

Földal>Az Ön jogai>Alapjogok>Útmutató a Chartához>III. rész – A Charta alkalmazási köre, értelmezése és hatása

Parte III – Âmbito de aplicação, interpretação e efeitos da Carta

A Carta Europeia dos Direitos Fundamentais: Âmbito de aplicação, interpretação e efeitos

1. O âmbito da Carta: questões temporais

A carta não contém disposições para determinar o âmbito de aplicação temporal. No entanto, é possível inferir-se algumas regras a partir da jurisprudência do Tribunal de Justiça. No que diz respeito às violações dos direitos fundamentais resultantes de atos da União, a Carta pode ser usada como parâmetro mesmo no caso desse ato ter sido adotado antes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa (ver, por exemplo, [Processo C-92/09 Volker und Markus Schecke](#), [Processo C-236/09 ASBL Test-Achats](#), [Processo C-293/12 Digital Rights Ireland](#), e [Processo C-362/14 Schrems](#)).

Por outro lado, no respeitante aos atos nacionais que entram no âmbito de aplicação da Carta (ver a [secção 3, Parte II](#) e a [secção 2, Parte III](#)), não é possível invocar os efeitos diretos da Carta (ver a [secção 7](#)) se os factos na origem do caso são anteriores à data de entrada em vigor do Tratado de Lisboa (1 de dezembro de 2009). Ver a este respeito o acórdão [C-316/13 Fenoll](#). Vale a pena recordar que antes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, o Tribunal de Justiça tinha garantido proteção a alguns direitos fundamentais através dos princípios gerais do direito da União (ver [secção 2.3](#)). Portanto, poderá ser útil verificar se a disposição em questão da Carta protege um direito fundamental que já era protegido como princípio geral (e verificar, usando o mesmo critério previsto na Carta - ver a [secção 7](#) - se o referido princípio satisfaz os requisitos do efeito direto).

2. Classificação dos atos nacionais aos quais se aplica a Carta

Conforme previsto na [secção 2, Parte II](#), segundo o artigo 51.º, n.º 1 da Carta, esta oferece proteção contra violações decorrentes de medidas nacionais que «implementam o direito da UE». Isto significa que a proteção da Carta não pode ser ativada invocando simplesmente que o caso em apreço diz respeito à violação de um direito fundamental.

A Carta pode ser invocada **apenas quando uma disposição do direito primário ou derivado da UE, além das disposições da própria Carta, é aplicável ao processo**. Por outras palavras, deve existir uma ligação suficiente entre tal regra do direito da UE e os atos nacionais ou a disposição que alegadamente viola a Carta.

A ligação deve ser suficiente porque não basta que as disposições nacionais e da UE se refiram à mesma matéria: a disposição do direito da UE tem de estabelecer uma regra que constitua norma de referência, no plano nacional, na área em causa.

Por conseguinte, além das disposições da Carta, existem outras disposições do direito da UE que não podem ativar a proteção da Carta. É o caso das disposições do Tratado que conferem ao legislador da UE o poder de adotar medidas numa determinada área. Em contrapartida, as medidas do direito da UE (por exemplo, as diretivas ou regulamentos da UE) adotadas pelo legislador da UE no exercício desse poder, podem ativar a aplicação da Carta às disposições que as implementam.

Por exemplo, o artigo 19.º do TFUE dispõe que «o Conselho, deliberando por unanimidade em conformidade com um procedimento legislativo especial e após a obtenção do consentimento do Parlamento Europeu, pode agir para combater a discriminação em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou convicções, deficiência, idade ou orientação sexual». Com base nesta disposição (ou melhor, no ex-artigo 13.º CE), o legislador da UE adotou alguns atos legislativos importantes, nomeadamente: a Diretiva 2004/113/CE que implementa o princípio de igualdade de tratamento entre homens e mulheres relativos ao acesso e fornecimento de bens e serviços; a Diretiva 2000/78/CE que estabelece um quadro geral para a igualdade de tratamento no emprego e no trabalho; a diretiva que implementa o princípio de igualdade de tratamento entre as pessoas independentemente da sua origem racial ou étnica. A Carta pode ser invocada contra uma disposição nacional abrangida pelo âmbito de aplicação destas diretivas. Em contrapartida, a proteção da Carta não pode ser ativada alegando apenas o fato de que a União tem competência para combater determinados tipos de discriminação, se a disposição nacional em apreço se referir a uma área não abrangida pelas diretivas acima mencionadas.

Apresenta-se a seguir, uma lista de situações em que as medidas nacionais podem ser consideradas enquanto implementação do direito da UE. Nas situações descritas, existe uma ligação entre a medida ou disposição nacional que alegadamente violam a Carta e o direito da UE, que é apropriada para ativar a proteção da Carta. Clicando em cada categoria, aparecem uma anotação breve e um exemplo prático.

Note-se que esta lista não pode ser considerada como sendo exaustiva: baseia-se na jurisprudência do Tribunal de Justiça, que pode evoluir ao longo do tempo.

2.1 Disposições nacionais adotadas para dar execução ao direito da UE

A Carta aplica-se às medidas nacionais adotadas com o objetivo de cumprir as obrigações decorrentes do direito da UE, como as diretivas ou regulamentos da UE (ver, respetivamente, os [exemplos 1 e 2](#) a seguir).

As diretivas são vinculativas para os Estados-Membros a que são dirigidas apenas no que respeita ao resultado a alcançar, mas deixam ao critério das autoridades nacionais as formas e os métodos para o alcançar. Por conseguinte, uma diretiva exige a aprovação – no prazo estabelecido pela própria diretiva – de legislação nacional de execução, a não ser que as regras nacionais existentes garantam o alcance do objetivo em causa.

As obrigações previstas nas diretivas da UE podem ser obrigações muito específicas, mas também podem ser formuladas em termos genéricos. Basta pensar, por exemplo, nas medidas nacionais que dão execução à obrigação de estabelecer sanções eficazes, proporcionadas e dissuasivas por infração das regras nacionais de aplicação da diretiva (ver [ponto 4](#) desta classificação).

No entanto, a margem discricionária deixada aos Estados-Membros não afeta o dever de respeitar os direitos fundamentais da UE na adoção de medidas de execução. Os Estados-Membros têm o dever de dar execução à obrigação pertinente do direito da UE de modo tal a alcançar o objetivo desta última e de ser coerente com os direitos fundamentais da UE. Em contrapartida, se os Estados-Membros não tiverem margem de discricção, e a disposição do direito da UE afigura-se, por si só, incompatível com os direitos fundamentais da UE, um tribunal nacional deveria enviar uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça, pedindo para verificar a validade dessa disposição.

Ao contrário das diretivas, os regulamentos geralmente têm efeitos imediatos nos sistemas jurídicos nacionais sem que seja necessário que as autoridades nacionais adotem medidas de execução. No entanto, para algumas disposições de regulamentos pode ser necessária a adoção de tais medidas. Estas não devem obstar à aplicabilidade do regulamento, nem devem ocultar a sua natureza enquanto regulamento da UE. Além disso, as medidas nacionais de execução de um regulamento da UE devem cumprir os requisitos da proteção dos direitos fundamentais da UE.

As disposições do direito primário da UE também podem constituir a fonte de obrigações para os Estados-Membros cujo cumprimento exige a adoção de medidas de execução, em conformidade com a Carta ([exemplo 3](#)).

Exemplos

1) O exemplo que se segue, relativo a disposições nacionais adotadas para transpor uma diretiva da UE, consiste em: Tribunal de Justiça, acórdão de 15 de Janeiro de 2014, *Processo C-176/12, Associação de mediação social*.

O Sr. Laboubi foi nomeado representante dos trabalhadores na sua empresa. O seu empregador solicitou a anulação da nomeação alegando que o número de colaboradores não atinge o limiar estabelecido por lei relativo à obrigação de nomear um representante. Saliu o facto de a maioria dos trabalhadores terem um tipo de contrato que, segundo a legislação nacional, não é relevante em relação a esse limiar.

O tribunal nacional questionou a compatibilidade da legislação nacional com o artigo 27.º da Carta sobre o direito dos trabalhadores à informação e consulta na empresa. Assim, decidiu apresentar um reenvio prejudicial ao Tribunal de Justiça.

O Tribunal entendeu que a Carta deveria ser aplicável ao caso em espécie na medida em que a legislação nacional em questão fora adotada para dar cumprimento à *Diretiva 2002/14/CE* que cria um quadro geral relativo à informação e consulta dos trabalhadores.

2) O exemplo seguinte, relativo a disposições nacionais que dão execução a um regulamento da UE, é extraído do: Tribunal de Justiça, acórdão de 15 de maio de 2014, *Processo C-135/13, Szatmári Malom Kft*.

O proprietário de uma moagem apresentou um pedido de ajuda financeira nos termos do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 sobre a ajuda ao desenvolvimento rural pelo Fundo Agrícola Europeu de Desenvolvimento Rural. A sua intenção era utilizar a ajuda para substituir a moagem antiga por uma nova, sem aumentar a capacidade existente. A autoridade nacional competente recusou o pedido, alegando que, segundo a legislação nacional de aplicação do regulamento, a ajuda pode ser concedida apenas para a modernização de moagens existentes, e não para a construção de uma nova moagem. O recorrente interpôs recurso contra o indeferimento, e o juiz nacional dirigiu-se ao Tribunal de Justiça sobre a compatibilidade da legislação nacional com o regulamento.

O Tribunal salientou que compete aos Estados-Membros estabelecerem as regras específicas sobre a admissibilidade dos pedidos de ajuda financeira. No entanto, essas regras devem respeitar a condição especial, estabelecida no regulamento, de que a ajuda deve contribuir para melhorar o desempenho global do setor. Os Estados-Membros podem introduzir condições de admissibilidade adicionais, desde que estas não excedam a margem discricionária que lhes foi conferida. O intuito da legislação nacional era evitar promover, mediante a concessão de ajuda, o aumento da capacidade de transformação no setor das moagens, num contexto de subutilização das moagens existentes. O Tribunal considerou este intuito como sendo sensato. Contudo, considerou que, num caso como o deste recorrente, a legislação nacional infringiu o direito fundamental à igualdade de tratamento consagrado no artigo 20.º da Carta, porque a criação da nova moagem seguiria o encerramento da antiga, sem qualquer aumento da capacidade pré-existente.

Note-se que a Comissão Europeia publicou um «Guia para assegurar o respeito da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia na aplicação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento ('Fundos EEF')». Este Guia inclui uma lista de medidas nacionais que constituem «a aplicação do direito da UE» nos termos do artigo 51.º, n.º 1 da Carta.

3) O exemplo que se segue, relativo às medidas nacionais na aplicação das disposições do direito primário da UE, é extraído do: Tribunal de Justiça, acórdão de 6 de Outubro de 2015, *Processo C-650/13 Delvigne*. Num processo que se refere à privação de direitos de um cidadão da UE, um tribunal francês questionou a compatibilidade com o artigo 39.º, n.º 1 da Carta da disposição nacional que estabeleceu a privação automática do direito a votar no caso de uma sentença condenatória penal emitida antes de 1 de março de 1994 (data da entrada em vigor do novo Código Penal). O tribunal nacional decidiu então apresentar um pedido de reenvio prejudicial ao Tribunal de Justiça.

O Tribunal considerou que, segundo o artigo 8.º do Ato de 1976 relativo às eleições dos membros do Parlamento Europeu (que tem valor de direito primário da UE), «sem prejuízo do disposto do mesmo Ato, o procedimento eleitoral para o Parlamento Europeu deve ser regulamentado em cada Estado-Membro pelas disposições nacionais» (n.º 29).

Afirmou ainda que «os Estados-Membros estão vinculados, ao exercer essa competência, ao respeito da obrigação estabelecida no artigo 1.º, n.º 3, do Ato de 1976, lido em conjugação com o artigo 14.º, n.º 3 do TUE, para assegurar que a eleição de um membro do Parlamento Europeu se realiza por sufrágio universal direto, livre e secreto».

Por conseguinte, deve considerar-se que um Estado-Membro «que, no âmbito da aplicação da obrigação que lhe incumbe, prevê, na sua legislação nacional, uma exclusão, de entre os titulares do direito de voto nas eleições para o Parlamento Europeu, de cidadãos da União que foram objeto de uma condenação penal transitada em julgado antes de 1 de março de 1994, aplica o direito da União, na aceção do artigo 51.º, n.º 1, da Carta» (n.º 32 e 33).

2.2 Disposições nacionais que dão execução ao direito da UE, embora não tenham sido adotadas para essa finalidade

Um Estado-Membro não deve necessariamente adotar regras novas para cumprir as suas obrigações decorrentes do direito da UE: não existe essa necessidade quando as disposições nacionais existentes podem assegurar a conformidade da ordem jurídica nacional com essas obrigações. O facto de a medida nacional ter sido adotada para dar execução a uma obrigação decorrente do direito da UE, ou, melhor, tenha a finalidade de aplicar essa obrigação, embora tenha sido adotada por simples iniciativa interna, é irrelevante.

Isto implica que as medidas nacionais cuja adoção foi anterior à da aplicação da obrigação do direito da UE estão abrangidas pelo âmbito de aplicação da Carta.

Esta situação está exemplificada nos pontos 3) e 4), embora possa referir-se também às disposições nacionais diferentes das que estabelecem regras de procedimento ou sanções.

2.3 Disposições nacionais de direito processual que regem o exercício perante os tribunais nacionais dos direitos (comuns) conferidos a particulares pelo direito da UE.

De acordo com a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, «na ausência de regras do [direito da UE] sobre a questão, compete ao sistema jurídico nacional de cada Estado-Membro designar os tribunais competentes bem como estabelecer as normas processuais detalhadas relativas a ações de salvaguarda dos direitos dos particulares que derivam diretamente do [direito da UE]» (ver, por exemplo, *Processo C-276/01 Steffensen*, n.º 60).

O Tratado de Lisboa codificou esta jurisprudência. A segunda frase do artigo 19.º, n.º 1 do TUE afirma que os «Estados-membros estabelecem as vias de recurso necessárias para assegurar uma tutela jurisdicional efetiva nos domínios abrangidos pelo direito da UE».

Por conseguinte, a Carta – em particular, o artigo 47.º sobre a tutela jurisdicional efetiva – aplica-se às disposições processuais nacionais que, independentemente de terem sido adotadas com esta finalidade, regem o exercício perante os tribunais nacionais dos direitos (comuns) conferidos aos particulares pelo direito da UE. Tais direitos podem decorrer de diretivas ou regulamentos, ou de disposições do direito primário da UE, além das disposições da Carta.

Exemplos

O exemplo seguinte, relativo às disposições processuais que regem o exercício de um direito garantido pelo direito da UE, é extraído do: Tribunal de Justiça, acórdão de 22 de dezembro de 2010, *Processo C-279/09, DEB*

Uma companhia alemã que trabalha no setor do gás natural reclamou ter sofrido prejuízos decorrentes dos atrasos na transposição de duas diretivas da UE sobre o fornecimento de gás natural. Por conseguinte, quis mover uma ação contra a Alemanha por infração do direito da UE, de acordo com a jurisprudência *Francovich*. Por falta de rendimentos e bens, a companhia não pode pagar o adiantamento dos encargos do contencioso exigido pela legislação nacional relevante. Pela mesma razão, não pode pagar um advogado, cuja presença é obrigatória segundo o direito alemão relativo à ação em

questão. Dado que o Tribunal Constitucional Alemão tinha interpretado as disposições nacionais sobre a ajuda judiciária como abrangendo apenas os particulares, o pedido da companhia foi rejeitado.

A companhia recorreu da decisão e o tribunal nacional apresentou um reenvio prejudicial ao TJUE, relativo à compatibilidade das normas do processo civil nacionais relevantes com o princípio da tutela jurisdicional efetiva do direito da UE. O TJUE afirmou a sua competência para examinar, na aceção do artigo 47.º da Carta, as disposições nacionais (e, nomeadamente, a sua interpretação conforme emitida pelo Tribunal Constitucional Alemão), na medida em que, no caso em apreço, essas disposições afetaram o exercício no tribunal de um direito garantido pelo direito da UE (o direito de obter uma indemnização dos danos causados pela não observância, por parte de um Estado-Membro, das obrigações decorrentes do direito da UE). Pode-se inferir que as disposições processuais nacionais para o exercício no tribunal dos direitos garantidos pelo direito da UE estão abrangidas pelo âmbito de aplicação da Carta, independentemente de terem sido adotadas para essa finalidade.

2.4 Disposições nacionais relativas às sanções aplicáveis ao incumprimento das obrigações do direito da UE

Cada vez mais, as medidas do direito da UE estabelecem o dever para os Estados-Membros de exercer sanções efetivas, proporcionadas e dissuasivas no caso de infração das obrigações específicas estabelecidas na própria medida, ou na aplicação da legislação.

Os Estados-Membros podem cumprir o seu dever adotando sanções específicas, que devem satisfazer as condições da proteção dos direitos fundamentais garantidos pela Carta. No entanto, os Estados-Membros também podem invocar as sanções já existentes para infrações nacionais (comparáveis). Neste caso, a Carta pode ser invocada apenas se essas sanções se aplicarem à infração de uma obrigação decorrente do direito da UE.

Exemplos

O exemplo seguinte baseia-se em: Tribunal de Justiça, acórdão de 26 de Fevereiro de 2013, [Processo C-617/10 Åkerberg Fransson](#).

Um pescador sueco forneceu informações falsas sobre os seus rendimentos na declaração anual de impostos sobre o rendimento, causando às Finanças Públicas uma perda de receita devida em matéria de imposto sobre o rendimento e do imposto sobre o valor acrescentado (IVA). De acordo com a legislação nacional, um delito fiscal desta natureza pode dar azo a uma ação administrativa e penal, o que poderá levar quer à imposição de uma majoração do imposto como também a uma sanção penal, pelos mesmos factos. Após ter sido processado civilmente, o indivíduo foi notificado para comparecer perante um tribunal penal. No entanto, este último questionou a compatibilidade da legislação nacional acima mencionada com o princípio *ne bis in idem* consagrado no artigo 50.º da Carta (ou seja, o direito a não ser julgado ou punido penalmente mais do que uma vez pelo mesmo delito).

O Tribunal afirmou a sua competência para rever a legislação nacional à luz do artigo 50.º da Carta porque os Estados-Membros são obrigados a tomar todas as medidas legislativas e administrativas necessárias para garantir a cobrança do IVA devido no seu território bem como para prevenir a evasão fiscal. Esta obrigação tem a sua origem, nomeadamente, nos artigos 2.º, 250.º, n.º 1 e 273.º da Diretiva 2006/112/CE sobre o sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado.

O Tribunal não considerou enquanto obstáculo à aplicação da Carta o facto de a legislação nacional não ter sido adotada para transpor esta diretiva (com efeito, é anterior à adesão da Suécia à UE). Salientou que, independentemente do objetivo do legislador, as disposições nacionais em apreço tiveram o efeito de aplicar o dever decorrente do direito da UE de impor sanções efetivas ao comportamento prejudicial aos interesses financeiros da União Europeia. Nem o facto de a legislação nacional não se referir apenas a delitos relativos ao IVA obsta à aplicação da Carta. O Tribunal recordou que o artigo 325.º do TFUE obriga os Estados-Membros a combater as atividades ilegais lesivas aos interesses financeiros da União Europeia mediante medidas de dissuasão eficazes e, nomeadamente, obriga-os a tomar as mesmas medidas para combater as fraudes lesivas dos interesses financeiros da União Europeia como combatem as fraudes lesivas dos seus próprios interesses.

2.5 Aplicação por parte de uma autoridade nacional das disposições do direito da UE ou das disposições nacionais que o aplicam

O dever dos Estados-Membros de dar execução do direito da UE em conformidade com os direitos fundamentais da UE não se refere apenas à legislação: é igualmente dirigido às autoridades nacionais encarregadas da aplicação do direito nos Estados-Membros. Por conseguinte, os tribunais nacionais e as autoridades administrativas aplicam (ou interpretam) as normas do direito da UE, bem como as disposições nacionais que as aplicam, estando estas, na medida do possível, em conformidade com os direitos fundamentais da UE.

Isto corresponde à jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, segundo a qual «compete às autoridades e aos tribunais dos Estados-Membros (...) assegurar que não invocam uma interpretação do direito da UE, ou das disposições nacionais da sua aplicação, que seria contrária à proteção dos direitos fundamentais consagrada pelo ordenamento jurídico da [UE]» ([Processo C-101/01 Lindqvist](#), n.º 87).

Exemplos

Este exemplo foi tirado de: Tribunal de Justiça, despacho de 8 de Maio de 2014, [Processo C-329/13 Stefan](#).

As propriedades do Sr. Stefan sofreram prejuízos graves no seguimento das cheias do rio Drau. Dirigiu-se assim à autoridade austríaca competente pedindo informações sobre os níveis do rio. O pedido foi rejeitado com o fundamento de que a divulgação das informações relevantes podia afetar o processo penal instaurado contra o guardião das esclusas do rio, e comprometer a possibilidade deste último de ter direito a um julgamento equitativo.

Segundo o artigo 4.º, alínea c), da Diretiva 2003/4/CE sobre o acesso público à informação sobre o ambiente, os Estados-Membros podem prever, na sua legislação interna, que um pedido de informação ambiental seja rejeitado no caso em que a divulgação da informação afete o bom funcionamento da justiça ou o direito de qualquer pessoa a um julgamento equitativo.

O Sr. Stefan recorreu da decisão de indeferimento. O tribunal nacional considerou que o seu pedido não podia ser recusado por estas razões, porque o legislador austríaco não previu a exceção facultativa acima mencionada aquando da aplicação da diretiva na legislação nacional.

No entanto, o tribunal nacional questionou a compatibilidade desta legislação com o direito a um julgamento equitativo, garantido no artigo 47.º, n.º 2 da Carta e decidiu apresentar um reenvio prejudicial ao TJUE. O Tribunal recordou que todas as autoridades dos Estados-Membros, incluindo os organismos administrativos e judiciários, devem assegurar a observância das normas do direito da UE – que incluem os direitos fundamentais da UE – nas respetivas esferas de competência. Nesse sentido, dado que a legislação nacional de transposição da diretiva não prevê a exceção tal como contemplada no artigo 4.º, n.º 2, alínea c), primeiro parágrafo, da diretiva, as autoridades nacionais competentes para a aplicação desta legislação devem usar a margem discricionária que lhes foi atribuída pela referida disposição, em conformidade com o artigo 47.º, n.º 2 da Carta.

2.6 Disposições nacionais que especificam conceitos utilizados nas medidas da UE

Os atos da União por vezes têm uma secção que fornece a definição de alguns conceitos e termos usados no próprio ato. Isto significa que esses conceitos e termos têm um significado autónomo e uniforme ao abrigo do direito da UE; em caso de dúvida, o Tribunal de Justiça é dotado da competência de os interpretar.

Em contrapartida, outros atos da UE remetem para definições aprovadas por (cada) Estado-Membro. Isto significa que a legislação da União Europeia deseja respeitar as diferenças entre os Estados-Membros relativamente ao significado e âmbito exatos dos conceitos em apreço. No entanto, o Tribunal deixou claro que a ausência de uma definição autónoma ao abrigo do direito da UE não significa que os Estados-Membros possam comprometer a consecução efetiva dos objetivos do ato da União em apreço, bem como o seu dever de dar execução ao ato em conformidade com os direitos fundamentais da UE. Por conseguinte, as disposições nacionais que indicam um conceito ou um termo contidos num ato da UE aplicam o direito da UE nos termos do artigo 51.º, n.º 1 da Carta.

Exemplos

Este exemplo foi tirado de: Tribunal de Justiça, acórdão de 24 de Abril de 2012, [Processo C-571/10, Kamberaj](#).

Uma legislação provincial italiana relativa à concessão de um subsídio de habitação previa um tratamento diferente a nacionais de países terceiros com uma autorização de residência de longa duração e cidadãos da União (italianos ou não) residentes no território da Província em questão. A concessão dos fundos baseou-se numa média ponderada estabelecida em função da importância numérica e das necessidades de cada grupo (nomeadamente, fundos disponíveis). No entanto, enquanto que para os cidadãos italianos e cidadãos da União a esses parâmetros se aplicava o multiplicador equivalente a 1, para os nacionais de países terceiros à importância numérica aplicava-se um multiplicador equivalente a 5 (levando assim a um montante inferior atribuído a este grupo).

O Sr. Kamberaj, um nacional de país terceiro residente de longa duração, intentou uma ação contra a decisão de indeferimento do seu pedido de subsídio à habitação. O Tribunal nacional questionou a compatibilidade da lei provincial com a Diretiva 2003/109/CE relativa ao estatuto de nacionais de países terceiros residentes de longa duração. Após a consideração de que o mecanismo de concessão dos fundos criou uma diferença no tratamento entre os dois grupos, o Tribunal levantou a questão de saber se tal estaria abrangido pelo âmbito de aplicação do artigo 11.º, n.º 1, alínea d), que prevê a igualdade de tratamento entre nacionais da UE e nacionais de países terceiros residentes de longa duração no que diz respeito à «segurança social, assistência social e proteção social tal como definidas na legislação nacional».

O Tribunal reconheceu que, mediante tal referência, o legislador europeu quis respeitar as diferenças entre os Estados-Membros relativas ao significado e alcance precisos dos conceitos em apreço. No entanto, salientou igualmente que os Estados-Membros não podem prejudicar a eficácia do princípio da igualdade de tratamento tal como consagrada na diretiva. O Tribunal afirmou então que o artigo 11.º, n.º 1, alínea d), deve ser lido à luz do artigo 34.º, n.º 3 da Carta, segundo o qual «a União reconhece e respeita o direito a uma assistência social e a uma ajuda à habitação destinadas a assegurar uma existência condigna a todos aqueles que não disponham de recursos suficientes». Conclui que o tribunal nacional deve verificar se o subsídio à habitação em apreço satisfazia o objetivo referido no artigo 34.º, n.º 3, da Carta. Se for o caso, o subsídio à habitação é abrangido pelo âmbito de aplicação do princípio de igualdade de tratamento tal como consagrado na diretiva.

2.7 Disposições nacionais baseadas numa derrogação prevista no direito da UE

As disposições do direito da UE por vezes preveem a possibilidade para os Estados-Membros de derogar às obrigações nelas estabelecidas. O exemplo mais relevante refere-se à norma sobre a livre circulação: os próprios Tratados ou a legislação relativos à sua aplicação, identificam o fundamento que justifica as medidas nacionais de restrição da liberdade fundamental de circulação de bens, capitais e serviços, bem como a livre circulação de cidadãos da UE. Por exemplo, a livre circulação de cidadãos da UE pode ser limitada apenas em razão da saúde pública, ordem pública e segurança pública, de acordo com a Diretiva 2004/38/CE (Diretiva sobre a Cidadania da UE). O recurso a estes fundamentos pode justificar uma medida de restrição nacional apenas se esta última cumprir com os direitos fundamentais da UE.

Exemplos

O exemplo seguinte baseia-se em: Tribunal de Justiça, acórdão de 23 de Novembro de 2010, [Processo C-145/09, Tsakouridis](#).

A Diretiva 2004/38/CE estabelece as condições e as restrições ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros. No que se refere ao direito dos cidadãos da UE, a Diretiva aplica o artigo 21.º, n.º 1 do TFUE, que confere a qualquer cidadão da UE o direito acima mencionado, «sujeito às restrições e condições previstas pelos Tratados e pelas disposições adotadas em sua aplicação».

De acordo com o artigo 27.º da diretiva, a liberdade de circulação e residência dos cidadãos da UE residentes noutra Estado-Membro pode ser restringida apenas por razões de ordem pública, segurança pública ou saúde pública. O artigo 28.º dispõe que, no caso de um cidadão da UE que tenha direito de residência permanente no território de outro Estado-Membro (i.e., que tenha residido legalmente por um período de 5 anos consecutivos nesse Estado-Membro), a medida de afastamento só pode ser adotada apenas por razões «graves» de segurança pública. Se o cidadão da UE tiver residido no Estado-Membro de acolhimento durante os dez anos precedentes, a medida de afastamento deve ser justificada por razões «imperativas» de segurança pública. No processo Tsakouridis um tribunal alemão pediu orientação ao TJUE sobre a interpretação das razões acima mencionadas, de forma a saber se, e em que medida, delitos penais ligados ao tráfico ilícito de estupefacientes em associação criminosa justificam a decisão de afastamento contra um cidadão da UE. O Tribunal afirmou que, em princípio, tais delitos penais são abrangidos pelo conceito de segurança pública.

No entanto, recordou igualmente que o tribunal nacional deve avaliar se, neste caso específico, as consequências do afastamento são proporcionadas em relação ao objetivo legítimo perseguido pela medida.

De acordo com o Tribunal, as razões de interesse público podem ser invocadas para justificar uma medida nacional que limita o exercício da liberdade de circulação dos cidadãos da UE apenas no caso de essa medida ter em consideração esses direitos, nomeadamente o direito ao respeito pela vida privada e familiar tal como previsto no artigo 7.º da Carta. O tribunal nacional deve por conseguinte considerar a solidez dos laços culturais e familiares do cidadão da UE em causa para com o Estado-Membro de acolhimento.

2.8 Disposições nacionais que afetam diretamente uma matéria regulada pelo direito da UE

Em dois processos decididos após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, (Processo C-555/07 *Kücükdeveci* e Processo C-441/14 *Dansk Industri*), o Tribunal de Justiça aplicou a Carta a medidas nacionais que se referiam à mesma matéria regulamentada por uma diretiva da UE, apesar de não terem sido adotadas para a sua implementação (eram anteriores à diretiva), nem terem o efeito prático de a implementarem (com efeito, não eram conformes com a diretiva). Dado que o prazo para a implementação da diretiva já tinha expirado aquando da ocorrência dos fatos do processo, e que o processo era abrangido pelo âmbito pessoal e material da diretiva, nesse caso a Carta pode ser aplicada.

Exemplos

Este exemplo foi tirado de: acórdão de 19 de Janeiro de 2010, [Processo C-555/07 Küçükdeveci](#).

A Sra. Küçükdeveci, colaboradora de uma empresa privada, denunciou a incompatibilidade da Diretiva 2000/78/CE com o artigo 622(2) do *Bürgerliches Gesetzbuch* (Código Civil Alemão). De acordo com a disposição nacional, o cálculo do período de pré-aviso de despedimento não deve contar períodos de trabalho anteriores ao 25º ano de idade da colaboradora. Assim, o período de pré-aviso da colaboradora foi calculado como se ela tivesse três anos de serviço, embora fossem dez.

A disposição nacional não foi adotada em aplicação da diretiva (antecedeu-a), nem pode ser considerada como uma medida de implementação substantiva (ou melhor, interferiu diretamente com a diretiva). Tendo verificado que a conduta alegadamente discriminatória ocorreu após a expiração do prazo de transposição da diretiva, o Tribunal afirmou que, «[nessa] data, a diretiva tinha o efeito de abranger no âmbito do direito da UE a legislação nacional em apreço no processo principal, que se refere a uma matéria regida por essa diretiva, neste caso as condições de despedimento» (n.º 25).

Este tipo de ligação tem efeitos de grande alcance quando o caso envolve apenas entidades privadas, havendo um conflito entre uma disposição de direito interno e uma disposição da diretiva que especifica um direito fundamental da UE. Se a disposição da Carta satisfizer o teste do efeito direto (ver [secções 2, Parte II e 7, Parte III](#)), o tribunal nacional pode invocar a Carta para a não aplicação de disposições nacionais em conflito, ultrapassando assim a falta de efeitos horizontais diretos das diretivas.

3. O papel das fontes de proteção nacional no âmbito de aplicação da Carta

Quando um processo envolve uma norma nacional adotada «na implementação do direito da UE» (ver [secção 2, Parte II](#)), a Carta é aplicável. No entanto, isto não significa que as fontes de proteção nacional – a Constituição nacional, nomeadamente – não têm qualquer papel.

O artigo 53.º da Carta estipula: «[n]enhuma disposição da presente Carta deve ser interpretada no sentido de restringir ou lesar os Direitos do Homem e as liberdades fundamentais reconhecidos, nos respetivos âmbitos de aplicação, (...) pelas Constituições dos Estados-Membros».

No Processo C-399/11 *Melloni*, o Tribunal de Justiça esclareceu que quando a Carta garantir um nível específico de proteção, a Carta prevalece sobre as disposições constitucionais dos Estados-Membros. Pelo contrário, se a Carta não prever um nível específico de proteção, aplicar-se-ão as normas nacionais desde que sejam respeitadas duas condições. Em primeiro lugar, a aplicação das normas nacionais não deve comprometer o nível de proteção estabelecido pela Carta. Em segundo lugar, devem ser garantidos «o primado, a unidade e a efetividade» do direito da UE. Ver a título de exemplo os acórdãos C-168/13 PPU *Jeremy F* e C-617/10 *Åkerberg Fransson*.

Em caso de dúvidas para saber se as duas condições estão satisfeitas, um tribunal nacional pode apresentar um reenvio prejudicial pedindo ao Tribunal de Justiça para se pronunciar sobre a interpretação das disposições da UE em apreço.

4. A distinção entre «direitos» e «princípios»

Tal como referido na [secção 3, Parte I](#), os direitos fundamentais da UE atuam como **parâmetros de interpretação** e **fundamentos de validade** de qualquer ato adotado pelas instituições, órgãos e organismos, serviços e agências da UE. Além disso, representam parâmetros de compatibilidade com o direito da União relativamente a atos nacionais que entram no seu âmbito de aplicação.

O artigo 52.º, n.º 5 da Carta estipula: «As disposições da presente Carta que contenham princípios podem ser aplicadas através de atos legislativos e de execução adotados pelas instituições, órgãos e organismos da União, e por atos dos Estados-Membros quando estes apliquem o direito da União, no exercício das respetivas competências. Só serão invocados perante o juiz tendo em vista a interpretação desses atos e a fiscalização da sua legalidade». Por outras palavras, o artigo 52.º, n.º 5 define um regime de controlo jurisdicional limitado das disposições da Carta que contêm «princípios», bem como «direitos». Tal consta da respetiva anotação. «O n.º 5 esclarece a distinção estabelecida na Carta entre «direitos» e «princípios». De acordo com essa distinção, os direitos subjetivos devem ser respeitados, enquanto os princípios devem ser observados (artigo 51.º, n.º 1). Os princípios podem ser aplicados através de atos legislativos ou de execução (adotados pela União e pelos Estados-Membros quando estes apliquem o direito da UE, no exercício das respetivas competências); assim, só se tornam relevantes para os tribunais quando há que proceder à interpretação ou revisão desses atos. No entanto, não podem servir de fundamento a pedidos diretos que exijam a ação positiva das instituições da União ou das autoridades dos Estados-Membros».

Contudo, a identificação do âmbito e dos efeitos do artigo 52.º, n.º 5 da Carta levanta algumas questões.

No que diz respeito ao **âmbito**, não existe uma lista exaustiva dos «princípios» da Carta. A anotação do artigo 52.º, n.º 5 apenas fornece alguns exemplos. Salienta ainda que algumas disposições da Carta podem conter elementos tanto de um «direito» como de um «princípio»: «A título de exemplo, refiram-se os princípios reconhecidos na Carta, nomeadamente nos artigos 25.º (Direitos das pessoas idosas), 26.º (Integração das pessoas com deficiência) e 37.º (Proteção do Ambiente). Nalguns casos, um artigo da Carta pode conter tanto elementos de um direito como de um princípio, nomeadamente nos artigos 23.º (Igualdade entre homens e mulheres), 33.º (Vida familiar e vida profissional) e 34.º (Segurança social e assistência social)». No que diz respeito aos **efeitos**, os «princípios» não podem ser invocados diretamente por particulares para obter a não aplicação das disposições nacionais em conflito (ver [secção 1, Parte II](#) até [secção 7](#)).

É difícil perceber se os «princípios» podem ser invocados como parâmetros de interpretação e fundamentos de validade de *qualquer* ato da UE e atos nacionais abrangidos pelo âmbito da Carta, ou melhor, de atos da UE e nacionais que dão execução aos «princípios». Atualmente, o Tribunal de Justiça referiu-se ao artigo 52.º, n.º 5 apenas no [Processo C-356/12 Glatzel](#), relativo ao artigo 26.º da Carta sobre a «Integração de pessoas com deficiência». Contudo, as questões problemáticas acima referidas não receberam uma resposta definitiva.

As dúvidas sobre os efeitos jurídicos dos princípios da Carta podem ser resolvidas através da apresentação de um reenvio prejudicial ao Tribunal de Justiça.

5. A interpretação dos direitos fundamentais garantidos pela Carta: as anotações

Para estabelecer a proteção oferecida pelos direitos fundamentais da Carta, é útil consultar as anotações da Carta.

De acordo com o artigo 52.º, n.º 7 da Carta, as anotações «[foram] elaboradas para orientar a interpretação da presente Carta e devem ser tidas em devida conta pelos órgãos jurisdicionais da União e dos Estados-Membros».

Nomeadamente, as anotações indicam a fonte(s) de inspiração de cada direito fundamental da Carta: por exemplo, a CEDH, a Carta Social Europeia, as tradições constitucionais dos Estados-Membros, etc.

Esta indicação é especialmente relevante à luz das regras de interpretação específicas estabelecidas no Título VII da Carta, em função da fonte de inspiração do direito fundamental em causa. Existem regras de interpretação das disposições da Carta que correspondem a direitos fundamentais garantidos pela CEDH, bem como de interpretação das disposições da Carta que reconhecem os direitos fundamentais como resultando das tradições constitucionais dos Estados-Membros (ver, respetivamente, os artigos 52.º, n.º 3 e 52.º, n.º 4 da Carta).

5.1 Direitos correspondentes na Carta e na CEDH

O artigo 52.º, n.º 3 da Carta dispõe que: «[n]a medida em que [a] Carta contenha direitos correspondentes aos direitos garantidos pela [CEDH], o sentido e o âmbito desses direitos são iguais aos conferidos por (...) essa Convenção. Esta disposição não obsta a que o direito da União confira uma proteção mais ampla».

O seja, a CEDH representa um *padrão* mínimo de proteção no que diz respeito aos «direitos correspondentes». Por conseguinte, todos os atos da UE, bem como os atos nacionais que apliquem o direito da UE devem oferecer aos direitos correspondentes um nível de proteção coerente com a CEDH. Em caso de dúvidas, pode ser útil apresentar um reenvio prejudicial (sobre a validade ou a interpretação das disposições do direito da UE em causa, dependendo das circunstâncias).

A anotação oficial do artigo 52.º, n.º 3 fornece alguma assistência sobre a identificação dos direitos correspondentes: contém duas listas, uma que enumera os artigos da Carta com «o [mesmo] sentido e âmbito (...) do que os artigos correspondentes da CEDH», ou «[com] o mesmo [sentido] do que os artigos correspondentes da CEDH, mas (...) com [âmbito] mais amplo».

Ambas as listas não são exaustivas: refletem o estado de evolução atual do direito e estão abertas à «evolução do direito, da legislação e dos Tratados». Podem-se certamente encontrar outros direitos correspondentes.

A título de exemplo, a anotação relativa ao artigo 49.º, n.º 1 da Carta estabelece que esta disposição corresponde ao artigo 7.º, n.º 1 da CEDH, à exceção do princípio da retroatividade da lei penal mais favorável, tal como referido na última parte da disposição da Carta. No acórdão *Scoppola v. Itália* (n.º 2) de 2009, o Tribunal de Estrasburgo, citando o artigo 49.º, n.º 1 da Carta, interpretou o artigo 7.º, n.º 1 da CEDH, como abrangendo igualmente o princípio de retroatividade da lei penal nacional que prevê uma pena mais favorável.

A anotação relativa ao Artigo 52.º, n.º 3 da Carta, fornece algumas indicações adicionais úteis:

O âmbito e o sentido dos direitos correspondentes devem ser estabelecidos tendo em conta o texto da CEDH e os respetivos Protocolos, tal como interpretados pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem;

A correspondência inclui as restrições, que devem ser tidas em consideração na interpretação da Carta;

Assim, os direitos da CEDH que não permitam restrições ao abrigo dos (“direitos garantidos”) da CEDH, também não podem ser restringidos ao abrigo da Carta.

5.2 O papel das tradições constitucionais comuns

O artigo 52.º, n.º 4 da Carta estipula:

«Na medida em que a presente Carta reconheça direitos fundamentais decorrentes das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros, tais direitos devem ser interpretados em harmonia com essa tradições».

A anotação correspondente salienta que: «A regra de interpretação do n.º 4 baseou-se no artigo 6.º, n.º 3 do TUE e tem devidamente em conta a abordagem respeitante às tradições constitucionais comuns seguida pelo Tribunal de Justiça (p. ex. acórdão de 13 de Dezembro de 1979, Processo 44/79 *Hauer* [1979] Colet. 3727; acórdão de 18 de Maio de 1982, Processo 155/79 *AM&S* [1982] Colet. 1575). De acordo com essa regra, em vez de se seguir a abordagem rígida do «menor denominador comum», os direitos em causa consignados na Carta deverão ser interpretados de forma a proporcionar um elevado nível de proteção que seja adequado ao direito da União e esteja em harmonia com as tradições constitucionais comuns».

Ao contrário da anotação relativa ao artigo 52.º, n.º 3, a do artigo 52.º, n.º 4 não enumera os direitos fundamentais da Carta decorrentes das tradições constitucionais dos Estados-Membros. Algumas indicações a este respeito são disponibilizadas nas anotações relativas às disposições essenciais da Carta. A título de exemplo, a anotação relativa ao artigo 20.º sobre a «Igualdade perante a lei» estabelece o seguinte: «Este artigo corresponde ao princípio geral de direito que está inscrito em todas as constituições europeias e que o Tribunal de Justiça considerou como um princípio fundamental do direito comunitário (acórdão de 13 de novembro de 1984, Processo 283/83 *Racke* [1984] Colet. 3791, acórdão de 17 de Abril de 1997, Processo 15/95 *EARL* [1997] Colet. I-1961, e acórdão de 13 de Abril de 2000, Processo 292/97 *Karlsson* [2000] Colet. 2737)».

Plausivelmente, o âmbito do artigo 52.º, n.º 4 da Carta abrange mais disposições do que aquelas que, de acordo com a respetiva anotação, refletem as tradições constitucionais dos Estados-Membros. Nomeadamente, convém consultar a jurisprudência dos princípios gerais do direito da UE (ver [secção 2.3, Parte I](#)), dado que o Tribunal de Justiça se inspirou nas tradições constitucionais dos Estados-Membros para identificar e reelaborar estes princípios.

Os efeitos da regra de interpretação estabelecidos no artigo 52.º, n.º 4 da Carta não são muito claros. Atualmente, não existem acórdãos do Tribunal de Justiça que os esclareçam. No entanto, a abordagem do nível máximo de proteção não foi aprovada: ou seja, não se deve alinhar o âmbito de proteção da disposição da Carta em causa com a constituição do Estado-Membro que oferece a proteção mais ampla. De acordo com a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, «a interpretação dos direitos fundamentais da [UE] deve ser garantida no quadro da estrutura e dos objetivos da UE» ([Parecer 2/13](#), n.º 170). Esta estrutura compreende o respeito pelas tradições constitucionais dos Estados-Membros.

6. Restrições aos direitos fundamentais da Carta

O artigo 52.º, n.º 1 da Carta estabelece os requisitos para a admissibilidade de restrições aos direitos fundamentais da Carta. «Qualquer restrição ao exercício dos direitos e liberdades reconhecidos pela presente Carta deve ser prevista por lei e respeitar o conteúdo essencial desses direitos e liberdades. Na observância do princípio da proporcionalidade, essas restrições só podem ser introduzidas se forem necessárias e corresponderem efetivamente a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União, ou à necessidade de proteção dos direitos e liberdades de terceiros».

Embora não esteja mencionado no artigo 52.º, n.º 1 da Carta, alguns direitos fundamentais têm um caráter absoluto: não podem ser sujeitos a restrições. Dado que a CEDH estabelece um nível mínimo de proteção, em virtude do artigo 52.º, n.º 3 da Carta, (ver [secção 5.1](#)), os direitos fundamentais garantidos pela CEDH (tais como o direito à vida, ou a proibição da tortura e dos tratos ou penas desumanos e degradantes) também não admitem restrições ao abrigo da Carta.

Para verificar a admissibilidade de uma restrição a um direito fundamental da Carta, é necessário responder às perguntas seguintes:

É admitida a restrição ao direito fundamental em causa?

Em caso afirmativo, essa restrição respeita a essência do direito fundamental?

Em caso afirmativo, essa restrição responde realmente aos objetivos de interesse geral reconhecidos pela União? Na alternativa, essa restrição serve o propósito da proteção dos direitos e liberdades de terceiros?

Em caso afirmativo, a restrição é proporcionada? (isto significa que a restrição deve ser adequada ao objetivo perseguido)

Em caso afirmativo, a restrição é necessária? (isto significa que a restrição deve atingir o objetivo perseguido sem causar mais interferência do que o necessário em relação ao direito fundamental em causa).

Algumas indicações úteis sobre a forma de condutor essa avaliação constam do anexo IV do documento do Conselho da UE «

[Orientações sobre a metodologia para a verificação da compatibilidade dos direitos fundamentais nos órgãos preparatórios do Conselho](#)» (2014)

No que diz respeito à jurisprudência do Tribunal de Justiça, o [Processo C-92/09 *Volker und Markus Schecke*](#) oferece uma ilustração clara do *teste* relativo ao artigo 52.º, n.º 1 da Carta «em ação».

7. Os efeitos da Carta a nível nacional

Quando uma medida nacional está em conflito com a Carta, o tribunal nacional deve verificar, em primeiro lugar, se a medida nacional em apreço pode ser interpretada em conformidade com a Carta (I). No caso de não ser possível, o tribunal nacional deve então considerar se a disposição da Carta da UE em causa satisfaz os requisitos para produzir efeitos diretos (II). Em último recurso, as vítimas da violação dos direitos fundamentais da UE podem processar o Estado-Membro em causa e reclamar indemnização (III). As condições e restrições específicas destas três formas de proteção mencionadas, bem como a ordem lógica de as invocar, estão ilustradas no [Processo C-441/14 *Dansk Industri \(DI\)*](#).

I – Interpretação do direito nacional em conformidade com o direito da UE

A fim de resolver o conflito, os tribunais nacionais devem considerar toda a regulamentação do direito nacional e aplicar os métodos de interpretação reconhecidos por essa regulamentação. Se possível, devem interpretar as disposições **nacionais em causa à luz do texto** e da finalidade das disposições do direito da UE relevantes para o caso.

A título de exemplo, no [Processo C-149/10 *Chatzi*](#), um tribunal nacional grego pediu ao Tribunal de Justiça para esclarecer a interpretação do sentido do artigo 2.º, n.º 2 do Acordo-Quadro sobre a Licença Parental (que figura em anexo à Diretiva 96/34/CE), à luz do artigo 24.º da Carta (direitos da criança). O órgão jurisdicional de reenvio questionou a compatibilidade da legislação nacional que aplica o acordo com a Carta, na medida em que garantem às mães de gémeos apenas uma licença parental.

O Tribunal de Justiça afirmou que a medida nacional não **estava em conflito** com o artigo 24.º da Carta. No entanto, considerou que, a fim de respeitar o princípio de igualdade perante a lei **garantido no artigo 20.º da Carta**, o Estado-Membro deve tomar as medidas necessárias para considerar a situação particular dos pais de gémeos. Efetivamente, esta situação é diferente da situação de pais de filhos únicos, ou de filhos próximos de idade (os quais podem beneficiar de dois períodos de licença parental).

Consequentemente, o Tribunal de Justiça respondeu à pergunta colocada pelo tribunal grego da forma seguinte: «[o Acordo-Quadro], interpretado à luz do princípio da igualdade, (...) impõe à legislação nacional estabelecer um regime de licença parental que, perante a situação no Estado-Membro em causa, garanta aos pais de filhos gémeos um tratamento que leve em conta as suas necessidades particulares. Cabe aos tribunais nacionais determinar se as regras nacionais satisfazem o requisito e, caso seja necessário, interpretar essas regras nacionais, tanto quanto possível, em conformidade com o direito da UE».

II – Efeito direto dos direitos fundamentais da Carta e não aplicação das disposições contrárias do direito nacional

De acordo com a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, as disposições do direito da UE que são claras, precisas e não sujeitas a condições podem ser invocadas por pessoas coletivas e singulares perante os tribunais nacionais, para obterem a não aplicação de disposições nacionais contrárias. É o chamado efeito direto do direito da UE. O efeito direto é vertical ou horizontal dependendo do facto de ser invocado no contexto de um processo entre uma pessoa singular ou coletiva e um Estado-Membro (efeito direto vertical), ou em litígios entre entidades privadas (efeito direto horizontal).

Convém lembrar que o Tribunal de Justiça aprovou uma visão ampla de «Estado», que abrange o poder legislativo, executivo e judicial, bem como, qualquer autoridade pública central e local. Inclui igualmente «um organismo, independentemente da sua forma jurídica, ao qual incumbe, nos termos de uma medida adotada pelo Estado, fornecer um serviço público controlado pelo Estado gozando para esse fim de atribuições especiais para além daquelas decorrentes das normas correntes aplicáveis entre particulares» (ver, a título de exemplo, [Processo C-282/10 Dominguez](#)).

No Processo [C-176/12 Association de médiation sociale \(AMS\)](#), o Tribunal de Justiça afirmou que nalgumas circunstâncias a Carta poderia ter um efeito direto horizontal. Concluiu que o princípio de não discriminação com base na idade consagrado no artigo 21.º, n.º 1 da Carta tem efeito horizontal direto e pode ser invocado diretamente para a não aplicação de uma disposição nacional contrária, pois é «suficiente por si só para conferir aos particulares um direito fundamental que estes podem invocar como tal».

As seguintes observações podem ser formuladas com base no caso *AMS*:

Um conflito entre o direito nacional e a Carta leva à não aplicação do primeiro quando a disposição da Carta em apreço é suficiente por si só para conferir um direito fundamental que pode ser invocado como tal (ou seja, sem a necessidade de medidas de aplicação, a nível da UE ou a nível nacional); nestas circunstâncias, o efeito direto da disposição da Carta pode ser invocado quer nos processos verticais como horizontais (como foi o caso com *AMS*); o artigo 21.º, n.º 1 da Carta satisfaz os requisitos para o efeito direto, pelo menos em relação à não discriminação em razão da idade. No entanto, o mesmo aplica-se às outras razões de não discriminação mencionadas nesta disposição;

o artigo 27.º da Carta sobre o direito dos trabalhadores à informação e consulta na empresa não tem efeito direto: o Tribunal exclui-o no processo *AMS*.

Se o processo pendente envolve uma disposição da Carta diferente, convém pedir ao TJUE para esclarecer se satisfaz o *teste AMS* (embora os tribunais nacionais cujos acórdãos não são definitivos não tenham o dever de reenvio).

III – Ação de indemnização por danos contra um Estado-Membro por infração do direito da UE

Quando a interpretação do direito nacional em conformidade com a Carta é excluída, tal como a do efeito direto, a vítima da violação de um direito fundamental da UE pode intentar uma ação de indemnização contra o Estado-Membro em causa, por infração do direito da UE.

Embora a ação deva ser proposta junto do tribunal nacional competente a determinar de acordo com as regras processuais nacionais que regem ações semelhantes, as condições que devem ser satisfeitas são estabelecidas uniformemente pelo direito da UE; além disso, as referidas regras processuais devem ser compatíveis com o direito à proteção jurisdicional efetiva consagrado no artigo 47.º da Carta, nomeadamente com os princípios de efetividade e equivalência tal como elaborados pela Tribunal de Justiça. Em caso de dúvidas sobre a compatibilidade das regras nacionais com os parâmetros do direito da UE mencionados, o tribunal nacional poderá efetuar um reenvio prejudicial para o Tribunal de Justiça (ver o acórdão resultante do reenvio prejudicial [C-279/09 DEB](#)).

Última atualização: 25/11/2020

Manutenção da página: Comissão Europeia. As informações constantes desta página não refletem necessariamente a posição oficial da Comissão Europeia. A Comissão declina toda e qualquer responsabilidade relativamente às informações ou dados contidos ou referidos no presente documento. Quanto às regras de direitos de autor aplicáveis às páginas europeias, queira consultar a «advertência jurídica».