# A ADESÃO DA UNIÃO EUROPEIA À CONVENÇÃO EUROPEIA DOS DIREITOS HUMANOS: RUMO A UMA QUARTA CAMADA DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

## *EUROPEAN UNION ACCESSION TO THE EUROPEAN CONVENTION OF HUMAN RIGHTS: TOWARD A FOURTH LAYER OF HUMAN RIGHTS PROTECTION*

MARC ANTONI DEITOS[1]

RESUMO: Pela primeira vez na história do direito internacional dos direitos humanos uma organização regional para integração econômica se submeterá ao escrutíneo externo de uma corte internacional para proteção dos direitos humanos. A União Europeia encontra-se na iminência de concluir o processo de adesão à Conveção Europeia dos Direitos Humanos, no âmbito do Conselho da Europa, e de se tornar sua quadragésima-oitava parte contratante, nas mesmas condições que um Estado. Esse artigo investiga o caminho percorrido pelos direitos humanos, no continente europeu, por meio do diálogo entre o Conselho da Europa e a União Europeia e busca conhecer as implicações para a proteção dos direitos humanos da adesão da União Europeia à Convenção Europeia dos Direitos Humanos. Conclui-se que a adesão insere uma quarta camada de proteção dos direitos humanos para qualquer indivíduo que se encontre no espaço europeu. Uma camada de proteção que, por enquanto, só se faz presente na Europa, mas que desenha os próximos passos da salvaguarda progressiva dos direitos humanos no mundo.
PALAVRAS-CHAVE: União Europeia; Convenção Europeia dos Direitos Humanos; Adesão.

ABSTRACT: For the first time in the history of international law of human rights a regional economic integration process will be submitted to external scrutiny of an international court of human rights. The European Union is about to complete the

*Artigo recebido em 30.01.2013. Pareceres emitidos em 27.02.2013 e 22.03.2013.*
*Artigo aceito para publicação em 17.09.2013.*
[1] Graduado em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Mestre em Relações Internacionais e Doutorando em Direito Internacional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Coordenador do Curso de Relações Internacionais do Centro Universitário Ritter dos Reis (UniRitter). Conselheiro de Defesa Comercial da Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul (FIERGS). *antonideitos@hotmail.com*

process of accession to the European Human Rights Convention, in the sphere of the Council of Europe, and become its forty-eighth part, on the same terms as a State. This paper investigates the path of human rights, on the European continent, through the dialogue between the Council of Europe an the European Union and seeks to find the implications for the human rights protection by the EU accession to the European Human Rights Convention. The conclusion shows that the accession inserts a fourth layer of protection of human rights for any individual who is in Europe. For now, a layer of protection that is only present in Europe, but it draws the next steps of progressive protection of human rights in the world.
KEYWORDS: European Union; European Convention of Human Rights; Accession.

SUMÁRIO: Introdução; 1. A Internacionalização dos Direitos Humanos e sua Efetivação nas Organizações Regionais Multilaterais: o Conselho da Europa; 2. A União Europeia e os Direitos Humanos; 3. O Processo de Adesão da União Europeia à Convenção Europeia dos Direitos Humanos; Considerações Finais; Referências Bibliográficas.

SUMMARY: Introduction; 1. The Internationalization of Human Rights and its Effectiveness in Regional Multilateral Organizations: the Council of Europe; 2. The European Union and Human Rights; 3. The Process of European Union Accession to the European Convention of Human Rights; Final Considerations; References.

## INTRODUÇÃO

Na Europa, o término da Segunda Guerra Mundial intensificou dois processos internacionais paralelos e com escopos distintos: de um lado, a internacionalização dos direitos humanos (DHs) ganhou força e institucionalizou-se em organizações regionais em busca da efetivação desses direitos, de outro lado, as teorias de integração econômica entre os Estados encontraram terreno fértil para a sua concretização[2]. Esses dois processos evoluíram de forma concomitante e independente, estando ausente, entre eles, um vínculo institucional. Os diálogos encetados entre a internacionalização dos DHs e os blocos econômicos regionais ocorreram por contatos e canais que não submetessem ou vinculassem formalmente um ao outro. Recentemente, após sessenta anos de evolução paralela,

[2] Esses dois processos tem raízes históricas mais remotas. A internacionalização dos direitos humanos teve como seu primeiro precedente o estabelecimento do direito humanitário e, após a Primeira Guerra Mundial, as Convenções da Liga das Nações e do Escritório Internacional do Trabalho trouxeram as primeiras contribuições no sentido da aplicação internacional das normas de direitos humanos. CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Tratado de Direito Internacional de Direitos Humanos.* 3. ed., vol. I, Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1997. PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 8. ed., São Paulo: Editora Saraiva, 2007. As ideias de integração regional na Europa também remontam a períodos anteriores à Segunda Guerra Mundial. À época do Congresso de Viena de 1815, foi apresentado, pelo Conde Henri de Saint-Simon, o projeto de criação de uma organização europeia nos moldes de uma confederação. E, como reação a manutenção dos princípios dinásticos advindo Congresso de Viena, borbulharam projetos de integração, como os de Pierre Leuroux, Pierre Béranger e Giuseppe Mazzini. HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. *Organizações Internacionais: história e práticas.* Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

esses dois processos vivem um momento bastante particular na Europa: o bloco econômico regional se submeterá ao escrutínio externo da organização regional para a proteção dos DHs. Tendo em vista os novos delineamentos institucionais que se aproximam, esse artigo busca verificar: quais as implicações das novas relações institucionais surgidas na Europa para a efetiva proteção dos direitos humanos?

Para responder esse questionamento, o artigo traça, em sua primeira parte, um histórico da evolução da internacionalização dos DHs, com foco na organização regional desenhada para a efetiva proteção do indivíduo na Europa. Na segunda parte, enfatiza-se o caminhar lento e gradual de recepção dos DHs pelo bloco econômico regional europeu, que se deu principalmente pela atuação de seu Tribunal Comunitário. Na terceira parte, investigam-se os diálogos mais recentes entre a internacionalização dos DHs e o bloco econômico regional europeu, com foco no Projeto de adesão da União Europeia à Convenção Europeia dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais (CEDHs). Nas considerações finais, ressaltam-se algumas consequências que as novas dinâmicas institucionais, no continente europeu, aportam para a defesa dos DHs.

De forma a apreender esse tema complexo e pluri-institucional, algumas delimitações são imprescindíveis. No âmbito do processo de internacionalização dos DHs, centra-se a análise no surgimento e evolução da organização regional europeia para a salvaguarda e proteção desses direitos: o Conselho da Europa (1.). No âmbito da formação dos blocos econômicos regionais, a análise debruça-se sobre a evolução da atual União Europeia (UE), e detém-se ao processo gradual de recepção dos DHs pelo direito da UE (2.). Por fim, para perquirir as perspectivas das novas relações institucionais na defesa dos DHs, volta-se o foco da análise para o Projeto de adesão da UE à CEDHs (3.).

## 1. A INTERNACIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E SUA EFETIVAÇÃO NAS ORGANIZAÇÕES REGIONAIS MULTILATERAIS: O CONSELHO DA EUROPA

Após a Segunda Guerra Mundial, o impulso decisivo para a internacionalização dos DHs se deu com a proclamação de duas Declarações, uma no nível universal e outra no nível regional, que precede, em oito meses, a anterior. A Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, de abril de 1948, foi aprovada na IX Conferência Internacional Americana, em Bogotá, juntamente com a criação da própria Organização dos Estados Americanos (OEA), e a Declaração Universal dos Direitos Humanos foi proclamada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), em dezembro de 1948. Inspirados por essas Declarações, dez países europeus[3] estabeleceram, pelo Tratado de Londres de 1949, o Conselho da Europa,

[3] Bélgica, Dinamarca, França, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Suécia e Reino Unido.

em cujo âmbito foi proclamado a Convenção Europeia dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais (CEDHs) de 1950.

O mecanismo universal de proteção dos DHs, formado pela interação entre a Carta das Nações Unidas e a Declaração Universal dos DHs, assim como com os mecanismos regionais de proteção desses direitos, formados pelas Declarações regionais de DHs e as respectivas Cartas constitutivas das organizações regionais voltadas à observância desses direitos (*p. ex.*, Conselho da Europa e OEA) formam um sistema complementar e harmônico que visam a proteção integral da pessoa humana[4].

O Conselho da Europa nasceu de um movimento político-ideológico surgido no decorrer da segunda guerra mundial, e que, ao seu término, concretizou-se em uma série de organizações internacionais que propugnavam pela cooperação interestatal tanto política como econômica, com o objetivo principal de evitar outra guerra no continente. O Movimento Europeu, como ficou conhecido, já havia contribuído, ainda antes da constituição do Conselho da Europa, com a criação da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em 1948, e do Tratado do Atlântico Norte, em 1949, que delineavam os novos contornos políticos e econômicos no continente[5].

O Conselho da Europa, especificamente, tem sua gênese na convocação, por inúmeros movimentos sociais e organizações privadas, do Congresso de Haia de 1947, de onde exsurge o Movimento Europeu. O Congresso de Haia propugnou pela formação de uma organização internacional cujos membros não atuassem como representantes de seus Estados, mas como defensores dos valores e dos interesses europeus, nos moldes de uma federação[6]. A essa proposta se engajaram fortemente França e Bélgica, enquanto a Inglaterra propugnava por uma organização internacional regional nos moldes de uma organização internacional tradicional, em que os Estados-membros indicam representantes diretos de seus interesses. A negociação entre essas duas posições levou a formação de uma organização internacional bicameral, que acolheu tanto a posição inglesa, no Comitê de Ministros, quanto a franco-belga, na Assembleia Parlamentar, cujos membros atuam com total independência de seus governos[7].

O Comitê de Ministros é um órgão intergovernamental e exerce a função executiva da organização. Cada Estado-membro do Conselho da Europa é representado, no Comitê de Ministros, por seu Ministro das Relações Exteriores, que tem direito a um voto. Entre as principais funções do Comitê estão:

---

[4] CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Tratado de Direito Internacional de Direitos Humanos*. Vol. III, Sergio Antonio Fabris Editor, 2003, p. 27-32.
[5] SORENSEN, Max. Le Conseil de L´Europe. *Recueil des Cours de l`Académie de la Haye*, 1952, p. 123.
[6] *Ibid*. p. 124.
[7] SEINTENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais.* 5. ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 327.

a competência para emitir recomendações aos Estados, acompanhar a implementação dessas recomendações e concluir convenções e acordos para atingir os objetivos do Conselho da Europa. Como se verificará mais adiante[8], foi nessa função que o Comitê atuou ao término do processo de redação da CEDHs. Além disso, o Comitê de Ministros é responsável pela supervisão da execução das sentenças proferidas pela Corte Europeia dos Direitos do Homem (Corte).

A Assembleia Parlamentar é o órgão deliberativo do Conselho da Europa e atua tanto por iniciativa própria como por requisição do Comitê de Ministros. Suas recomendações são dirigidas ao Comitê, pois a Assembleia não detém nenhum poder de decisão final. O número de representantes de cada Estado-membro na Assembleia varia segundo a proporcionalidade da população de cada Estado no Conselho da Europa, limitado a dezoito parlamentares para os Estados com maior população (França, Alemanha, Itália, Rússia e Inglaterra) e a dois parlamentares para os Estados com menor população (Andorra, Mônaco, San Marino e Liechtenstein). Em 2013, a Assembleia está formada por seiscentos e trinta representantes (315 representantes e 315 substitutos). Uma das características singulares da Assembleia é seu sistema partidário próprio – independente dos sistemas nacionais – composto pelos Socialistas, Democratas Cristãos, Liberais, Democratas Europeus, Esquerda Unida e os representantes não pertencentes a grupos políticos (independentes)[9].

Esse desenho institucional provido ao Conselho da Europa tem como principal objetivo a promoção do Estado de Direito, dos direitos humanos e liberdades fundamentais e da democracia[10]. O Conselho da Europa constitui, desde então, o pilar político sobre o qual a Europa do pós-guerra deve ser pensada e construída. O Estatuto do Conselho da Europa, contudo, continha vagas disposições sobre os direitos humanos (DHs), e o Movimento Europeu pressionou por uma Convenção regional de DHs que delimitasse o alcance e sentido desses direitos[11].

Na elaboração da CEDHs, participaram de forma decisiva o Comitê de Ministros e a Assembleia Parlamentar, no exercício das competências atribuídas pelo Estatuto do Conselho da Europa. O primeiro anteprojeto da CEDHs foi preparado pelo departamento jurídico do Movimento Europeu e apresentado ao Comitê de Ministros do Conselho da Europa em julho de 1949. A Assembleia Parlamentar elaborou um parecer com base no anteprojeto que recomendava a delimitação da CEDHs exclusivamente aos

---

[8] Essa função específica é explorada na terceira parte deste artigo, quando se adentra a análise do Projeto de adesão da UE à CEDHs e suas respectivas implicações para o Comitê de Ministros.
[9] POLAKIEWICZ, Jörg. Council of Europe. In: *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law: Heidelberg and Oxford University Press, 2011, p. 4.
[10] SORENSEN, Max. *Op. cit.* p. 130.
[11] CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Tratado de Direito Internacional (...) Op. cit.,* vol. III, p. 120.

direitos civis e políticos e, só em um momento posterior, avançar em direção aos direitos econômicos e sociais[12], posição essa que prevaleceu.

O Movimento Europeu, ao mesmo tempo em que se encontrava inspirado pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, se ressentia da ausência de mecanismos efetivos para proteção desses direitos na Declaração Universal. O Movimento Europeu propugnava, então, pela institucionalização de uma Corte com mecanismos efetivos de salvaguarda dos direitos contidos na CEDHs. Apesar de alguma resistência à inserção de um Tribunal[13], os órgãos do Conselho da Europa a acolheram e, além desse mecanismo de supervisão, institui-se a Comissão Europeia de DHs com atribuições para monitorar e verificar o cumprimento da CEDHs pelos Estados-membros.

O projeto da CEDHs dotado de uma Corte e de uma Comissão foi aprovado pela Assembleia Parlamentar e pelo Comitê de Ministros. Aberta à assinatura dos Estados-membros do Conselho da Europa em novembro de 1950, entrou em vigor em 1953. A Corte foi instalada em Estrasburgo, na Alsácia, sede do próprio Conselho da Europa, como símbolo do término das rivalidades entre França e Alemanha.

A CEDHs, desde sua entrada em vigor, passou por um constante processo de evolução, como forma de se adaptar ao momento histórico e político da própria Europa. Os instrumentos que servem a esse propósito são os Protocolos adicionais à CEDHs, que devem ser ratificados por todos os Estados-membros do Conselho da Europa para entrarem em vigor. Até o presente momento, quatorze Protocolos adicionais foram ratificados. Alguns deles ampliaram os direitos protegidos pela CEDHs (Protocolos número 1, 4, 6, 7, 12 e 13), outros modificaram alguns procedimentos com o objetivo de aperfeiçoar os mecanismos de proteção, supervisão e monitoramento dos direitos humanos (Protocolos número 3, 5, 8, 9, 10, 11 e 14). Além dos Protocolos adicionais, a Carta Social Europeia, em vigor desde 1965, introduziu os direitos econômicos, sociais e culturais no seio do Conselho da Europa[14].

O Conselho da Europa, na atualidade, é formado por quarenta e sete Estados, que abarcam uma população superior a 800 milhões de habitantes. Após seis décadas de evolução contínua, o sistema regional europeu de proteção aos DHs tornou-se amplamente utilizados por seus cidadãos, que tem acesso direto à Corte desde a entrada em vigor do Protocolo nº 11, em 1998.

---

[12] CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Tratado de Direito Internacional (...) Op. cit.,* vol. III, p. 119-123.

[13] *Ibid*. p. 122.

[14] A Carta Social Europeia, contudo, não possui a mesma força jurídica que a CEDHs, uma vez que o Conselho da Europa tem a competência, exclusivamente, para endereçar recomendações aos Estados-membros com o objetivo de aperfeiçoar os sistemas domésticos de proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais. Não está presente a possibilidade, portanto, de denunciar um Estado perante a Corte com base na Carta Social Europeia.

Em 2012, a Corte recebeu 62.000 denúncias por violação aos DHs e proferiu 79.124 decisões ou julgamentos, tornando-se o mais ativo e dinâmico Tribunal Internacional contemporâneo.

O Protocolo nº 14, que entrou em vigor em junho de 2010, trouxe a previsão de uma nova perspectiva de relação entre as organizações internacionais no continente Europeu, especificamente, entre a União Europeia e o Conselho da Europa. De um ponto de vista geral, o Protocolo nº 14 tornou-se necessário pelas mudanças no funcionamento da Corte introduzidas pelo Protocolo nº 11. O Protocolo nº 11 possibilitou a demanda direta dos indivíduos à Corte, provocando em pouco tempo o acúmulo de milhares de denúncias, as quais a Corte não estava apta a processar em um prazo razoável. O Protocolo nº 14 centrou-se nas competências atribuídas ao juiz singular, aos comitês (três juízes), aos *chambers* (sete juízes) e ao *grand chamber* (dezessete juízes) e no estímulo à prática das soluções amistosas com o objetivo de dar celeridade à provisão judicial. Além dessas alterações, o Protocolo nº 14 possibilitou a adesão da União Europeia à CEDHs.

Até a entrada em vigor do Protocolo nº 14, somente Estados poderiam ser membros da CEDHs, uma vez que seu artigo 59 limita a adesão aos membros do Conselho da Europa, que, por sua vez, restringe aos Estados a condição de membro. O artigo 17, do Protocolo nº 14, emendou o artigo 59 da CEDHs, que passou a dispor, em seu parágrafo segundo que "*A União Europeia poderá aderir à presente Convenção*"[15]. Ao tempo da elaboração do Protocolo nº 14, contudo, a União Europeia ainda não dispunha de capacidade jurídica internacional para encetar as negociações de adesão à CEDHs. Essa lacuna em sua competência foi suprida pelo Tratado de Lisboa de 2009. A emenda ao texto da CEDHs e as modificações aportadas pelo Tratado de Lisboa possibilitaram que se iniciasse o processo de negociação da adesão da UE a CEDHs, da qual todos Estados-membros da UE já são parte individualmente. A interação entre a UE e o Conselho da Europa, propiciada pela possibilidade de adesão da UE à CEDHs, traz consigo importantes implicações para a proteção dos DHs na Europa.

## 2. A UNIÃO EUROPEIA E OS DIREITOS HUMANOS

As organizações internacionais para integração econômica, em sua origem, não visam à promoção dos direitos humanos (DHs), e sim a liberdade dos mercados. Os DHs têm foro próprio, nos âmbitos multilaterais regionais, responsável pela sua efetividade, de que é exemplo o Conselho da Europa. Contudo, por um processo lento e gradual, os DHs adentraram a agenda das organizações de integração econômica com a finalidade de equilibrar alguns valores mercantilistas que guiam esses processos.

[15] Convenção Europeia dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais. Art. 6º, 2. Versão não-oficial da tradução para o português disponibilizado pela Corte. Na versão oficial em inglês, o parágrafo segundo dispõe: "The European Union may accede to this Convention".

Dentre as propostas para o formato que deveria tomar a integração econômica europeia após a Segunda Guerra mundial, o viés funcionalista exerceu maior influência[16]. A ideia de que a cooperação seria mais fácil de ser atingida se iniciada em setores mais técnicos e menos politizados implicou a opção por iniciar o processo pela produção siderúrgica, que além de representar o motor da industrialização e do desenvolvimento econômico, propagava um forte caráter simbólico da integração. O controle da produção do aço e do carvão, numa instância supranacional, representava alocar a matéria-prima da indústria bélica sobre os cuidados de uma instituição acima dos Estados.

A partir dos projetos e escritos funcionalistas de Jean Monnet[17], aliado ao ímpeto de Robert Schuman, a integração europeia foi levada a cabo com o apoio do chanceler alemão Konrad Adenauer que, para impedir o desmonte completo da indústria siderúrgica alemã, ratificou o projeto de transferência de seu controle para a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) pelo Tratado de Paris em 1951[18]. Nos anos seguintes, a CECA ganhou reconhecimento internacional, passou a ter participação em outros organismos internacionais como o GATT[19] e alavancou um processo de adensamento do processo integracionista.

Em 1957, pelo Tratado de Roma, foram estabelecidas duas novas comunidades entre os Estados-membros da CECA. A Comunidade Econômica Europeia (CEE) que, além de ampliar setorialmente a cooperação econômica, deveria aprofundar a integração com o objetivo de estabelecer um mercado comum[20]. Na área da energia nuclear para fins não militares, os Estados criaram a Comunidade Europeia de Energia Atômica (Euratom) para cooperar em pesquisa e atender a demanda crescente por materiais físseis para produção energética, além de impedir uma corrida individual de cada país europeu pelo domínio dessa tecnologia.

Com a entrada em vigor, em 1958, dos tratados assinados em Roma, passaram a coexistir três comunidades na Europa: a CECA, a Euratom e a CEE. As Comunidades Europeias (CEs) tinham dois objetivos principais: a cooperação nas áreas que envolviam a produção siderúrgica e de energia atômica, além do aprofundamento da integração econômica entre os Estados-membros. Os direitos humanos (DHs), portanto, não constituíam objeto ou preocupação específica das CE, que buscavam alcançar seus fins mercantis e de cooperação técnica.

---

[16] STIKKER, Dirk. The Functional approach to European Integration. *Foreing Affairs*, 1950-1951, vol. 29, p. 436-444.
[17] *Ibid*. p. 439.
[18] Eram Estados-membros da CECA: França, Itália, Alemanha Ocidental, Bélgica, Luxemburgo e Países Baixos.
[19] HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. *Op. cit*. p. 179.
[20] O Mercado Comum, segundo a teoria da integração econômica, pressupõe a livre circulação de bens, capitais, serviços e pessoas, além do estabelecimento de uma tarifa externa comum para os Estados-membros e a harmonização da política comercial. *Ibid*. p. 170.

Em relação aos DHs, os tratados constitutivos das CEs não trazem em seu texto qualquer referência geral ao tema. Unicamente, o Tratado da CEE, em sua parte dispositiva, refere-se à proibição de discriminação em relação à nacionalidade e à igualdade de remuneração entre homens e mulheres, o que se pode identificar como relativo a alguns direitos humanos bastante específicos.

Deve-se atentar para o fato da igualdade de remuneração entre homens e mulheres estar conectado diretamente aos direitos econômicos e sociais, em especial a igualdade de remuneração pelo trabalho, que tem reflexos sobre o consumo e os fatores produtivos. O mesmo se pode afirmar sobre a proibição de discriminação quanto à nacionalidade, prevista no artigo sétimo, que está relacionada à livre circulação dos trabalhadores dentro da CEE, assim como a livre prestação de serviços por nacionais dos países da CEE, incluindo a livre circulação dos capitais pertencentes aos nacionais dos países-membros. Ou seja, a proteção aos DHs ocorre de forma indireta pelo Tratado da CEE, que almeja diretamente regular a livre circulação dos fatores produtivos, inclusive da mão de obra e garantir a igualdade de remuneração entre homens e mulheres.

A não incursão direta do Tratado da CEE nos temas relativos aos DHs está intrinsecamente conectada aos objetivos da CEE e à realidade institucional vivenciada internacionalmente, e, em particular, na Europa. A CEE possuía como objetivo a formação de um mercado comum que, em sua gênese, se vinculava fortemente a *Lex Mercatória* e que não possuía a efetivação dos direitos humanos como uma de suas responsabilidades[21]. Além disso, o continente europeu instituiu uma organização regional competente para lidar com esses temas, o Conselho da Europa (Cf. *supra*, **1.**).

A primeira referência expressa aos DHs em um tratado das CEs ocorre com o Ato Único Europeu, de 1986, que inscreve em seu preâmbulo a decisão de promover:

> "*a democracia, com base nos direitos fundamentais reconhecidos nas constituições e legislações dos Estados-membros, na Convenção de Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e na Carta Social Europeia, nomeadamente a liberdade, a igualdade e a justiça social.*"

A inserção do texto no preâmbulo, e não na parte dispositiva do tratado, deixa claro que, apesar dos DHs constarem como um guia para a construção do mercado comum, esses valores não compunham o núcleo duro do processo integracionista.

No início do processo de integração europeu, as três CEs foram concebidas como organizações com objetivos econômicos, cujas principais tarefas eram

[21] JACQUÉ, Jean Paul. *Droit Institutionel de l´Union Européenne*. Dalloz: Paris, 2010, p. 54.

realizar a prosperidade dos seis países membros por meio da cooperação crescente. Por isso, as previsões dos tratados somente continham garantias aos cidadãos considerados como atores econômicos de acordo com as quatro liberdades estabelecidas: livre circulação de mercadorias, serviços, capitais e pessoas, incluindo os trabalhadores.

A ausência, nas décadas iniciais, da temática dos DHs dos tratados comunitários não implicou o seu desamparo nas instituições do bloco. Nesse sentido, o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE), por meio de sua jurisprudência, encabeçou a construção, no âmbito do direito comunitário, da proteção aos DHs, embasada nos direitos domésticos dos Estados-membros e na CEDHs de 1950. Dessa forma, estabeleceram-se os primeiro diálogos entre as CEs e o Conselho da Europa.

As instituições da União Europeia, no seu formato contemporâneo, foram definidas originalmente nos Tratados de Roma de 1957. Alterações importantes foram introduzidas pelo Tratado de Maastrich de 1992, pelo Tratado de Nice de 2000 e, finalmente, pelo Tratado de Lisboa de 2009. O poder normativo do bloco é compartilhado entre três instituições fundamentais: o Conselho da União Europeia, a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu. Desde a CECA, ficou estabelecido um Tribunal de Justiça (TJCE) para garantir uma aplicação fiel e homogênea do direito comunitário, tanto originário, cuja fonte são os Tratados constitutivos das CEs, quando derivado – proveniente das instituições das CEs com poder normativo[22].

O TJCE desempenhou um papel de fundamental importância no processo de construção da integração europeia, principalmente entre 1965 a 1985[23]. Duas das características fundamentais do direito comunitário europeu são originárias da atuação do TJCE: o efeito direito da norma comunitária e o seu primado sobre o direito nacional. O efeito direito diz respeito à aplicabilidade do direito proveniente das instituições europeias pelos tribunais nacionais sem a necessidade de internalização da norma, ou seja, uma norma europeia vigente, tanto de direito originário como de direito derivado, pode ser invocada perante os tribunais nacionais. O primado do direito comunitário significa que, caso surja uma antinomia entre uma norma comunitária e uma norma nacional, a norma comunitária deve prevalecer, com exceção para a proteção dos DHs em que se aplica a norma que proteja de forma mais abrangente o indivíduo, sem se endereçar a questão da fonte ser comunitária ou doméstica[24].

Na ausência da proteção aos DHs nos textos dos tratados constitutivos coube, então, ao TJCE a questão de verificar a aplicação desses direitos

---

[22] No Tratado constitutivo da CECA já estava previsto um Tribunal para dirimir os conflitos surgidos entre os Estados-membros. O que os Tratados de Roma estabelecem é um mesmo tribunal para as três comunidades, o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias.

[23] MOTA DE CAMPOS, João Luiz. *Manual de Direito Comunitário*. 4. ed., Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2004, p. 237.

[24] JACQUÉ, Jean Paul. *Op. cit*. p. 541-567.

pelas CEs. De início, o TJCE se recusou a levar em consideração os DHs protegidos pelos Estados-membros pelo motivo do silêncio dos tratados quanto à matéria, como no caso *Stork c/ Haute Autorité de la CECA*, de 1959. Essa jurisprudência colocava uma questão importante quanto à criação das CEs mitigar a proteção dos DHs.

As jurisdições nacionais não poderiam ficar indiferentes frente à situação de vulnerabilidade dos DHs em decorrência da prevalência do direito comunitário com viés estritamente econômico e comercial. Nesse sentido, o Tribunal Constitucional Federal Alemão (TCA), em uma decisão célebre, subordinou a aceitação do primado do direito comunitário à existência de uma proteção satisfatória dos DHs no âmbito das CEs (caso *Solange I,* de 1974). O mesmo entendimento foi seguido pela Corte Constitucional Italiana (caso *Frontini et Pozzani*, de 1973, e caso *Granital*, de 1984).

Esse forte embate entre os Tribunais Constitucionais dos Estados membros e o TJCE culminou na decisão *Internationale Handelsgesellschaft*, de 17 de dezembro de 1970. Nessa decisão, o TJCE afirmou que o respeito aos DHs fazia parte do direito comunitário como princípios gerais do direito, e que esses princípios deveriam ser buscados nas tradições constitucionais comuns dos Estados membros[25]. Após, em 1974, no Caso *Nold,* a Corte refinou seu posicionamento e fez referência aos instrumentos internacionais aos quais os Estados-membros haviam aderido, em particular à CEDHs[26]. Por fim, em 1979, o TJCE, no caso *Wachhauf,* afirmou que, em virtude de uma jurisprudência constante, os DHs fazem parte dos princípios gerais de direito que o TJCE assegura respeitar. Portanto, os DHs foram sendo introduzidos no âmbito do direito comunitário paulatinamente, por meio da jurisprudência do TJCE, mas sem que houvesse uma previsão nos Tratados constitutivos do bloco europeu que assegurasse a salvaguarda desses direitos.

A garantia da proteção dos DHs pelo TJCE com base nas tradições constitucionais dos Estados-membros, considerados princípios gerais de direito, e nos instrumentos internacionais concernentes à proteção dos DHs levou o Tribunal Constitucional Alemão (TCA) a revisitar a decisão acerca da não aplicação do primado do direito comunitário em matéria de DHs. O TCA reverteu seu posicionamento no julgamento do Caso "*Solange II*", de 1986, quando afirmou que o TJCE realiza uma proteção eficaz dos DHs e, portanto, se absterá de analisar a constitucionalidade da norma comunitária, declarando-a superior[27]. Portanto, pode-se afirmar que o primado do direito comunitário sobre os direitos nacionais – uma das principais características distintivas do direito comunitário – está diretamente relacionado ao tema dos DHs, levantado pelo enfrentamento com o Tribunal Constitucional Alemão.

---

[25] Processo nº 11/70, de 17 de dezembro. Parágrafo 4.
[26] Processo nº 4/73, de 14 de maio de 1974. Parágrafo 12.
[27] JACQUÉ, Jean Paul. *Op. cit*. p. 60.

Após garantia da segurança dos DHs na integração europeia pela via da jurisprudência do TJCE, assistiu-se a inserção progressiva desses direitos nos tratados constitutivos da UE. A presença dos DHs nos tratados constitutivos era tema de fundamental importância, pois como o TJCE utilizava como fonte, em seus julgados, os princípios gerais de direito, assentado nas tradições constitucionais, e referia os textos internacionais, a exemplo CEDHs, provocava forte insegurança jurídica pela ausência de previsão legal no direito comunitário. O TJCE apropriava-se, no julgamento de cada caso, das fontes constitucionais e/ou internacionais devendo realizar um processo de recepção dessas fontes para a sua aplicação pelo direito comunitário. Sedimentar, portanto, os DHs nos tratados constitutivos significava realizar sua inserção no próprio direito comunitário, abandonar a incerteza jurídica e o processo de transformação ou recepção das demais fontes de direito em fonte do direito comunitário.

O Tratado de Maastrich, de 1992, marca uma etapa de inscrição, no direito originário do bloco, da evolução realizada até aquele momento pelo TJCE na proteção dos DHs. O artigo F § 2 afirma que "*do direito da União fazem parte, enquanto princípios gerais, os direitos fundamentais tal como os garante a Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e tal como resultam das tradições comuns aos Estados Membros*". Perdurava, no entanto, a inscrição do artigo F § 2 nas "Disposições Comuns do Tratado", as quais estão subtraídas da competência do TJCE, ou seja, não compunha a parte dispositiva do Tratado, que pode ser jurisdicionada perante o TJCE.

O Tratado de Amsterdam, de 1997, deu outro passo em direção à salvaguarda dos DHs no direito comunitário ao impor explicitamente que a UE está fundada sobre os princípios da liberdade, da democracia, do respeito aos direitos e liberdades fundamentais e no Estado de Direito[28]. Além disso, o Tratado de Amsterdam impõe o cumprimento desses direitos aos Estados candidatos como condição de ingresso no bloco[29]. Além disso, em Amsterdam, foi criado um recurso de suspensão no que se refere ao direito de voto nas instituições comunitárias no caso de violação grave e persistente aos princípios enunciados no artigo 6º. Por fim, o Tratado tornou o TJCE competente para aplicar os DHs aos atos emanados das instituições comunitárias[30] e incorporou a Carta Social Europeia, que possibilitou a inserção da UE nos temas relativos às condições de trabalho e à liberdade de associação[31], por exemplo.

No ano 2000, na ocasião da reunião do Conselho da União Europeia em Nice, foi assinada, conjuntamente com o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia, a Carta de Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais da UE (Carta Europeia). A Carta Europeia revela, portanto, uma natureza interinstitucional

[28] Tratado de Amsterdã, Art. 6º, *caput*.
[29] *Ibid*. Art. 6º, 1.
[30] *Ibid.* Art. 6º, 2.
[31] *Ibid.* Art. 136º.

pela qual os órgãos das comunidades ligam-se pelo viés político. O estatuto jurídico da Carta Europeia, contudo, não é obrigatório, tendo, por isso, um conteúdo bastante simbólico, já que é pela primeira vez que se encontram reunidos, em um único documento, os direitos civis, políticos, econômicos e sociais na Europa. Esse formato visava tornar os DHs mais visíveis aos cidadãos e também adaptá-lo a evolução da sociedade europeia[32]. Além disso, as previsões da Carta Europeia aplicam-se somente no que concerne às instituições da União ou quando os Estados membros implementam o direito comunitário. Os redatores da Carta Europeia escolheram escrevê-la nesse formato para que ela pudesse ser integrada aos tratados constitutivos do bloco sem modificações. Conforme previsto, sua inclusão entre os tratados constitutivos ocorreu com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa em 2009 que, além dessa modificação substancial para a proteção dos DHs na UE, aportou novos delineamentos entre o bloco e o Conselho da Europa ao prever a obrigação de adesão da UE à CEDHs.

## 3. O PROCESSO DE ADESÃO DA UNIÃO EUROPEIA À CONVENÇÃO EUROPEIA DOS DIREITOS HUMANOS

A proposta para que a CE[33] aderisse à Convenção Europeia dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais (CEDHs) não é tão recente. Em 1979, a Comissão Europeia propôs, pela primeira vez, a adesão das CEs à CEDHs. Essa proposta, renovada em 1994, conduziu o Conselho da União Europeia a solicitar uma Opinião Consultiva (OC) acerca da compatibilidade dos tratados comunitários ao processo de adesão das CEs à CEDHs[34]. No Parecer à OC, o TJCE, mesmo referindo que as instituições comunitárias devem observar os DHs, concluiu que a CE não dispunha de competência para aderir à CEDHs[35].

Um dos objetivos originais da proposta de adesão era evitar o conflito de jurisprudência entre o TJCE e a Corte. Esse conflito era premente principalmente nos casos em que um particular recorresse à Corte para questionar a aplicação do direito comunitário quando da sua fase de implementação no âmbito doméstico pelo Estado-membro. Na atualidade, os DHs consagrados na CEDHs não vinculam legalmente a UE e suas instituições, contudo esses direitos vinculam os Estados-membros da UE, mesmo quando eles implementam o

[32] JACQUÉ, Jean Paul. *Op. cit*., p. 43-47.

[33] Cabe, aqui, uma advertência quanto às abreviaturas utilizadas, que estão referidas no texto segundo a evolução institucional do bloco econômico europeu. Ou seja, quando se utiliza Comunidades Europeias (CE S) está-se ainda antes do Tratado de Maastrich, de 1992, que funda a União Europeia (UE). Faz-se uso da abreviatura UE quando se quer referir à atualidade. O leitor deve atentar, igualmente, para as abreviaturas dos Tribunais comunitários: Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE) e, após o Tratado de Lisboa, que modifica seu nome, utiliza-se Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE).

[34] Parecer 2/94 do TJCE, de 28 de março de 1996.

[35] Nas palavras proferidas pelo TJCE: "*No estado atual do direito comunitário, a Comunidade não tem competência para aderir à Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais*". Parecer 2/94 do TJCE, de 28 de março de 1996. Conclusão.

direito comunitário (cf. *supra*, 2.). Essa situação estabelece uma insegurança jurídica sobre quem é responsável pelo descumprimento da CEDHs: a UE ou o Estado? Além disso, na grande parte das vezes, o Estado só é capaz de se adequar à sentença da Corte e, portanto, deixar de violar os DHs consagrados na CEDHs com a contribuição da UE.

Em adição às preocupações jurídicas, razões imperiosas em favor da adesão da UE à CEDHs são de ordem política. A CEDHs representa o vértice dos valores aos quais aderem todos os Estados do Conselho da Europa, membros ou não da UE[36]. Dessas motivações proveio o impulso definitivo para a abertura do processo de negociação para adesão da UE à CEDHs com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa em 2009. O artigo sexto, parágrafo segundo, do Tratado prevê que "*A União adere à Convenção Europeia para os Direitos do Homem e Liberdades Fundamentais. Essa adesão não altera as competências da União, tal como definidas nos Tratados.*"[37] E, o parágrafo terceiro do mesmo artigo, reafirma as fontes jurídicas, a condição, e a tradição dos DHs na UE ao proferir que " *Do direito da União fazem parte, enquanto princípios gerais, os direitos fundamentais tal como os garante a Convenção Europeia dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e tal como resultam das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros*". Como resultado dessas previsões expressas do Tratado de Lisboa e do Protocolo nº 14 da CEDHs, a adesão da UE à CEDHs deixou de ser um desejo ou um projeto para se tornar uma obrigação legal.

A obrigação legal da adesão fez com que os órgãos da UE e do Conselho da Europa voltassem suas análises para duas questões principais. De um lado, tornou-se imprescindível verificar as modalidades jurídicas em que se poderia dar o acordo para adesão da UE à CEDHs, de modo a gerar o mínimo possível de contradições entre os sistemas legais e, por outro lado, fez-se necessário estudar as consequências e perspectivas que a adesão traria tanto para os indivíduos, sujeitos principais desse processo, como para as próprias instituições.

Para tanto, em março de 2001, o Comitê de Ministros do Conselho da Europa incumbiu ao Comitê Consultivo para Diretos Humanos (CDDH) a tarefa de conduzir um estudo sobre "*Problemas técnicos e legais da possível adesão da UE à CEDHs*"[38], uma vez que são necessários ajustes ao sistema da

---

[36] JUNKER, Jean-Cloude. *Council of Europe – European Union: a Sole Ambition for the European Continent*. Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, Doc. 10897, de 11 de abril de 2006.

[37] Uma análise jurídica detalhada do *status* jurídico que o art. 6º e seus parágrafos conferem à CEDHs é apresentada em: WEIß, Wolfgang. Human Rights in the EU: Rethinking the Role of the European Convention on Human Rights After Lisbon. *European Constitutional Law Review*, Vol. 7, 2011, p. 64-95.

[38] *Council of Europe. Steering Committee for Human Rights* (CDDH). *Study of Technical and Legal Issues of a Possible EC/EU Accession to the European Convention on Human Rights. Strasbourg*, *28 June 2002*. DG-II(2202)006.

CEDHs para que possa receber em sua estrutura, como sua quadragésima oitava parte-contratante, uma entidade não estatal com um sistema jurídico específico e complexo, a UE.

Em junho de 2002, o CDDH emitiu seu estudo, em que apresentou duas modalidades jurídicas para a possível adesão da UE à CEDHs: ou por meio de um Protocolo adicional à CEDHs ou por um Tratado de adesão entre a União Europeia e os Estados-membros da CEDHs[39]. A modalidade do Protocolo adicional requer que, para entrar em vigor, todos os Estados-membros da CEDHs o assinem e ratifiquem e, após esse procedimento, a UE adere à CEDHs já emendada. A modalidade do Tratado de adesão é a mesma utilizada pela UE para o ingresso de novos Estados· – todos os Estados-parte do Tratado o assinam e ratificam de acordo com seus respectivos procedimentos constitucionais. Eles não assinam e ratificam os tratados da organização internacional em si, mas são considerados automaticamente obrigados por esses tratados assim que aderem à organização internacional. O CDDH recomendou a utilização de um Tratado de adesão pelas vantagens quanto à redução do procedimento e a possibilidade de inserção de flexibilidades no que tange os Protocolos adicionais à CEDHs.

Para conduzir o projeto de redação do Tratado de adesão, a UE concedeu, em 4 de junho de 2010, mandato para a Comissão Europeia, e o Conselho da Europa, em 26 de maio de 2010, atribuiu ao CDDH competência *ad hoc* para elaborar o instrumento em conjunto com a Comissão Europeia. Os incumbidos da missão estabeleceram o Grupo Informal sobre Adesão da União Europeia à Convenção (CCDH-UE), formado por quatorze especialistas dos Estados-membros do Conselho da Europa (sete especialistas de Estados-membros da UE e sete especialistas de Estados não membros da UE). Entre julho de 2010 e junho de 2011, o CCDH-UE realizou oito reuniões com a Comissão Europeia, nas quais redigiu o Projeto de Acordo para Adesão da UE à CEDHs. Dentre os temas deliberados, destacam-se as adaptações técnicas e legais necessárias na CEDHs, a adesão aos Protocolos adicionais a CEDHs, a participação da UE nos órgãos do Conselho da Europa referentes aos sistemas da CEDHs, a contribuição financeira a ser concedida pela UE à Corte e a presença de um juiz representante da UE na Corte. Em 14 de outubro de 2011, o CCDH submeteu a versão final do Projeto de Adesão ao Comitê de Ministros do Conselho da Europa[40]. Conforme o Projeto final, a UE adere à CEDHs com os mesmos direitos e obrigações que um Estado[41].

A adesão da UE à CEDHs fortalecerá a proteção aos DHs no continente europeu ao submeter o sistema legal da UE ao controle externo da Corte.

---

[39] *Ibid*. p. 3-6.

[40] *Council of Europe. Steering Committee for Human Rights (CDDH). Report to the Committee of Ministers on the elaboration of legal instruments for the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*. Strasbourg, 14 de outubro de 2011. CDDH(2011)009.

[41] *Ibid*. p. 3.

Qualquer indivíduo[42] terá capacidade jurídica para demandar a UE, como se ela um Estado fosse, perante a Corte pela infração à CEDHs. A adesão resolverá o problema resultante do fato da UE não poder ser parte do processo perante a Corte, quando o Estado é demandado pela implementação do direito comunitário[43]. Nesse caso, a perspectiva é que a UE e o Estado-membro sejam demandados conjuntamente[44] e, dessa forma, a decisão seja juridicamente obrigatória para ambos, sem que a Corte precise adentrar no tema da alocação de competências entre a UE e o Estado-membro.

Tendo isso em vista, a adesão possibilitará o surgimento de um sistema coerente de proteção aos DHs e o desenvolvimento harmônico da jurisprudência da Corte e do TJUE. O desenho institucional, após a adesão, sugere que a CEDHs constitui um *standard* mínimo de proteção aos DHs do qual a UE não pode recuar. Nos casos em que a Carta Europeia, inserida no Tratado de Lisboa, ofereça uma proteção mais ampla que a CEDHs, o que é o caso em um grande rol de direitos, ela se aplicará, restando, portanto, um significado complementar para a CEDHs. De outro lado, se a CEDHs projeta um sentido mais amplo para determinado DH, a UE deverá respeitá-lo e garantir a proteção ao direito estatuído na CEDHs ou conforme interpretado pela Corte.

Com a adesão, a relação jurídica entre a Carta Europeia e a CEDHs passa a ter a mesma dinâmica que ocorre entre as Leis Constitucionais dos Estados que protegem os DHs e a CEDHs. Os indivíduos devem buscar, em primeiro lugar, a salvaguarda de seus direitos no âmbito comunitário, na Carta Europeia, restando à esfera internacional uma função complementar. O teor de muitos dos direitos da Carta Europeia é baseado no teor dos direitos contidos na CEDHs e nos seus Protocolos. Além disso, o significado e o escopo dos direitos consagrados na Carta Europeia serão definidos por referência à CEDHs e à jurisprudência da Corte.

Do ponto da capacidade jurídica do indivíduo, a adesão da UE à CEDHs abre aos particulares a possibilidade de recurso individual perante a Corte em questões envolvendo o direito comunitário. Esse mecanismo reflete na harmonização dos recursos dos particulares, que poderão demandar perante a Corte tanto questões referentes ao direito nacional como ao direito comunitário, seja originário das instituições da UE seja derivado da implementação desse direito no âmbito nacional. Essa solução representa uma possibilidade de alinhamento entre o direito dos Estados-membros e o direito da UE, uma vez que os dois estão submetidos ao escrutínio externo da Corte.

---

[42] Independente de ser nacional ou não de um Estado-membro, ou seja, qualquer indivíduo que se encontre no espaço geográfico da União Europeia.

[43] No julgamento do caso *Bosphorus v. Ireland*, de 30 de junho de 2005, o *Grand Chamber* decidiu que os Estados-membros da UE são responsáveis perante a CEDHs, mesmo se eles estejam, simplesmente, aplicando ou executando o direito comunitário em seus territórios.

[44] *Draft Agreement on the Accession of the European to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*. Art. 3°, 1.

A perspectiva de harmonização é ainda maior considerando que o Projeto de adesão não modifica o sistema de remédios jurídicos disponíveis ao indivíduo no direito comunitário. A exaustão desses remédios segue sendo uma condição de admissibilidade para o particular demandar perante a Corte[45]. No caso em que as próprias instituições da UE forem demandadas por infração aos dispositivos da CEDHs, o caso deverá ser apresentado primeiramente perante o TJUE[46]. Somente após o julgamento do último recurso possível no TJUE é que o caso poderá ser apresentado à Corte. Já no caso em que os indivíduos pretendem questionar a implementação ou execução do direito comunitário no âmbito doméstico, a primeira instância de salvaguarda desse direito segue sendo a Lei Fundamental do Estado. De acordo com o direito comunitário, se a demanda ao juiz nacional exige a interpretação da aplicação do direito comunitário, ela deverá (poderá, em alguns casos) ser remetida para julgamento preliminar pelo TJUE[47]. O TJUE interpretará a aplicação do direito, segundo a Carta Europeia, e devolverá ao tribunal nacional. A partir do julgamento do último recurso possível no âmbito nacional e presente uma violação à CEDHs, o indivíduo poderá acionar a Corte. É nessa última situação, que se abre a possibilidade de demandar conjuntamente o Estado e a União Europeia[48].

De fato, com a entrada em vigor do Tratado de adesão, se estabelecerá um regime para a proteção dos DHs em várias camadas nos países da UE. Podem-se apontar quatro camadas para a defesa dos DHs. Identifica-se a primeira camada quando os indivíduos utilizam os instrumentos disponíveis na esfera do ordenamento jurídico doméstico para a salvaguarda dos DHs, segundo as Leis Fundamentais de cada Estado-membro[49]. A segunda camada de proteção faz-se presente no caso de exaustão dos remédios jurídicos domésticos e diante de uma violação à CEDHs, possibilitando-se, então, o recurso individual à Corte contra o Estado. Identifica-se a terceira camada no caso das instituições comunitárias europeias infringirem a Carta Europeia inserida no Tratado de Lisboa, ou os Estados-membros a violarem na fase de implementação do direito comunitário nos respectivos âmbitos nacionais. Nessa circunstância, possibilita-se às pessoas físicas e jurídicas o recurso ao Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Ainda nesse nível, possibilita-se à Comissão Europeia, ao constatar uma violação a Carta Europeia, quando da fase de implementação do direito comunitário pelos Estados-membros,

---

[45] Convenção Europeia dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais. Art. 35, 1.

[46] *Draft Agreement on the Accession of the European to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*. Art. 3°, 6.

[47] Tratado de Lisboa. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Art. 267.

[48] *Draft Agreement on the Accession of the European to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.* Art. 3°, 1.

[49] Deve-se, sempre, recordar que os sistemas internacionais de proteção aos DHs, tanto no plano global como no regional, apresentam natureza complementar ao sistema nacional. Eles atuam como garantias adicionais de proteção aos DHs quando frustrada a salvaguarda desses direitos pelos sistemas nacionais.

demandar diretamente o Estado no TJUE, tendo em vista a correta aplicação do direito comunitário. A quarta camada, por fim, possibilita verificar a compatibilidade do direito comunitário e seu processo de aplicação pelos Estados-membros da UE perante a Corte com base na CEDHs.

O processo para a completa adesão da UE à CEDHs é bastante complexo, longo e pode sofrer alguns reveses no caminho. O Tratado de Lisboa exige que o Tratado de adesão seja aprovado pelo Conselho da UE e pelo Parlamento Europeu, além de exigir a ratificação pelos 27 Estados-membros da UE segundo suas regras constitucionais. Após o trâmite interno dentro da UE, o Tratado de adesão deve ser adotado por unanimidade pelo Conselho da União Europeia e aprovado pelos Estados-membros também conforme seus próprios procedimentos constitucionais. Por fim, o Tratado de adesão deverá ser depositado junto ao Secretário-Geral do Conselho da Europa.

A vontade política demonstrada pelos órgãos envolvidos no processo de adesão para concluí-lo demonstra que, apesar da complexidade, a sua paralisa ou abandono não parece ser uma alternativa disponível. Do seu sucesso emergirá uma nova camada de proteção dos direitos humanos, presente exclusivamente no continente europeu, mas com o potencial de guiar outros projetos de integração econômica e suas respectivas organizações regionais para a proteção dos direitos humanos, como, por exemplo, o Mercosul e a Organização dos Estados Americanos (OEA), a caminharem para um vértice comum, onde a proteção do ser humano constitua o fim último das organizações internacionais seja qual for sua natureza.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, elaborada pelas Nações Unidas, em conjunto com as organizações regionais para a salvaguarda desses direitos, de que é exemplo o Conselho da Europa, foram os motores da internacionalização dos DHs logo após o término da Segunda Guerra Mundial. Ao mesmo tempo em que esse processo expandia-se, tanto do ponto de vista dos instrumentos para a efetiva proteção dos DHs como do escopo desses direitos, assistia-se a formação de um sistema jurídico específico voltado para a integração econômica e comercial dos países da Europa.

Por mais de 60 anos, esses dois processos formaram sistemas legais completamente autônomos, sem vínculos institucionais que promovessem o diálogo e a harmonia entre eles. Mesmo que na presença de interesses comuns, como a defesa da democracia, do Estado de Direito e dos DHs, os meios para alcançar esses objetivos percorriam caminhos distintos. O Conselho da Europa estabeleceu um sistema regional de proteção dos DHs, assentado na CEDHs, em cuja estrutura encontra-se a corte internacional mais ativa da atualidade, à qual os indivíduos tem acesso direto, além da presença de um órgão para a supervisão da execução das sentenças da Corte.

Paralela e simultaneamente, evoluiu, entre alguns países da Europa, o direito comunitário – um sistema jurídico que se encontra entre o direito nacional

e o direito internacional, com uma lógica própria de funcionamento. O direito comunitário nasceu voltado para a promoção da cooperação e das liberdades econômicas, como sustentáculo para a integração das economias nacionais europeias. De forma gradual, progressiva e casuística, o direito comunitário, pela via da jurisprudência de seu Tribunal, introduziu os DHs em seu sistema jurídico. Esse acolhimento dos DHs ocorreu por uma via indireta, baseada nas tradições constitucionais dos Estados-membros, na CEDHs e com o *status* de "princípios gerais de direito". Em 2009, o Tratado de Lisboa alterou essa construção ao inserir, nos Tratados constitutivos da UE, uma Carta de DHs que passou a guiar, de forma direta, o processo de integração econômica na Europa. Além disso, o Tratado de Lisboa prescreveu a obrigação da UE aderir a CEDHs, e de submeter seu sistema jurídico ao escrutínio externo da Corte.

Detidamente, o que se assiste, na atualidade na Europa, é a convergência de dois sistemas legais autônomos para um ponto em comum – a salvaguarda dos DHs – assentado na CEDHs. A convergência desses sistemas trará duas contribuições principais: o fortalecimento e coerência do sistema de proteção dos DHs e a mitigação da incerteza jurídica quanto à responsabilidade pela violação aos DHs caber à UE ou ao seu Estado-membro. A primeira contribuição deriva, sobretudo, da concessão do *status* de mínimo denominador comum à CEDHs tanto aos sistemas jurídicos nacionais como ao sistema comunitário e, em segundo lugar, da criação de mais uma camada de proteção aos DHs no continente. A segunda contribuição decorre da possibilidade da UE ser demandada diretamente ou em conjunto com seus Estados-membros perante a Corte, quando a violação dos DHs decorre, respectivamente, da atuação das instituições comunitárias ou da implementação e execução do direito comunitário pelos Estados-membros.

Para a implementação dessa convergência entre o Conselho da Europa e a UE é necessário a entrada em vigor do Tratado de adesão da UE à CEDHs. Em 14 de outubro de 2011, o Projeto do Tratado de Adesão foi considerado por ambas as organizações internacionais como um compromisso "aceitável e equilibrado"[50]. Apesar do longo processo que se prevê até a entrada em vigor do Tratado de Adesão, se pode afirmar que as negociações têm andado a passos largos, mesmo na presença da crise financeira enfrentada no continente e que consome grande parte dos recursos dessas instituições. De qualquer forma, a adesão da UE à CEDHs é iminente e representará o primeiro momento histórico em que um processo de integração regional se submeterá ao escrutínio externo baseado em uma Convenção de Direitos Humanos. Disso desprende-se, sobretudo, a necessidade de estudar esse processo de convergência, e compreender o caminho que foi percorrido, pois esse vínculo institucional coloca a proteção do ser humano como o pilar sobre o qual se constrói os sistemas jurídicos no continente europeu.

---

[50] *Draft Agreement on the Accession of the European to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, p. 3, parágrafo 8.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS


AHMED, Tawhida; BUTLHER, Israel de Jesus. The European Union and Human Rights: an International Law Perspective. *The European Journal of International Law*, 2006, vol. 17, nº 4, p. 771-801.

BURLEY, Anne-Marie; MATTLI, Walter. Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration. *International Organization*, 1993, vol. 47, nº 1, p. 41-76.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Tratado de Direito Internacional de Direitos Humanos.* Vol. I, 3. ed., Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Tratado de Direito Internacional de Direitos Humanos*. Vol. III, Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

CARVALHO RAMOS, André de*. Direitos Humanos na Integração Econômica: análise comparativa da proteção de direitos humanos e conflitos jurisdicionais na União Européia e Mercosul*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

CARVALHO RAMOS, André de*. Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional.* 2. ed., São Paulo: Saraiva, 2012.

CUADRAT-GRZYBOWSKA, Katarzyna. The Protection of Fundamental Rights in the EU Union – selected aspects. In: BROSIG, Malte (Ed.). *Human Rights in Europe. A fragmented Regime?* Frankfurt: Peter Lang, 2006.

DOUTRIAUX, Yves; LEQUESNE, Christian. *Les Institutions de l´Union Européenne après le traité de Lisbonne.* Paris: Reflexeeurope, 2010.

FIERRO, Elena. *The EU's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 2004.

HEINZ, Wolfgang. The EU External Relations and Human Rights. In: BROSIG, Malteg (Ed.). *Human Rights in Europe. A fragmented regime?* Frankfurt: Peter Lang, 2006.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. *Organizações Internacionais: histórias e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

JACQUÉ, Jean Paul. *Droit Institutionel de l´Union européenne*. Dalloz: Paris, 2010.

JORIS, Tony; VANDENBERTHE, Jan. The Council of Europe and the European Union: natural partners or uneasy bedfellows? *Columbia Journal of European Law*, 2008-2009, vol. 15, p. 1-41.

JUNKER, Jean-Cloude. *Council of Europe – European Union: a Sole Ambition for the European Continent*. Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, Doc. 10897, de 11 de abril de 2006.

LEBEN, Charles. An EU Approach to Human Rights? In: ALSTON, Philip (Ed.). *The EU Union and Human Rights*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

MORAWCSIK, Andrew. The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe. *International Organization*, 2000, vol. 54, nº 2, p. 217-252.

MOTA DE CAMPOS, João Luiz. *Manual de Direito Comunitário.* 4. ed., Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2004.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 8. ed., São Paulo: Editora Saraiva, 2007.

POLAKIEWICZ, Jörg. Council of Europe. In*: Max Planck Encyclopedia of Public Internacional Law*. Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law: Heidelberg and Oxford University Press, 2011.

SCHIMMELFENNING, Frank. Competition and Community: constitutional courts, rhetorical action, and the institutionalization of human rights in the EU Union. *Journal of EU Public Policy*, 2006, vol. 13, nº 8, p. 1247-1264.

SCHONLAU, Justus. The Institutionalization of Human Rights. In: BROISIG, Malte (Ed.). *Human Rights in Europe. A fragmented regime?* Frankfurt: Peter Lang, 2006.

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. *Manual das Organizações Internacionais*. 5. ed., rev., atual. e amp. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SORENSEN, Max. Le Conseil de L´Europe. *Recueil des Cours de l`Académie de la Haye*, 1952.

STIKKER, Dirk. The Functional approach to European Integration. *Foreing Affairs*, 1950-1951, vol. 29, p. 436-444.

WEILER, James. *The Constitution of Europe*. Cambridge University Press, 2003.

WEIß, Wolfgang. Human Rights in the EU: Rethinking the Role of the European Convention on Human Rights After Lisbon. *European Constitutional Law Review*, 2007, vol. 7, p. 64-95.