



Estrasburgo, 11.3.2014
COM(2014) 158 final

ANNEXES 1 to 2

ANEXOS

**à COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO
CONSELHO**

Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito

Anexo I: O Estado de direito enquanto princípio de base da União

O Estado de direito e o sistema jurídico da União

O Estado de direito é um princípio constitucional juridicamente vinculativo. É unanimemente reconhecido como um dos princípios fundadores inerentes a todos os sistemas constitucionais dos Estados-Membros da UE e do Conselho da Europa.

Muito antes do princípio do Estado de direito ser expressamente consignado nos Tratados da UE¹, o Tribunal de Justiça no seu acórdão «Les Verts» de 1986 havia salientado que a UE «é uma comunidade de direito, na medida em que nem os seus Estados-Membros nem as suas instituições estão isentos da fiscalização da conformidade dos seus actos com a carta constitucional de base que é o Tratado»².

Da jurisprudência do Tribunal de Justiça decorre que o Estado de direito é a fonte dos princípios, sob tutela jurisdicional, que vigoram no ordenamento jurídico da UE. O Tribunal sublinha igualmente que esses princípios são princípios gerais do direito que decorrem das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros. São de realçar os seguintes princípios:

- (a) **O princípio da legalidade** que, *grosso modo*, pressupõe um processo transparente, responsável, democrático e pluralista para legislar. O Tribunal confirmou o princípio da legalidade enquanto princípio fundamental da União, declarando que «[...] numa comunidade de direito, o respeito da legalidade deve ser devidamente garantido»³;
- (b) **O princípio da segurança jurídica**, que exige, nomeadamente, que as regras sejam claras e previsíveis e não possam ser alteradas com efeitos retroativos. O Tribunal sublinhou a importância da segurança jurídica, declarando que, por força dos princípios da segurança jurídica e da protecção da confiança legítima, a legislação [da União] deve ser clara e previsível para os interessados. O Tribunal declarou ainda que o princípio da segurança jurídica obsta a que uma medida [da União] produza efeito antes de ser publicada e que tal apenas pode ocorrer a título excepcional, quando o objetivo a atingir assim o exigir e a confiança legítima dos interessados for devidamente respeitada⁴;
- (c) **Proibição da arbitrariedade dos poderes executivos**. O Tribunal de Justiça declarou: «Não é menos verdade, porém, que em todos os sistemas jurídicos dos Estados-Membros as intervenções do poder público na esfera da atividade privada de qualquer pessoa, seja singular ou colectiva, devem ter fundamento legal e justificar-se por razões previstas na lei, e que esses sistemas estabelecem, em consequência, embora de formas diferentes, uma protecção contra as intervenções arbitrárias ou desproporcionadas. A exigência dessa protecção deve, assim, ser reconhecida como princípio geral do direito [da União]. [...]»⁵;

¹ A primeira referência ao Estado de direito foi feita no preâmbulo do Tratado de Maastricht de 1992. O Tratado de Amesterdão referiu-se ao Estado de direito no seu artigo 6.º, n.º 1, essencialmente da mesma forma que o atual artigo 2.º do Tratado da União Europeia.

² Processo 294/83, «Les Verts»/Parlamento Europeu, Coletânea 1986, p. 01339, n.º 23.

³ Processo C-496/99 P, Comissão/CAS Succhi di Frutta SpA, Colectânea 2004, p. I-03801, n.º 63.

⁴ Processos apensos 212 a 217/80, Amministrazione delle finanze dello Stato/Salumi, Coletânea 1981, p. 2735, n.º 10.

⁵ Processos apensos 46/87 e 227/88, Hoechst/Comissão, Coletânea 1989, p. 02859, n.º 19.

- (d) **Controlo judicial independente e eficaz, incluindo o respeito pelos direitos fundamentais.** O Tribunal reiterou que a UE é uma União de direito «em que as suas instituições estão sujeitas à fiscalização da conformidade dos seus actos com o Tratado e com os princípios gerais do direito, onde se incluem os direitos fundamentais». O Tribunal precisou que tal significa, nomeadamente, que «os particulares devem poder beneficiar de uma tutela jurisdicional efectiva dos direitos que tiram da ordem jurídica comunitárias». O Tribunal explicou claramente que o direito a essa protecção faz «parte dos princípios gerais de direito que resultam das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros. Este direito foi igualmente consagrado nos artigos 6.º e 13.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais»⁶.
- (e) Além disso, no que respeita à relação entre o direito a um julgamento equitativo e a separação de poderes, o Tribunal declarou especificamente que «[...] o princípio geral de direito comunitário nos termos do qual qualquer pessoa tem direito a um julgamento equitativo, que se inspira no artigo 6.º da CEDH [...], inclui o direito a um tribunal independente, designadamente do poder executivo [...]»⁷. O princípio da separação de poderes é, evidentemente, um elemento importante para assegurar a conformidade com o princípio do Estado de direito. Não obstante, pode assumir formas distintas, atendendo aos diferentes modelos parlamentares e ao grau divergente em que este princípio é aplicado a nível nacional. A este respeito, o Tribunal de Justiça referiu que a separação operacional dos poderes pressupõe um controlo judicial independente e eficaz, tendo salientado que «[...] o direito da União não se opõe a que um Estado-Membro seja simultaneamente legislador, administrador e juiz, desde que essas funções sejam exercidas no respeito do princípio da separação dos poderes que caracteriza o funcionamento de um Estado de direito»⁸.
- (f) **Igualdade perante a lei.** O Tribunal sublinhou o papel que a igualdade de tratamento desempenha enquanto princípio geral do direito da UE ao afirmar que «deve recordar-se que o princípio da igualdade de tratamento constitui um princípio geral de direito da União, consagrado nos artigos 20.º e 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia»⁹.

O Estado de direito e o Conselho da Europa

Todos os aspetos do Estado de direito enquanto denominador comum da União são plenamente refletidos ao nível do Conselho da Europa. Apesar de não haver qualquer definição no Estatuto do Conselho da Europa ou na CEDH¹⁰ e de a lista exata de princípios, normas e valores decorrentes do Estado de direito poder divergir a nível nacional, a Comissão de Veneza, num relatório publicado em 2011, refere-se ao Estado de direito como uma norma europeia fundamental e comum que orienta e condiciona o exercício dos poderes

⁶ Processo C-583/11 P, Inuit Tapiriit Kanatami e outros/Parlamento e Conselho, ainda não publicado, n.º 91; processo C-550/09 E e F, Coletânea 2010, p.I-06213, n.º 44; processo C-50/00 P Unión de Pequeños Agricultores, Coletânea 2002, p.I-06677, n.ºs 38 e 39.

⁷ Processos apensos C-174/98 P e C-189/98 P Países Baixos e Van der Wal/Comissão, Coletânea 2000, p.I-00001, n.º 17.

⁸ Processo C-279/09 DEB, Coletânea 2010, p.I-13849, n.º 58.

⁹ Processo C-550/07 P Akzo Nobel Chemicals e Akros Chemicals/Comissão, Coletânea 2010, p. I-08301, n.º 54.

¹⁰ Existe uma referência, mas nenhuma definição do Estado de direito no preâmbulo à Declaração Universal dos Direitos do Homem Nações Unidas (1948).

democráticos e como uma parte intrínseca de qualquer sociedade democrática que requer que todos os cidadãos sejam tratados por todos os decisores de forma digna, equitativa e racional e em conformidade com a lei, devendo esses cidadãos dispor da oportunidade de impugnar as decisões perante tribunais independentes e imparciais¹¹. Mais particularmente, também com base na jurisprudência pertinente do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, a Comissão de Veneza identificou no seu relatório, sem as enumerar de forma exaustiva, as seguintes características comuns importantes do Estado de direito que são normalmente partilhadas:

- (a) Legalidade (incluindo um processo transparente, responsável e democrático para legislar);
- (b) Segurança jurídica;
- (c) Proibição da arbitrariedade;
- (d) Acesso à justiça perante tribunais independentes e imparciais;
- (e) Respeito dos direitos humanos; não discriminação e igualdade perante a lei.

O Estado de direito a nível nacional

Muito embora não seja definido de forma precisa nem exaustiva pelas constituições e pelos tribunais nacionais, e nem sempre seja codificado de forma clara e uniforme nas constituições escritas, o Estado de direito corresponde a um denominador comum das tradições constitucionais europeias modernas. Em muitas circunstâncias, os tribunais nacionais remetem para este conceito para orientar a sua interpretação do direito nacional ou utilizam-no a título de fonte para desenvolver princípios plenamente invocáveis perante os tribunais.

¹¹ Ver relatório da Comissão de Veneza, de 4 de abril de 2011, Estudo n.º 512/2009 (CDL-AD(2011)003rev).

Anexo II

Um quadro do Estado de direito para a União Europeia

