prestar assistência e disponibilizar competências no domínio dos direitos fundamentais, nas instituições comunitárias e nacionais.

O objectivo da agência consiste em proporcionar às instituições e aos órgãos comunitários, bem como aos Estados-membros da União Europeia (UE) quando aplicarem o direito comunitário, assistência e competências no domínio dos direitos fundamentais, a fim de os ajudar a respeitar plenamente esses direitos. (EUROPA, 2008).

Entre as principais funções da agência, destacam-se:

A recolha, a análise, a divulgação e a avaliação, com total independência, das informações e dos dados pertinentes, objectivos, fiáveis e comparáveis relativos aos efeitos concretos sobre os direitos fundamentais das medidas tomadas pela UE, assim como as boas práticas em matéria de respeito por esses direitos e respectiva promoção. O estabelecimento de normas para melhorar a comparabilidade, a objectividade e a fiabilidade dos dados a nível europeu, em cooperação com a Comissão e os Estados-membros. A realização de trabalhos de investigação e inquéritos científicos, assim como de estudos preparatórios e de viabilidade. A formulação e a publicação de conclusões e de pareceres sobre tópicos temáticos específicos, bem como sobre a evolução dos direitos fundamentais na aplicação das políticas, destinados às instituições europeias e aos Estados-membros quando estes fizerem uso do direito comunitário. A publicação de um relatório anual sobre questões rela-

cionadas com os direitos fundamentais e decorrentes dos domínios de acção da agência. A publicação de relatórios temáticos com base nas suas análises. A publicação de um relatório anual de actividades. A concepção de uma estratégia de comunicação e a promoção do diálogo com a sociedade civil, a fim de sensibilizar o grande público para os direitos fundamentais. (EUROPA, 2008).

[...] tão necessário como um catálogo é a salvaguarda da protecção jurisdiccional efectiva e nesse sentido impõe-se um alargamento das condições de acesso dos particulares ao TJCE, assim como um reforço do diálogo (que, apesar de tudo, tem funcionado bem) entre a jurisdição europeia (TEDH), a jurisdição comunitária (TJCE) e as jurisdições nacionais (tribunais constitucionais).

Nesse sentido, a agência coordena sua acção, estabelecendo uma rede de cooperação com a sociedade civil, trocando informações, partilhando conhecimentos e assegurando uma colaboração entre a agência e as partes interessadas. Ela também estabelece relações institucionais em nível internacional, europeu e nacional, designadamente com o Conselho da Europa, a Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE), as agências comunitárias competentes, as organizações governamentais e os órgãos públicos, incluindo as instituições nacionais de defesa dos direitos humanos. “O objetivo é cooperar e evitar duplicações de esforços.” (EUROPA, 2008).

Com isso, busca-se uma análise dos principais problemas e demandas de cada Estado para que a União possa, cada vez mais, agir em conformidade com a necessidade e o interesse de seus membros, buscando a efetividade de suas decisões e a aplicação coerente de medidas que venham a melhorar e aprimorar a situação em matéria de direitos fundamentais em cada Estado.

Essas entidades estão a cada dia desenvolvendo e aprimorando instrumentos e métodos, visando promover um crescimento na proteção desses direitos e na aplicação da Carta de Direitos Fundamentais.

Para além da criação dessas entidades, entende Direito (2002, p. 85) que, para garantir essa aplicação, deve-se reconhecer ao TJCE o papel de protetor dos direitos fundamentais. Afinal, esse órgão conseguiu (sem a Comunidade ter competências para tal) criar uma rede eficaz de salvaguarda dos direitos, recorrendo aos princípios gerais. Entretanto, ainda afirma que:

Devendo a jurisdição do TJCE ser assumida como uma jurisdição plena, em todas as áreas de intervenção da União, incluindo obviamente os direitos humanos (artigos 6º e 7º TUE, de 7 de fevereiro de 1992) (DIREITO, 2002).

Para o mesmo autor, a criação dos tribunais regionais comunitários (posição defendida por Canotilho (apud DIREITO, 2002, p. 85), na sua intervenção oral na Assembléia da República) “[...] seria, a nosso ver, uma medida positiva, mas teria que ser bem estudada de forma a avaliar os impactos em nível da sobreposição de jurisdições e conflitos de competência entre tribunais nacionais e tribunais comunitários.”

Assim, mostra-se necessário dar vida à Carta, após sua nova proclamação, em dezembro de 2007, a qual já mostrou um passo importante para o desenvolvimento das políticas protetivas dos direitos fundamentais em relação à primeira promulgação, explorando todas as possibilidades e definindo sua aplicação como necessária às políticas dos Estados e da União, bem como nas relações destes com os indivíduos e estes entre si.

4 CONCLUSÃO

Durante a evolução deste trabalho, procurou-se demonstrar brevemente características gerais da evolução do Estado moderno para o Estado contemporâneo, inclusive explicando os principais fatores para a diminuição da soberania estatal, que forneceram base e fundação à criação da União Europeia.

A soberania no século XXI passa a ser vista como um feixe de competência que o Estado possui,

que lhe é outorgado pela ordem jurídica internacional. O Estado soberano é aquele que se encontra direta e imediatamente subordinado à ordem jurídica internacional (MELLO, 1999, p. 8).

Além da limitação exercida pelo Direito Internacional, ressaltou-se, no presente trabalho, o surgimento dos novos atores internacionais, a internacionalização do processo de elaboração de decisões políticas, o surgimento de poderes hegemônicos e estruturas de segurança internacional, a identidade nacional e globalização da cultura e a economia mundial. O conceito contemporâneo de soberania deve estar pautado em uma proteção cada vez mais completa dos cidadãos e em um respeito amplo aos seus direitos e diferenças.

Especialmente sobre a União Europeia, analisou-se sua história de forma breve, desde a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), passando por todas as suas transformações e adesões dos países europeus, passando de cinco membros para nove, para 15 e, finalmente, 25 e 27 Estados. Analisou-se o contexto no qual aconteceram essas mudanças para fornecer base e subsídio quanto à importância dos Estados europeus se reunirem para melhor sobreviverem no estágio atual de desenvolvimento da sociedade e da globalização econômica.

Quanto à elaboração e promulgação da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, afirma-se que a Carta não veio revelar novo patrimônio de valores comuns em que se funda a Europa, mas sim ela limitou-se a atribuir uma roupagem aos direitos já existentes que, pela solenidade da forma, legitimidade democrática da elaboração, importância da codificação e sistematização e pelo simbolismo inerente a um catálogo que visa exprimir os princípios e direitos, são fundamentais em uma comunidade política.

Não se pretende, com o presente artigo, opinar se o atual método jurisdicional de proteção dos direitos fundamentais europeu seja ou não perfeito ou, sequer, correto e justo, mas sim, que, como um primeiro passo, os cidadãos europeus precisam saber quais os direitos que podem invocar e quais casos es-

vão salvaguardados contra às violações da sua esfera jurídica por parte das autoridades que detêm prerrogativas de poder.

O casuísmo e a insegurança jurídica não se ajustam à defesa daquilo que é o mais profundo da natureza humana: a dignidade do homem e os valores fundamentais que daí decorrem.

Deve-se caminhar para um aprofundamento progressivo de um ordenamento jurídico autônomo, superior, que se quer coeso e uniforme, que não despreze, na medida do possível, a soberania dos Estados, mas que, inevitavelmente, acabe por restringir a liberdade de atuação estadual em domínios que serão cada vez mais amplos e extensos.

Dessa forma, com a expressa contemplação dos direitos fundamentais como uma verdadeira política comunitária, ao promulgá-los novamente em dezembro de 2007, as instâncias com legitimidade política e competência institucional para tal deram um passo para frente quando da proteção dos direitos fundamentais, liberando o TJCE de uma posição de constrangimento entre a escolha da aplicação da Carta ou da defesa da integração europeia.

A carta deixa de ter um papel meramente simbólico-constituente, à medida que é promulgada novamente com o Tratado de Lisboa, em dezembro de 2007, e fixa os princípios teleológicos inerentes à UE, traduzindo-os em direitos fundamentais. Com a obrigatoriedade conquistada, a Carta dará um salto qualitativo, afirmando que não se destina apenas a cristalizar e enunciar os direitos, mas, efetivamente, a garantir uma proteção adequada em face da esfera dos poderes públicos europeus.

O caráter de universalidade presente na carta demonstra que um de seus objetivos seria exatamente o de disseminar aos cidadãos europeus o conhecimento necessário para que possam exigir e garantir uma proteção efetiva dos seus direitos. Afinal, alguém apenas sabe que seu direito fora violado, quando tem conhecimento de que possuía um direito em primeiro lugar. Entretanto, acredita-se que essa Carta não deve apenas restar conhecida no âmbito europeu, mas sim, por tratar de princípios gerais que devam nortear todos os indivíduos, deve ser conhecida

e divulgada para todos, com os demais instrumentos protetivos de direitos fundamentais.

De qualquer forma, por ser uma Carta que deva nortear tanto a União quanto os Estados, bem como as relações entre estes e os cidadãos, entende-se que os destinatários da Carta devem ser todos os indivíduos. Todos no sentido mais amplo do termo. Afinal,

quando se prima pela proteção de direitos fundamentais, seja em um âmbito nacional, seja comunitário, global, prima-se pela dignidade do ser humano, pela sua vida, saúde e segurança; ele deve ser, ao mesmo tempo, destinatário das proteções e dos deveres e, à medida que merece ter o seu direito respeitado, deve sempre, respeitar o direito do outro cidadão.

Charter of Fundamental Rights of the European Union: fundamentals and application

Abstract

This article intends to study the proposal given by the Charter of Fundamental Rights of the European Union, as well as its need to be observed and effectively used. For that, it will be presented a short historic background of the development from the modern State to the Contemporary State, explaining the main reasons to the decrease of the absolute sovereignty in the countries. This previous analysis is essential to understand the importance of a European integration as a way to survive in the global order. Especially concerning Europe, it will be analyzed a short background on the context that took to the creation of the Charter, including its main purposes, application field, which rights it protects, as well as the process of development of its legal nature. After this analysis, it will be shown some acts already accomplished after the first promulgation of the Charter trying to demonstrate the importance of its application and acknowledgement by the citizens especially since its importance and juridical effectiveness has been formal recognized in the end of 2007, in order to support that only with the cooperation between the European Union members it will be possible to persecute its objectives in order to maintain an effective protection of its citizen's rights, and to prevent, even more, misleading of unfaithful leaders.

Keywords: Charter of Fundamental Rights of the European Union. Sovereignty. Legal rules in cooperation. Democratic legitimacy.

REFERÊNCIAS

BEDIN, Gilmar Antonio. **A Sociedade Internacional e o Século XXI**: em busca da construção de uma ordem mundial justa e solidária. Ijuí: Ed. Unijuí, 2001.

CASELLA, Paulo Borba et al. **Direito da Integração**. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; PAGLIARINI, Alexandre Coutinho; SARLET, Ingo Wolfgang. **Direitos Humanos e Democracia**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

COELHO, Carlos Miguel Maximiano de Almeida. **Aprovação da Carta dos Direitos Fundamentais da UE pelo Parlamento Europeu**. 29 nov. 2007. Disponível em: <http://www.carloscoelho.eu/apresentacao/ver_diversos.asp?diverso=436&submenu=8>. Acesso em: 18 ago. 2008.

COELHO, Carlos Miguel Maximiano de Almeida. **Glossário de Termos Europeus**. Lisboa: Aletheia Editores, 2006.

CONSELHO EUROPEU DE COLÓNIA. **Conclusões da Presidência**. 1999. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/kolnpt.htm>. Acesso em: 18 ago. 2008.

CONSELHO EUROPEU DE TAMPERE. **Conclusões da Presidência**. 1999. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/00200-r1.p9.htm>. Acesso em: 18 ago. 2008.

DIREITO, Sérgio Saraiva. **A Carta dos Direitos Fundamentais e a sua Revelância para a Proteção dos Direitos Fundamentais na União Europeia**. Enquadramento Histórico-sistemático. Lisboa: Universidade de Lisboa, 2002.

EUROPA. **Agência de Direitos Fundamentais**. Disponível em: <<http://europa.eu/scadplus/leg/pt/lvb/114169.htm>>. Acesso em: 20 ago. 2008.

_____. **Carta dos Direitos Fundamentais**. Disponível em: <<http://europa.eu/scadplus/leg/pt/lvb/133501.htm>>. Acesso em: 20 ago. 2008.

FALK, Richard. **Predatory Globalization: a critique**. Cambridge: Polity Press, 1999.

FERRAJOLI, Luigi. **A Soberania no Mundo Moderno**. São Paulo: Martin Fontes, 2002.

FONSECA, Ricardo Marcelo (Org.). **Repensando a Teoria do Estado**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

GOMES, Eduardo Biacchi. **Blocos Econômicos Solução de Controvérsias: uma análise comparativa a partir da União Europeia e Mercosul**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2006.

_____. **Comércio Internacional e Comunidade Sul-americana de Nações: o projeto democrático da integração**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007.

HABERMAS, Jürgen. **Between facts and norms**. Tradução Willian Rehg. Cambridge: The MIT Press, 1998.

_____. **Era das Transições**. Tradução Flávio Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HELD, David. **La democracia y el orden global**: del Estado moderno al gobierno cosmopolita. Barcelona: Paidós Ibérica, 1997.

JACKSON, Robert. **Sovereignty**: evolution of an idea. Cambridge: Polity Press, 2007.

KELSEN, Hans. **O problema da soberania e a teoria do direito internacional**. Contribuição para uma doutrina pura do direito. 1920. Tradução A. Carrino. Milão: Giuffrè, 1989.

MALISKA, Marcos Augusto. **Estado e século XXI**: a integração supranacional sob a ótica do direito constitucional. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

MELLO, Celso A. **A Soberania através da História**. Anuário de Direito e Globalização. A Soberania. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. v. 1.

MIRANDA, Jorge. **Direito Constitucional III**. Integração Europeia. Direito Eleitoral. Direito Parlamentar. Portugal: Associação Acadêmica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2001.

PAGLIARINI, Alexandre Coutinho. **A Constituição Europeia como Signo**: da superação dos dogmas do Estado nacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

_____. **Constituição e direito internacional**: cedências possíveis no Brasil e no mundo globalizado. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

SOARES, Antonio Goucha. **A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia – A protecção dos Direitos Fundamentais no ordenamento comunitário**. Coimbra: Coimbra Editora, 2002.

VITORINO, António. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia**. S. João do Estoril: Principia, 2002.

Recebido em 7 de novembro de 2008

Aceito em 5 de fevereiro de 2009

