1. Os beneficiários da proteção garantida pela Carta

Desde a entrada em vigor do Tratado de Maastricht em 1993, qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro da UE é automaticamente também um cidadão da UE. A cidadania da UE é adicional à cidadania nacional e confere uma série de direitos, incluindo o direito à não discriminação em razão da nacionalidade nos termos do Tratado, e o direito à liberdade de circulação e permanência na UE, nos termos das condições estabelecidas no direito da UE. Mais informações sobre os direitos dos cidadãos da UE e a forma de os exercer estão disponíveis aqui.

É importante destacar que os **cidadãos da UE não são os beneficiários exclusivos desta proteção:** os **nacionais de países terceiros** e **apátridas** podem igualmente contar com a Carta. As **pessoas coletivas** também têm direito à proteção de alguns direitos fundamentais da Carta: sobre esta questão, ler mais informações na secção 1.1.

Apenas alguns direitos fundamentais concedidos pela Carta são garantidos unicamente a cidadãos da UE, nomeadamente:

O direito ao trabalho (artigo 15.°, n.° 1)

A liberdade de empresa (artigo 16.°);

O direito de eleger e de ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu e nas eleições municipais (artigos 39.° e 40.°);

O direito à liberdade de circulação e permanência na UE (artigo 45.°);

O direito à proteção por parte das autoridades diplomáticas e consulares de qualquer outro Estado-Membro da UE (artigo 46.°).

Note-se também que, até à data, o TJUE só concedeu a cidadãos da UE prevalecerem-se do direito à não discriminação em razão da nacionalidade no âmbito dos Tratados, tal como definido no artigo 18.° do TFUE e agora também no artigo 21.°, n.° 2 da Carta.

Contudo, ambos os cidadãos europeus e *não* europeus podem exercer a maioria dos direitos fundamentais previstos na Carta da UE. O fator decisivo consiste em apurar se a violação alegada dos direitos fundamentais é imputável à própria União ou a um Estado-Membro da UE «na aplicação do direito da UE». A secção 3 fornece orientação a este respeito.

1.1 Pessoas coletivas enquanto beneficiárias da proteção da Carta

Algumas disposições da Carta incluem de forma explícita «qualquer pessoa coletiva com sede social na União» entre os beneficiários dos direitos que garantem, nomeadamente:

O direito de acesso aos documentos das instituições, órgãos e organismos, serviços e agências da UE (artigo 42.°);

O direito de apresentar petições ao Provedor de Justiça da UE respeitantes a casos de má administração na atuação das instituições, órgãos e organismos, serviços ou agências da UE (artigo 43.°);

O direito de petição ao Parlamento Europeu (artigo 44.°).

Contudo, a maioria das disposições da Carta não contém qualquer indicação sobre esta questão.

Diversas disposições parecem limitar-se intrinsecamente às pessoas singulares, tal como: o artigo 1.° (Dignidade do ser humano), artigo 2.° (Direito à vida), artigo 3.° (Direito à integridade do ser humano), artigo 4.° (Proibição da tortura e dos tratos ou penas desumanos ou degradantes), artigo 5.° (Proibição da escravidão e do trabalho forçado), artigo 9.° (Direito de contrair casamento e de constituir família), artigo 18.° (Direito de asilo), artigo 19.° (Proteção em caso de afastamento, expulsão ou extradição), artigo 23.° (Igualdade entre homens e mulheres), artigo 24.° (Direitos das crianças), artigo 25.° (Direitos das pessoas idosas), artigo 26.° (Integração das pessoas com deficiência), artigo 29.° (Direito de acesso aos serviços de emprego), artigo 30.° (Proteção em caso de despedimento sem justa causa), artigo 31.° (Condições de trabalho justas e equitativas), artigo 32.° (Proibição do trabalho infantil e proteção dos jovens no trabalho), artigo 33.° (Vida familiar e vida profissional), artigo 34.° (Segurança social e assistência social), artigo 39.° (Direito de eleger e de ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu), artigo 40.° (Direito de eleger e de ser eleito nas eleições municipais), artigo 45.° (Liberdade de circulação e de permanência), artigo 46.° (proteção diplomática e consular).

Pelo contrário, com base na jurisprudência do Tribunal de Justiça, as pessoas coletivas podem invocar outras disposições da Carta nas quais não se encontram explicitamente mencionados entre os beneficiários, nomeadamente: artigos 7.° e 8.° no que diz respeito à vida privada e de família e à proteção dos dados pessoais (ver Processo C-92/09 Volker und Markus Schecke), e artigo 47.°, n.° 3 sobre o acesso à assistência judiciária (ver Processo C-279/09 DEB). Por outro lado, a jurisprudência do Tribunal de Justiça demonstra que a proteção concedida a pessoas coletivas pode ser diferente, em termos de alcance e nível, daquela concedida a pessoas singulares.

As restantes disposições pertencem à “zona cinzenta”. Se um caso envolvendo alguma dessas disposições se encontrar, por qualquer motivo, no âmbito de aplicação da Carta, seria aconselhável pedir ao Tribunal de Justiça para esclarecer se uma pessoa coletiva consta dos beneficiários da proteção.

Na sua avaliação, o Tribunal de Justiça deve levar em conta a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, para saber se a disposição da Carta em causa pode ser considerada como “direito correspondente” de acordo com o Artigo 52.°, n.° 3 da Carta (ver secções 5 e 5.1, Parte III e os processos *Schecke* e *DEB*, já mencionados acima).

2. As entidades obrigadas a respeitar a Carta

De acordo com o artigo 51.°,n.° 1, **a Carta é vinculativa para**:

As instituições, órgãos e organismos, serviços e agências da UE;

Os Estados-Membros apenas quando apliquem o direito da UE.

Qualquer **instituição, órgão e organismo, serviço e agência da UE** são obrigados a respeitar a Carta, tal como os seus agentes.

Devem respeitar a Carta quando adotam e aplicam os atos da UE, e, mais em geral, quando exercem as atribuições e competências definidas nos Tratados da UE (o TUE e o TFUE).

Exemplos de violações de direitos fundamentais por parte das **instituições, órgãos e organismos, serviços ou agências** da UE, ou por um agente, incluem:

a adoção de um ato jurídico (por exemplo, uma diretiva ou regulamento da UE) que não oferece salvaguardas adequadas relativamente ao tratamento de dados pessoais;

a recusa do acesso aos documentos;

a investigação por parte de funcionários da Comissão para apurar se as regras da concorrência foram infringidas, contrária ao direito do respeito pela vida privada.
Note-se que a Carta vincula as instituições, órgãos e organismos, serviços ou agências da UE também quando adotam ou aplicam um ato destinado a ter efeitos também, ou exclusivamente, fora da UE. A Carta vincula igualmente os agentes da UE no exercício das suas funções fora da UE. Considere-se os exemplos seguintes:
um acordo internacional negociado entre a UE e os EUA relativo à troca de dados pessoais;
uma decisão do Conselho da União Europeia pedindo o congelamento de fundos de um nacional do Iraque, ou uma pessoa coletiva instalada no Iraque.
No que diz respeito ao conceito de "Estado", a anotação do artigo 51.°, n.°1 (ver secção 6, Parte III das anotações da Carta) salienta que inclui «as autoridades centrais bem como os órgãos e organismos regionais ou locais, e as organizações públicas, quando apliquem o direito da União». A Carta é vinculativa para o Estado igualmente quando este atua na qualidade de empregador.
Além disso, de acordo com a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, o conceito de "Estado" abrange também «um órgão, qualquer que seja a sua forma jurídica, ao qual tenha sido atribuída a responsabilidade, nos termos de uma medida adotada pelo Estado, pela prestação de um serviço público sob o controlo do Estado, tendo para esse efeito competências específicas para além das que decorrem das regras normalmente aplicáveis às relações entre particulares» (ver Processo C-282/10 *Dominguez*). Assim, quando tal órgão aplica o direito da UE, é obrigado a respeitar a Carta da mesma forma do que qualquer autoridade do Estado.
Assim, de acordo com o seu artigo 51.°, n.° 1, a Carta pode ser invocada contra qualquer violação de direitos fundamentais que tem a sua origem num ato adotado pelas instituições, órgãos, serviços e agências da UE. Em contrapartida, os particulares podem invocar a proteção da Carta contra a violação dos direitos fundamentais causada apenas por um ato nacional que «implementa o direito da UE».
Trata-se de uma **diferença importante** comparada com a CEDH e as constituições nacionais: qualquer ato de um Estado-Membro da UE pode ser impugnado contra a constituição desse Estado e contra a CEDH.
É, pois, pertinente questionar-se, se valerá a pena estabelecer se a alegada violação da Carta por um ato nacional ocorreu numa situação de aplicação do direito da UE.
Na **perspetiva do particular que procura proteção**, valerá a pena, se a Carta for aplicável, na medida em que:
a vítima da violação pode usar os diversos meios de proteção judiciais e extrajudiciais previstos no direito da UE (ver secção 4, Parte I) ;
por exemplo, antes de apresentar uma queixa ao Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, sobre a violação da CEDH, é necessário analisar previamente todas as soluções a nível nacional (para mais informações sobre este regulamento e o seu alcance consultar o
Guia prático sobre os critérios de admissibilidade) ;
Em contrapartida, o primeiro órgão jurisdicional nacional competente pode apresentar um reenvio prejudicial ao Tribunal de Justiça (ver secção 4);
O direito da UE acarreta alguns efeitos especiais a nível nacional, que podem fornecer à vítima da violação uma proteção particularmente efetiva, tal como o dever do órgão jurisdicional nacional de não aplicar qualquer ato nacional que seja incompatível com a Carta, ou de o interpretar em conformidade com a Carta, bem como o pagamento de indemnizações pelo Estado-Membro em causa.
Na **perspetiva da relação entre o direito da UE e o direito nacional (perspetiva jurídica)**, a questão de saber se o ato nacional implementa o direito da UE deve ser abordada: dado que o direito da UE tem primazia sobre o direito nacional, este último deve obedecer ao primeiro.
Em suma, dentro do âmbito de aplicação do direito da UE, a Carta constitui um ponto de referência relativamente à proteção dos direitos fundamentais. As fontes da proteção dos direitos fundamentais a nível nacional podem ter uma função; no entanto, a sua relevância depende da "intensidade" da ligação entre o direito da UE e as disposições nacionais em apreço neste caso (ver secção 7, Parte III).

2.1 Quando devem os particulares respeitar a Carta

Os particulares são os destinatários da proteção da Carta. Em contrapartida, não estão mencionadas entre as entidades que são obrigadas a respeitar a Carta.
No entanto, isto não significa que os particulares não tenham o dever de respeitar a Carta.
De acordo com o Tribunal de Justiça, uma **disposição** da Carta que é «**por si só suficiente para conferir aos particulares um direito individual que podem invocar como tal» pode ser invocada para pedir a não aplicação de disposições contrárias nacionais, também em processos contra particulares** (ver Processo C-176/12 *Association de médiation sociale*, § 47).
Consideremos o exemplo seguinte (baseado no Processo C-555/07 Kücükdeveci). O Sr. A é um empregador privado e a Sra. B é uma das suas colaboradoras. A Sra. B recebe uma carta de despedimento, com um pré-aviso de um mês. A carta está em conformidade com as disposições nacionais aplicáveis que estabelecem um prazo de pré-aviso de um mês se a duração do emprego não ultrapassar os dois anos, sem contar os períodos anteriores ao colaborador fazer 25 anos de idade. Segundo a Sra. B, que foi contratada desde os 18 anos, esta regra é discriminatória em razão da idade. Por conseguinte, instaurou um processo contra o seu empregador no tribunal nacional. Este considera que as disposições nacionais alegadamente discriminatórias em razão da idade aplicam o direito da UE, dado que a matéria sobre as condições de despedimento é abrangida pela Diretiva 2000/78/EC, a qual estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional. O Tribunal de Justiça, depois de confirmar que as disposições nacionais em causa aplicam o direito da UE, considera que o Artigo 21.°, n.° 1 da Carta, que proíbe a discriminação em razão - designadamente – da idade, pode ser diretamente invocado para não aplicar uma disposição nacional contrária, inclusivamente em processos que envolvem particulares contra particulares. Segundo o Tribunal, tais disposições nacionais são discriminatórias em razão da idade; por conseguinte, o tribunal nacional não as deve aplicar à Sra. B.
Por outras palavras, apesar do dever de assegurar que as regulamentações nacionais são compatíveis com a Carta incumbir apenas aos Estados-Membros, o incumprimento por parte destes pode resultar na aplicação direta das disposições da Carta contra particulares.
O caracter distintivo das (algumas) disposições da Carta, conhecido por **efeito horizontal direto**, constitui um **valor acrescentado comparado com a CEDH**, cujas disposições não dispõem do mesmo.
O efeito horizontal direto da Carta é claramente uma **faca de dois gumes**: por um lado, reforça a proteção dos direitos fundamentais individuais; por outro lado, os particulares que agiram em conformidade com o direito nacional podem perder o processo.
Neste sentido, torna-se muito importante saber quais as disposições da Carta que dispõem do efeito direto. Mais informações sobre este ponto na secção 7, Parte III.

3. Quando um ato nacional aplica o direito da UE

Segundo o Tribunal de Justiça, um ato nacional «aplica o direito da UE» quando é «abrangido pelo âmbito de aplicação do direito da UE» (ver Processo C-617/10 *Åkerberg Fransson*, §§ 17-23). Assim, a Carta é aplicável a todos os atos **«abrangidos pelo âmbito de aplicação do direito da UE»**, e apenas a tais atos.
Numa primeira abordagem, esta fórmula críptica adicional não facilita a compreensão do âmbito de aplicação da Carta. No entanto, antes do Tratado de Lisboa, o Tribunal de Justiça invocou esta fórmula em relação ao âmbito de aplicação dos direitos fundamentais protegidos enquanto princípios gerais do

direito da UE. Esta jurisprudência esclarece o conteúdo subjacente à fórmula da/o «implementação/âmbito de aplicação do direito da União». Isto significa que:

a proteção da Carta não pode ser ativada simplesmente alegando que o processo em debate diz respeito à violação, por parte de um ato nacional, de um direito fundamental concedido pela Carta; ou seja,

um ato nacional é abrangido pelo âmbito de aplicação do direito da UE, e portanto da Carta, quando um regulamento do direito primário e do direito derivado da UE, com exceção da disposição da Carta alegadamente violada, é aplicável ao caso em apreço.

Por outras palavras, **a situação da ocorrência da violação deve ser regulamentada pela legislação da UE**. Uma lista de casos em que esta condição está preenchida está disponível na secção 2, Parte III.

Para além das disposições da Carta em si, outras disposições do direito da UE não podem dar lugar à proteção da Carta. Nomeadamente, as disposições dos Tratados (TUE e TFUE) que conferem à União o poder de atuar em determinadas áreas não podem, por si sós, dar lugar à aplicação da Carta. No entanto, se o legislador da UE exercer esse poder, adotando atos numa determinada domínio, as violações dos direitos fundamentais ocorridas no domínio abrangido por esses atos serão relevantes ao abrigo da Carta.

Por exemplo, o artigo 30.°, oferece proteção contra os despedimentos sem justa causa. A União goza da competência jurídica para adotar legislação para regulamentar os despedimentos, mas não exerceu esse poder. Por conseguinte, a decisão de despedir um colaborador não pode ser impugnada ao abrigo do artigo 30.° da Carta, na falta de qualquer outra relação com o direito da UE, como por exemplo no Processo C-117/14 *Poclava*.

3.1 Um exemplo prático

Nos dois casos seguintes a legislação nacional negou o acesso ao apoio judiciário a pessoas coletivas. No entanto, a Carta – nomeadamente, o artigo 47.°, n.° 3 sobre o direito ao apoio judiciário é aplicável apenas a um deles.

***Processo ALFA**: Alfa, uma companhia alemã trabalhando na área do gás natural, quer instaurar uma ação judicial contra a Alemanha ao abrigo do direito da UE. Devido à não transposição, dentro do prazo estabelecido, por parte da Alemanha de duas diretivas da UE relativas ao marketing do gaz natural, Alfa incorreu em importantes prejuízos económicos. Estando desprovida de rendimentos e bens, Alfa não pode pagar um advogado e por conseguinte pede para beneficiar de apoio judiciário. Todavia, segundo a legislação alemã, apenas as pessoas singulares podem receber esse apoio judiciário. Alfa impugna estas regras no tribunal nacional.*

***Processo BETA**: Beta, uma sociedade comercial portuguesa trabalhando no comércio de produtos agrícolas, quer instaurar uma ação judicial contra Omega, outra sociedade comercial estabelecida em Portugal, para recuperar um crédito relativo a um serviço prestado em Portugal. No entanto, Beta não dispondo de rendimentos e bens, não pode pagar um advogado. Pede assim para poder beneficiar de apoio judiciário, mas o pedido é rejeitado, pois, segundo a legislação portuguesa, apenas as pessoas singulares podem beneficiar de apoio judiciário. Beta impugna estas regras no tribunal nacional.*

ALFA pode invocar a proteção da Carta, enquanto BETA não pode. Porquê?

A ação judicial que Alfa quer intentar contra a Alemanha tem por objetivo a aplicação de um direito concedido pelo direito da UE: o direito de obrigar os Estados-Membros a indemnizar os prejuízos causados por violações das suas obrigações decorrentes do direito da UE (tal como a obrigação de transpor uma diretiva europeia dentro do prazo estabelecido). Por conseguinte, a questão vai mais além da «simples» queixa relativa à violação de uma disposição da Carta da UE.

Em contrapartida, não existe outra regulamentação do direito da UE para além da disposição da Carta alegadamente violada que se aplica ao processo BETA. Todos os elementos do processo estão confinados ao território de um só Estado-Membro (assim, as disposições do Tratado sobre a livre circulação de serviços não se aplica), a ação judicial que Beta quer intentar não diz respeito a uma situação regida pelo direito da UE, e não existe qualquer legislação da UE relativa ao acesso ao apoio judiciário perante os tribunais dos Estados-Membros.

Os processos ALFA e BETA são inspirados em dois processos reais decididos pelo TJUE, respetivamente o Processo C-279/09 *DEB* e o processo C-258 /13 *Sociedade Agrícola*.

4. Quando a Carta não é aplicável

A Carta não pode ser invocada para impugnar a violação de um direito fundamental decorrente de um ato nacional que não «implementa o direito da UE» (ver secção 2).

Isto não significa que as pessoas que reclamam de uma violação dos seus direitos fundamentais estejam desprovidas de qualquer proteção. As suas queixas devem ser dirigidas aos tribunais nacionais ou ao Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, dependendo das circunstâncias.

A **questão** não **é** saber *se* existe uma porta à qual se pode bater para procurar proteção, mas sim saber ***qual é*** **a porta certa**.

A página «A quem se dirigir para obter ajuda?» fornece informações sobre onde se dirigir para procurar assistência qualificada sobre o modo de proceder. Além disso, os juristas podem fornecer explicações adicionais sobre o âmbito de aplicação da Carta e os seus efeitos na Parte III.

Última atualização: 24/10/2018

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».