



---

## **O Tribunal de Justiça pronuncia-se sobre o projeto de Acordo relativo à adesão da União Europeia à Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e identifica os problemas de compatibilidade com o direito da União**

A Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais «CEDH» é um acordo internacional multilateral, celebrado no âmbito do Conselho da Europa <sup>1</sup>. Entrou em vigor em 3 de setembro de 1953. Todos os membros do Conselho da Europa são Partes Contratantes desta Convenção.

Por um parecer de 1996 <sup>2</sup>, o Tribunal de Justiça já tinha considerado que, no estado do direito comunitário em vigor à época, a Comunidade Europeia não era competente para aderir à CEDH.

Desde então, o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão proclamaram, em 2000, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia («Carta»), à qual o Tratado de Lisboa, que entrou em vigor em 1 de dezembro de 2009, conferiu o mesmo valor jurídico que os Tratados. Este Tratado também alterou o artigo 6.º do Tratado EU que atualmente prevê, por um lado, que os direitos fundamentais tal como os garante a CEDH e tal como resultam das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros, fazem parte do direito da União enquanto princípios gerais e, por outro, que a União adere à CEDH <sup>3</sup>. Quanto a este último aspeto, o Protocolo n.º 8 <sup>4</sup> dispõe, no entanto, que o acordo de adesão deve preencher determinadas condições, com vista, designadamente, a refletir a necessidade de preservar as características próprias da União e do direito da União e assegurar que a adesão da União não afete as suas competências nem as atribuições das suas instituições.

Na sequência de uma recomendação da Comissão, o Conselho adotou, em 4 de junho de 2010, uma decisão que autorizou a abertura das negociações relativas ao acordo de adesão. A Comissão foi designada como negociador. Em 5 de abril de 2013, as negociações conduziram a um acordo ao nível dos negociadores sobre os projetos de instrumentos de adesão. Neste contexto, a Comissão dirigiu-se, em 4 de julho de 2013, ao Tribunal de Justiça a fim de obter o seu parecer sobre a compatibilidade do projeto de acordo com o direito da União, em conformidade com o artigo 218.º, n.º 11, TFUE <sup>5</sup>.

No seu parecer proferido hoje, o Tribunal de Justiça, depois de recordar que o problema da falta de uma base jurídica para a adesão da União à CEDH foi resolvido pelo Tratado de Lisboa,

---

<sup>1</sup> O Conselho da Europa foi instituído por um acordo internacional, assinado em Londres em 5 de maio de 1949, que entrou em vigor em 3 de agosto, tendo em vista realizar uma união mais estreita entre os seus membros. O seu objetivo é salvaguardar e a promover os ideais e os princípios do património comum dos seus membros e favorecer o progresso económico e social na Europa. Atualmente, 47 Estados europeus são membros do Conselho da Europa, entre os quais figuram os 28 Estados-Membros da União Europeia.

<sup>2</sup> Parecer do Tribunal de Justiça de 28 de março de 1996 ([2/94](#)).

<sup>3</sup> Artigo 6.º, n.º 2, do Tratado UE.

<sup>4</sup> Protocolo (n.º 8) relativo ao n.º 2 do artigo 6.º do Tratado da União Europeia respeitante à adesão da União à Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais.

<sup>5</sup> Neste processo, intervieram 24 Estados-Membros.

sublinha que, uma vez que a União não pode ser considerada um Estado, esta adesão deve ter em conta as características próprias da União, o que é precisamente exigido pelas condições impostas pelos próprios Tratados à adesão.

Clarificado este aspeto, o Tribunal de Justiça observa, antes de mais, que, em resultado da adesão, a CEDH, como qualquer outro acordo internacional celebrado pela União, vincularia as instituições da União e os Estados-Membros e faria, por conseguinte, parte integrante do direito da União. Nesta hipótese, a União, como qualquer outra Parte Contratante, ficaria sujeita a uma fiscalização externa que teria por objeto o respeito dos direitos e das liberdades previstos na CEDH. A União e as suas instituições ficariam assim sujeitas aos mecanismos de fiscalização previstos nesta Convenção e, em especial, às decisões e acórdãos do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem («TEDH»).

O Tribunal de Justiça declara que é efetivamente inerente ao próprio conceito de fiscalização externa que, por um lado, a interpretação da CEDH fornecida pelo TEDH vincularia a União e todas as suas instituições e que, por outro lado, a interpretação dada pelo Tribunal de Justiça acerca de um direito reconhecido pela CEDH não vincularia o TEDH. Todavia, precisa que o mesmo não se pode aplicar relativamente à interpretação dada pelo Tribunal de Justiça do direito da União e, designadamente, da Carta.

A este respeito, o Tribunal de Justiça sublinha em especial que, na medida em que a CEDH confere às Partes Contratantes a faculdade de prever padrões de proteção mais elevados do que os garantidos pela Convenção, importa assegurar **uma coordenação entre a CEDH e a Carta**. Com efeito, quando os direitos reconhecidos pela Carta correspondam a direitos garantidos pela CEDH, a faculdade conferida aos Estados-Membros pela CEDH deve ficar limitada ao necessário para evitar comprometer o nível de proteção previsto pela Carta, bem como o primado, a unidade e a efetividade do direito da União. O Tribunal de Justiça constata que **no projeto de acordo não se previu nenhuma disposição para assegurar tal coordenação**.

O Tribunal de Justiça considera que a abordagem adotada no projeto de acordo, que consiste em equiparar a União a um Estado e em lhe reservar um papel em tudo idêntico ao de qualquer outra Parte Contratante, ignora precisamente a natureza intrínseca da União. Em especial, esta abordagem não toma em consideração a circunstância de os Estados-Membros, no que respeita às matérias que foram objeto da transferência de competências para a União, terem aceitado que as suas relações mútuas sejam reguladas pelo direito da União, com exclusão de qualquer outro direito. Ao impor que a União e os Estados-Membros sejam considerados Partes Contratantes não só nas suas relações com as Partes que não são membros da União mas também nas suas relações recíprocas, **a CEDH exigiria que cada Estado-Membro verificasse o respeito dos direitos fundamentais pelos outros Estados-Membros, apesar de o direito da União impor a confiança mútua entre esses Estados-Membros. Nestas condições, a adesão é suscetível de comprometer o equilíbrio em que a União se funda, bem como a autonomia do direito da União**. Ora, o acordo projetado nada prevê para evitar esta evolução.

O Protocolo n.º 16 à CEDH, assinado em 2 de outubro de 2013, autoriza as mais altas instâncias judiciais dos Estados-Membros a dirigirem ao TEDH pedidos de pareceres consultivos sobre questões de princípio relativas à interpretação ou à aplicação dos direitos e liberdades garantidos pela CEDH ou pelos seus protocolos. Dado que, em caso de adesão, a CEDH faria parte integrante do direito da União, **o mecanismo instituído por este protocolo poderia afetar a autonomia e a eficácia do processo de reenvio prejudicial** previsto no Tratado FUE, designadamente quando estivessem em causa direitos garantidos pela Carta correspondentes a direitos reconhecidos pela CEDH. Com efeito, não está excluído que um pedido de parecer consultivo apresentado nos termos do Protocolo n.º 16 por um órgão jurisdicional nacional possa desencadear o processo dito de «apreciação prévia» pelo Tribunal de Justiça<sup>6</sup>, criando assim o

---

<sup>6</sup> Este processo está previsto no próprio projeto de acordo e visa permitir o envolvimento do Tribunal de Justiça nos processos submetidos ao TEDH em que esteja em causa o direito da União, quando este ainda não tenha sido interpretado pelo Tribunal de Justiça.

risco de se eludir o processo de reenvio prejudicial. A este respeito, o Tribunal de Justiça considera que o projeto de acordo nada prevê quanto à articulação entre estes dois mecanismos.

Em seguida, o Tribunal de Justiça recorda que o Tratado FUE prevê que os Estados-Membros se comprometem a **não submeter qualquer diferendo relativo à interpretação ou aplicação dos Tratados a um modo de resolução diverso dos previstos nos Tratados**<sup>7</sup>. Consequentemente, quando está em causa o direito da União, o Tribunal de Justiça tem competência exclusiva para conhecer de qualquer litígio entre os Estados-Membros e entre estes e a União, a respeito da observância da CEDH. O facto de, nos termos do projeto de acordo, os processos no Tribunal de Justiça não deverem ser considerados formas de resolução de litígios às quais as Partes Contratantes renunciaram, na aceção da CEDH, não basta para preservar a competência exclusiva do Tribunal de Justiça. Com efeito, o projeto de acordo deixa subsistir a **possibilidade de a União ou os Estados-Membros submeterem ao TEDH um pedido que tenha por objeto uma alegada violação da CEDH por um Estado-Membro ou pela União, em relação com o direito da União**. A própria existência de tal possibilidade **viola as exigências do Tratado FUE**. Nestas circunstâncias, o projeto de acordo só poderia ser compatível com o Tratado FUE se fosse expressamente excluída a competência do TEDH para os litígios que opõem os Estados-Membros entre si ou os Estados-Membros e a União, relativos à aplicação da CEDH no âmbito do direito da União.

Além disso, no projeto de acordo, o **mecanismo do corresponsável** tem por finalidade assegurar que os recursos interpostos no TEDH por Estados terceiros e os recursos interpostos por indivíduos sejam dirigidos corretamente contra os Estados-Membros e/ou a União, conforme o caso. O projeto de acordo prevê que uma Parte Contratante se torna corresponsável quer aceitando um convite do TEDH quer por decisão deste no seguimento de um pedido da própria Parte Contratante. Quando a União ou os Estados-Membros pedem para intervir enquanto corresponsáveis num processo no TEDH, devem demonstrar que estão reunidas as condições para a sua participação no processo, e o TEDH decide sobre esse pedido tendo em conta a plausibilidade dos argumentos apresentados. Com este controlo, o TEDH seria levado a apreciar as normas do direito da União que regem a repartição de competências entre esta e os seus Estados-Membros, bem como os critérios de imputação dos atos ou omissões destes. A este propósito, o TEDH poderia adotar uma decisão definitiva, que vincularia tanto os Estados-Membros como a União. Permitir ao TEDH adotar tal decisão **poderia prejudicar a repartição de competências entre a União e os seus Estados-Membros**.

Do mesmo modo, o Tribunal de Justiça pronuncia-se sobre o **processo de apreciação prévia pelo Tribunal de Justiça**<sup>8</sup>. Saliante, em primeiro lugar, que, para este efeito, a questão de saber se o Tribunal de Justiça já se pronunciou sobre a mesma questão de direito que é objeto do processo no TEDH só pode ser resolvida pela instituição competente da União, cuja decisão deveria vincular o TEDH. Com efeito, permitir ao TEDH decidir sobre tal questão equivaleria a atribuir-lhe competência para interpretar a jurisprudência do Tribunal de Justiça. Consequentemente, este processo deveria ser estruturado de tal forma que, em qualquer processo pendente no TEDH, fosse comunicada à União uma informação completa e sistemática, com vista a permitir à instituição competente da União apreciar se o Tribunal de Justiça já se pronunciou sobre a questão em causa e, na negativa, desencadear a aplicação do referido processo de apreciação prévia. Em segundo lugar, o Tribunal de Justiça observa que **o projeto de acordo exclui a possibilidade de o Tribunal de Justiça ser chamado a pronunciar-se sobre uma questão de interpretação do direito derivado** através deste processo. **Tal limitação do âmbito deste processo apenas às questões de validade infringe as competências da União e as atribuições do Tribunal de Justiça**.

Por último, o Tribunal de Justiça analisa as características específicas do direito da União relativo à **fiscalização jurisdicional em matéria de política externa e de segurança comum («PESC»)**. A este respeito, sublinha que, no estado atual do direito da União, alguns atos adotados no âmbito da PESC escapam à fiscalização jurisdicional do Tribunal de Justiça. Tal situação é inerente à

---

<sup>7</sup> Artigo 344.º do Tratado FUE.

<sup>8</sup> V. nota n.º 6.

estrutura das competências do Tribunal de Justiça nos termos dos Tratados e, como tal, só pode ser justificada à luz do direito da União. Todavia, em resultado da adesão conforme prevista no projeto de acordo, **o TEDH ficaria habilitado a pronunciar-se sobre a conformidade com a CEDH de determinados atos, ações ou omissões no âmbito da PESC**, designadamente, daqueles cuja legalidade em relação aos direitos fundamentais o Tribunal de Justiça não tem competência para fiscalizar. Esta situação equivaleria a **confiar**, no que se refere ao respeito dos direitos garantidos pela CEDH, **a fiscalização jurisdicional exclusiva** desses atos, ações ou omissões da União **a um órgão externo à União**. Consequentemente, o projeto de acordo **não tem em consideração as características específicas do direito da União relativo à fiscalização jurisdicional** dos atos, ações ou omissões **no domínio da PESC**.

Tendo em conta os problemas identificados, **o Tribunal de Justiça conclui que o projeto de acordo relativo à adesão da União à CEDH não é compatível com as disposições do direito da União**.

---

**NOTA:** Qualquer Estado-Membro, o Parlamento Europeu, o Conselho ou a Comissão podem obter o parecer do Tribunal de Justiça sobre a compatibilidade de um projeto de acordo com os Tratados. Em caso de parecer negativo do Tribunal, o acordo projetado não pode entrar em vigor, salvo alteração deste ou revisão dos Tratados.

---

*Documento não oficial, para uso exclusivo dos órgãos de informação, que não envolve a responsabilidade do Tribunal de Justiça.*

O [texto integral](#) do parecer é publicado no sítio CURIA.

Contacto Imprensa: Cristina López Roca ☎ (+352) 4303 3667

Imagens da prolação do acórdão estão disponíveis em "[Europe by Satellite](#)" ☎ (+32) 2 2964106