

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

ALINE BELTRAME DE MOURA

**CIDADANIA EUROPÉIA:
uma *ponte* entre a Europa dos Mercados e a Europa dos
Cidadãos**

**FLORIANÓPOLIS
2008**

ALINE BELTRAME DE MOURA

CIDADANIA EUROPÉIA:

uma *ponte* entre a Europa dos Mercados e a Europa dos Cidadãos

**Monografia apresentada ao Curso de
Graduação em Direito da Universidade
Federal de Santa Catarina para obtenção do
título de bacharel em Direito.**

ORIENTADOR: PROFESSOR DOUTOR ARNO DAL RI JÚNIOR

FLORIANÓPOLIS, SETEMBRO DE 2008

Dedico esse trabalho àquelas pessoas que são as mais importantes da minha vida e sem as quais esta não teria sentido: minha família, meu noivo e minhas amigas.

Agradecimentos

Inicialmente, agradeço a toda minha família pelo apoio que me foi dado durante todo o curso de Direito, pela paciência, compreensão, carinho e estímulo nos momentos difíceis. Assim, agradeço imensamente aos meus pais, Carlos e Aglaé, ao meu irmão Alexandre, aos meus avós Osório e Cleci e aos meus tios Ada e Jô, por toda força que me deram e continuam me dando.

Ao Gustavo, meu noivo, companheiro e amigo, sem o qual minha estada na cidade de Padova não teria sido a mesma, onde compartilhamos momentos felizes, difíceis, saudosos, surpreendentes, enfim, inesquecíveis.

Da mesma forma agradeço a oportunidade oferecida pelo Professor Arno Dal Ri Júnior de realizar o intercâmbio com a *Università degli Studi di Padova*, durante o primeiro semestre do ano de 2007 e ao Professor Francisco Leita que orientou as minhas pesquisas na Itália.

Aos meus amigos que trilharam comigo esse caminho ou que acompanharam de perto o meu crescimento e que em todos os momentos acreditaram em mim e me ajudaram a fazer de mim o que sou hoje.

“Entre a insuficiência de ‘nacionalidade’ e o excesso de ‘mundialização’, a cidadania europeia joga o papel de intermediação que permite conceber a construção comunitária não como etapa do novo super Leviatão, mas como patamar de uma liberdade mais extensa, para lá do limite do Estado.”

Francisco Lucas Pires
(jurista português)

RESUMO

MOURA, Aline Beltrame de. *Cidadania Européia: uma ponte entre a Europa dos Mercados e a Europa dos Cidadãos*, 2008. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

A cidadania européia surgiu no momento em que a Comunidade européia assumiu novas e relevantes competências legislativas em matérias que interferiam diretamente na vida e nos interesses do homem comum, como por exemplo, a tutela ao meio ambiente, proteção a saúde, política social e tutela dos consumidores. Nesse contexto, era imprescindível aproximar, informar e fazer com que o cidadão europeu participasse das decisões adotadas pela Comunidade. Anteriormente o ponto central da “Europa dos mercados” era a liberdade de circulação de mercadorias, serviços e capitais garantidos somente aos indivíduos “produtivos”, isto é, àqueles capazes de desenvolverem uma atividade econômica relevante, colaborando para o crescimento da economia comunitária. Segundo o art. 17 do Tratado de Maastricht é cidadão da União aquele que tenha a cidadania de um dos Estados-membros, considerando que a cidadania da União constitui um complemento daquela nacional e não substitui esta última. Dessa forma, podemos dizer que é necessário possuir previamente a nacionalidade de um dos Estados-membros para poder usufruir da cidadania européia e ainda que este *status* permite ao sujeito beneficiar-se dos direitos suplementares e complementares da cidadania nacional como, por exemplo, os direitos de liberdade de circulação e estadia, eleitorado ativo e passivo ao Parlamento europeu e às eleições municipais, direito de proteção diplomática, direito de petição ao Parlamento europeu e de denúncia ao Provedor de Justiça europeu. Portanto, imprescindível uma análise crítica de tal evolução, tendo em vista que, hoje, parte da doutrina afirma que apesar da cidadania européia ser considerada um instituto inovador na ordem jurídica moderna, ainda lhe falta fundamentos fortes e coesos de integração, o que dificultaria sua plena concretização.

Palavras-chaves: Cidadania européia, União Européia, tratados internacionais, supranacionalidade, direito comunitário.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	01
-------------------------	-----------

Capítulo 1 – EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO INSTITUTO DA CIDADANIA EUROPEIA

1.1. Considerações iniciais acerca do instituto da cidadania	07
1.2. Evolução do conceito da cidadania europeia no ordenamento comunitário	12

Capítulo 2 – OS DIREITOS DO CIDADÃO EUROPEU

2.1 Os direitos da cidadania europeia e sua colocação no ordenamento comunitário	21
2.2 Liberdade de circulação e estadia	24
2.3 Eleitorado ativo e passivo ao Parlamento europeu e às eleições municipais	29
2.4 Direito de proteção diplomática	32
2.5 Direito de petição ao Parlamento europeu e de denúncia ao Provedor de Justiça europeu	38
2.6 Breves reflexões sobre os direitos atribuídos aos cidadãos europeus	44

Capítulo 3 – PROBLEMÁTICAS E PERSPECTIVAS DA CIDADANIA EUROPEIA

3.1	A importância do Tribunal de Justiça da União Europeia das Comunidades Europeias na resolução dos conflitos jurídicos entre a cidadania europeia e aquela nacional	48
3.2	As anomalias da cidadania europeia: uma “cidadania” sem “Estado” e “direitos” sem “deveres”	55
3.3	Princípio da Subsidiariedade e o Déficit Democrático da Cidadania europeia	60
3.4	Novas perspectivas: o Projeto de Tratado para a instituição de uma Constituição à Europa	65
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	74
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	78

INTRODUÇÃO

Como devemos pensar a Europa hoje? O velho continente encontra-se em uma fase de transição que já dura quase sessenta anos, consciente dos próprios limites políticos e cada vez mais integrado no âmbito econômico-financeiro. A não-identificação política que os cidadãos europeus enfrentam atualmente é fruto dessa questionável estratégia política adotada após a segunda guerra mundial.

O presente trabalho monográfico visa examinar o fenômeno da cidadania européia dentro do contexto supramencionado. Atinente à esfera do Direito Internacional, em especial ao Direito da União Européia, a pesquisa desempenhada torna imprescindível a utilização do método científico sistêmico, à vista de que seu objeto de estudo possui diversas facetas, abrangendo aspectos jurídicos, econômicos, políticos e sociais.

Primeiramente, é necessário precisar qual o parâmetro que será utilizado à análise desse instituto, pois se tomarmos como base o vínculo da cidadania nacional, a cidadania da União resultará em uma noção um pouco artificial, levando

em consideração que os direitos provenientes por parte desta se opõem, principalmente, às instituições da União, e os deveres que seriam a compensação dos direitos, aparentemente, não estão presentes. A cidadania nacional, por sua vez, possui essa contrapartida, cujas obrigações são exigidas nas formas, por exemplo, de serviço militar ou civil e da declaração do imposto de renda, circunstâncias nitidamente inexistentes a nível europeu.

A cidadania da União surgiu no momento em que a Comunidade europeia assumia novas e relevantes competências legislativas em matérias que interferiam diretamente na vida e nos interesses do homem comum, como a tutela ao meio ambiente, aos consumidores, a proteção à saúde e a política social. Nesse contexto, era imprescindível aproximar, informar e fazer com que o cidadão europeu participasse das decisões adotadas pela Comunidade.

Inicialmente, o ponto central da “Europa dos mercados” era a liberdade de circulação de mercadorias, serviços e capitais garantidos aos indivíduos “produtivos”, isto é, capazes de desenvolverem uma atividade econômica relevante que colaborasse para o crescimento da economia comunitária. Muito recentemente, o reconhecimento deste direito foi estendido aos familiares dos beneficiários primários, por meio da diretiva 2004/38/CE do Parlamento europeu e do Conselho de 29 de abril de 2004¹. Este marco assinala um passo decisivo à construção do ordenamento europeu, que sempre esteve ligado a uma união apenas econômica e monetária e que, com a cidadania, ostentaria claramente uma ambição também política.

Nesse sentido, salienta PENSOVECCHIO² que a substancial limitação da esfera de competência comunitária ao setor econômico e a ausência de organizações em estruturas de tipo político fez com que se tornasse difícil a configuração, a favor dos cidadãos dos Estados-membros, de situações jurídicas subjetivas de natureza política junto a Comunidade.

¹ *Gazzetta Ufficiale* L 158, 30 de abril d 2004, p. 77 ss.

² PENSOVECCHIO, Maria Cristina. *La cittadinanza europea: I diritti dei cittadini dell'Unione europea*. Palermo: Tipolitografia F.lli Farina s.n.c., 1994. p. 91.

Sua tipificação remonta ao Tratado de Maastricht³, assinado no ano de 1992, ocasião em que efetivamente ocorreu a regulamentação da disciplina de tal instituto, cujos direitos estavam previstos em sua segunda parte intitulada “Cidadania da União”, mas precisamente nos artigos 17 a 22, estabelecendo benefícios jamais antes atribuídos aos agora chamados cidadãos europeus.

Dessa forma, o objetivo da pesquisa é demonstrar que a cidadania europeia, apesar de exprimir um conceito que evoluiu através dos tratados a nível europeu, ainda é considerada apenas em seu valor simbólico na construção de uma *Europa verdadeiramente dos cidadãos*, sendo um instituto que precisa ser melhor adaptado e concebido não somente no âmbito jurídico-político pelos Estados-membros, mas, principalmente, pelos próprios cidadãos.

Sob tal perspectiva, torna-se inevitável questionar-se acerca da possibilidade da existência de uma cidadania política do tipo europeu que não apenas tenha condições de agir coletivamente na área política além das fronteiras nacionais, mas, sobretudo, que possua uma consciência de obrigações morais perante o patrimônio comum europeu.

Assim, este trabalho se propõe a analisar, em um primeiro momento, a dicotomia existente entre os conceitos de nacionalidade e cidadania *latu sensu*, os principais elementos do instituto da cidadania europeia, assim como sua evolução no ordenamento jurídico comunitário, tendo em vista as peculiaridades relativas ao seu surgimento perante a Comunidade Europeia.

Verificamos que as origens da cidadania da União advêm da década de setenta com as discussões provenientes do Vértice Europeu de Paris e, posteriormente, com o Ato Único Europeu de 1986. Porém, como dito, somente com a criação da União Europeia pelo Tratado de Maastricht, em 1992, foi possível dar uma maior definição dos contornos desse instituto.

No segundo capítulo, serão verificados os direitos concernentes aos cidadãos da União, quais sejam a liberdade de circulação e estadia, o eleitorado

³ O Tratado sobre a União Europeia foi assinado em Maastricht em 7 de fevereiro de 1992 pelos doze Estados-membros e entrou em vigor em 1º de novembro de 1993.

ativo e passivo ao Parlamento europeu e às eleições municipais, o direito de proteção diplomática, a petição ao Parlamento europeu e a denúncia ao Provedor de Justiça, bem como uma análise acerca da colocação desses direitos dentro do ordenamento jurídico europeu.

Nesse contexto, é sabido que o aumento da esfera de competência da Comunidade e a ampliação de suas organizações implicaram, inevitavelmente, na necessidade de tutelar direitos de natureza política aos cidadãos da União, visando a complementação de outros um pouco mais solidificados.

De fato, os cidadãos europeus, em linha de princípio, têm consciência de que a Comunidade representa uma garantia de paz e de prosperidade para a Europa no pós-guerra. Porém, tal Comunidade, integrada em 1993 dentro da organização mais ampla que é a União Européia, ainda é concebida como algo distante, amorfo, vultoso e incompreensível. Na realidade, muitos desses cidadãos ainda não têm a exata noção do quanto a União é capaz de influenciar diretamente em suas vidas quotidianas, mantendo-se atônitos diante do processo de integração pelo qual o continente europeu vem passando.

O último capítulo se dedicará ao estudo da atuação do Tribunal de Justiça das Comunidades Européias na resolução dos possíveis conflitos entre as normas que regem a cidadania européia e aquelas concernentes às cidadanias nacionais, bem como sobre a importância do princípio de subsidiariedade e a questão do déficit democrático na União.

Ao final, será feita uma abordagem acerca do Projeto de Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa, por meio do exame de seu texto legal e de suas inovações, tais como a previsão de um procedimento de iniciativa popular e a consolidação de três princípios fundamentais de observância obrigatória a todos os Estados-membros, bem como uma análise crítica de suas deficiências e perspectivas.

É oportuno recordar que o reconhecimento de uma direta participação do indivíduo no ordenamento comunitário foi obra do aludido Tribunal de Justiça das Comunidades Européias, tendo em vista que anteriormente somente aos Estados

era permitido obter o *status* de sujeito e destinatário das normas de direito internacional, sendo, portanto, de fundamental importância sua atuação no processo de integração e interpretação do *acquis comunitario*⁴.

Por fim, o presente trabalho somente foi possível graças a possibilidade de freqüentar por um semestre letivo as bibliotecas da *Università degli Studi di Padova* na Itália e assistir às disciplinas de *Diritto dell'Unione Europea*, lecionada pela Professora Picchio Forlati Maria Laura, *Diritto Internazionale* com a Professora Gramola Mariangela e *Diritti Fondamentali e Cittadinanza Europea* ministrada pela Professora Elena Pariotti, além da orientação didática oferecida pelos Professores Francisco Leita na Itália e Arno Dal Ri Júnior no Brasil.

Salienta-se que, no presente trabalho, as traduções das obras em italiano são de responsabilidade da autora.

⁴ O *acquis comunitario* é uma expressão utilizada para designar toda a legislação pertinente ao direito comunitário.

Capítulo 1

EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO INSTITUTO DA CIDADANIA EUROPÉIA

1.1 Considerações iniciais acerca do instituto da cidadania

A instituição de uma cidadania chamada “européia” pode parecer, de um lado, uma possível contradição, devido ao fato de esta noção estar normalmente ligada ao instituto da nacionalidade, mas por outro lado, constitui uma importante novidade na transformação do direito comunitário. Assinala uma evolução na construção do ordenamento europeu, que sempre esteve relacionado a uma união meramente econômica e monetária e que agora, com a cidadania, ostenta claramente uma ambição política.

Sobre essa visão, salienta COSTA⁵ que

a expressão 'cidadania' na linguagem comum e no léxico jurídico tradicional, designa a pertença de um indivíduo a um Estado e

⁵ COSTA, Pietro. *Cittadinanza*, Editrice Gius. Laterza & Figli, Roma - Bari, 2005. p.03. "l'espressione 'cittadinanza' nel linguaggio comune e nel lessico giuridico tradizionale, designa l'appartenenza di un individuo a uno Stato ed evoca principalmente i problemi relativi alla perdita e all'acquisto dello 'status' di cittadino. In tempi recenti, tuttavia, il termine 'cittadinanza' ha acquisito un significato più ampio [...]. In questa prospettiva conviene intendere per 'cittadinanza' il rapporto politico fondamentale, il rapporto e l'ordine politico-giuridico nel quale egli si inserisce."

evoca principalmente os problemas relativos a perda e a aquisição do 'status' de cidadão. Em tempos recentes, todavia, o termo 'cidadania' tem adquirido um significado mais amplo [...]. Nesta perspectiva, convém entender como 'cidadania' a relação político fundamental, a relação e a ordem político-jurídica no qual este se insere.

A moderna noção de cidadania coincide historicamente com a Revolução Francesa e com o nascimento do Estado moderno onde, pela primeira vez, através da afirmação de uma concessão personalista do Estado, reconhecem-se ao indivíduo situações jurídicas subjetivas, ou seja, pretensões jurídicas tuteláveis. E esta é a essência do *status civitatis*⁶ que, conforme salienta PENSOVECCHIO⁷ conduz

ao reconhecimento para o indivíduo da possibilidade de agir por conta do Estado, de participar da formação da vontade estatal, em particular por meio do exercício dos direitos políticos, assinalando a definitiva passagem da condição de súdito àquela de cidadão.

No tocante ao desenvolvimento do presente estudo, se torna imprescindível compreender a diferença entre os institutos da “cidadania” e da “nacionalidade”, tendo em vista que conforme expressa CORDINI⁸, tais conceitos são comumente confundidos, pois “a nacionalidade consiste no vínculo político do indivíduo a um determinado Estado, enquanto a cidadania compreende o gozo e o exercício dos direitos políticos, civis e sociais reconhecidos ao nacional”. Em termos

⁶ O *status civitatis* designava a condição daqueles que, enquanto pertencentes a um *gens*, ou seja, a uma família titular de uma posição social privilegiada perante o direito público, isto é, com “capacidade de agir”, de poder exercer cargos públicos e gozar de todos os direitos reservados a tal *status* que, em contrapartida, eram negados aos escravos, plebeus, mulheres, crianças e estrangeiros. Para a cidadania em época romana ver ARANGIO-RUIZ, *Storia del diritto romano*. Napoli, 1957. p. 65.

⁷ PENSOVECCHIO, Maria Cristina. *La cittadinanza europea: I diritti dei cittadini dell'Unione europea*. Palermo: Tipolitografia F.lli Farina s.n.c., 1994. pp. 05-06. “al riconoscimento all'individuo della possibilità di agire per conto dello Stato, di partecipare alla formazione della volontà statale, in particolare attraverso l'esercizio dei c.d. diritti politici, segna il definitivo trapasso dalla condizione di suddito a quella di cittadino.”

⁸ CORDINI, Giovanni. *Elementi per una Teoria Giuridica della Cittadinanza*. Profili di Diritto Pubblico Comparato. Padova: CEDAM, 1998. In: DAL RI, Arno e OLIVEIRA, Maria Odete de. *Cidadania e Nacionalidade: efeitos e perspectivas nacionais, regionais, globais*. Ed. Unijuí, 2002. p. 212.

análogos, TRIGGIANI⁹ considera que a nacionalidade identifica uma posição passiva a respeito da ordem estatal, cuja atividade consiste em distinguir um membro do Estado de um estrangeiro. Por sua vez, a cidadania é, ao contrário, um “*fattore di coesione sociale*”¹⁰ que implica numa participação consciente na vida política e na adesão a uma comunidade. O citado autor aduz que a progressiva afirmação de atos e de instrumentos internacionais relativos aos direitos humanos fundamentais está limitando o poder absoluto dos Estados na determinação da própria estrutura normativa em matéria de atribuição, negação ou privação da cidadania, além de reconhecer ao estrangeiro um “*corpus*” sempre mais significativo. Conclui que, dessa forma, se produz uma progressiva contradição entre os direitos humanos que são universais, uniformes e definidos globalmente e as identidades sociais que, por sua vez, são particulares e territorialmente definidas.

Contudo, há autores mais voltados ao direito constitucional estatal que não apresentam diferenças substanciais com relação às peculiaridades dos institutos ora em comento, apresentando uma visão *strito sensu* sobre o assunto, não considerando o caráter supranacional que pode ser revestida a cidadania. Nesse sentido, BASTOS¹¹ suscita que

entende-se por nacional aquela pessoa vinculada a um Estado ou em virtude do *jus sanguinis*, ou em virtude do *jus solis*. [...] A cidadania implica a nacionalidade, na medida em que todo cidadão é também nacional.

Antes de mais dada cumpre dizer aqui que tal entendimento não se aplica aos estudos atinentes à esfera do direito comunitário, quanto menos à cidadania europeia, pois essa definição resta lacunosa à análise e à contextualização deste instituto que, como já dito, possui diversas facetas e se

⁹ TRIGGIANI, Ennio. La cittadinanza europea per la “utopia” sovranazionale. In: *Studi sull'integrazione europea* (Riv. Quadrimestrale - n.3/2006). Cacucci Editore, Bari, 2007. p. 438. “*una progressiva contraddizione fra tali diritti, i quali sono universali, uniformi e definiti globalmente, e le identità sociali, che sono particolaristiche e territorialmente definite.*”

¹⁰ “fator de coesão social”

¹¹ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Teoria do Estado e Ciência Política*. Celso Bastos Editora, São Paulo, 2002. p. 80.

recobre de aspectos jurídicos, econômicos, sociais e políticos, ademais de sua já aclamada característica supranacional.

De mais a mais é significativa a observação feita por PICCHIO¹², segundo a qual atualmente subsiste uma tendência no ordenamento internacional de proteção aos direitos humanos, que pode produzir uma neutralização ou até mesmo uma banalização da função da cidadania, afirmando que “diante da globalidade com que se caracteriza este *status*, a diferença de tratamento entre cidadão e não cidadão parece destinada a desaparecer.”

A globalização é um ponto de considerável relevância no estudo do instituto da cidadania, porque influencia diversos setores de interesse dos cidadãos, configurando-se como um processo heterogêneo e desequilibrado de integração. Com a globalização, o “velho” conceito de Estado está sendo superado, as fronteiras estão se alargando cada vez mais e a soberania estatal diluindo-se em favor de uma integração a nível supranacional.

A propósito, extrai-se dos ensinamentos de PRICOLO¹³ que

os processos de globalização podem ser governados por sujeitos democraticamente legitimados, e não somente por protagonistas da ação econômica, os direitos fundamentais apresentam-se como o instrumento mais adaptado à reconstrução do equilíbrio, movendo-se a um novo sistema de ‘*cheks*’ e ‘*bilance*’.

Nesse caso, por exemplo, podemos citar o direito de qualquer pessoa, independente da nacionalidade, participar ativamente da vida pública da comunidade em que vive, bem como o direito de imigração, ambos previstos na Declaração Universal dos Direitos do Homem, adotada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 10 de dezembro de 1948.

¹² PICCHIO FORLATI, Laura. A Cidadania Plúrima como reflexo da competição entre Sistemas-Estados: a Experiência Européia. In: DAL RI, Arno e OLIVEIRA, Maria Odete de. *Cidadania e Nacionalidade: efeitos e perspectivas nacionais, regionais, globais*. Ed. Unijuí, 2002. p. 337-338.

¹³ PRICOLO, Benedetta. *Nazionalità, cittadinanza e diritti umani*. La molteplicità dei Dèmoi. Pubblicazioni Centro Studi per la Pace, 2003, www.studiperlapace.it, reperibile on line. “*i processi di globalizzazione possano essere governati da soggetti democraticamente legittimanti, e non solo dai protagonisti dell’azione economica, i diritti fondamentali si presentano come lo strumento più adatto per cercar di ricostituire un equilibrio, di muovere verso un nuovo sistema di “cheks” e “bilance”*”.

A respeito do assunto, comenta FERRARI¹⁴ que o fato dos cidadãos não europeus terem reconhecido direitos civis e políticos, sem a necessidade de aquisição da nacionalidade do local de residência, assinala, no seio da sociedade europeia, os princípios de uma cidadania cosmopolita. Assim, a afirmação do princípio de que todos os homens, independente da sua nacionalidade, enquanto seres racionais sejam vistos de forma igualitária no tocante ao exercício dos seus direitos, representa o primeiro passo para a extensão deste princípio em nível mundial.

Em última análise, considerando essa observação, poderíamos dizer que os direitos conexos à cidadania da União, deveriam ser exclusivos aos seus cidadãos, e conseqüentemente, a dicotomia nacional/estrangeiro seria naturalmente a definição de cidadania. Porém, essa conceituação não seria correta no caso da cidadania europeia, tendo em vista a existência de muitos direitos concedidos tanto aos cidadãos europeus quanto a pessoas de países terceiros. Diante de tal situação, CONSTANTINESCO¹⁵ suscita que

esta extensão dos direitos da cidadania é provavelmente o sinal de uma tendência à generalização da proteção jurídica oferecida, se não por meio da concessão de um *status* idêntico para todos, ao menos através da atribuição dos direitos reconhecidos, potencialmente ou efetivamente, a todos.

De fato, como será posteriormente analisado, a cidadania europeia constitui um passo significativo ao reconhecimento da Comunidade Europeia como um "*ordinamento politico generale*"¹⁶, pois todos esses ordenamentos estatais possuem uma característica em comum: reconhecem a existência de um "*substrato*

¹⁴ FERRARI, Giuseppe Franco (a cura di), *I diritti fondamentali dopo la carta di Nizza*, CEDAM, Padova 2001. p. 197.

¹⁵ CONSTANTINESCO, Vlad. *La cittadinanza dell'Unione: una "vera" cittadinanza?* In: *Il progetto de Trattato-Costituzione: verso una nuova architettura dell'Unione Europea* (a cura di) ROSSI, Lucia Serena. Giuffrè Editore, Milano, 2004. p. 227. "*questa estensione dei diritti di cittadinanza è probabilmente il segno di una tendenza alla generalizzazione della protezione giuridica offerta, se non attraverso la concessione di uno status identico per tutti, per li meno attraverso l'attribuzione di diritti riconosciuti, potenzialmente o effettivamente, a tutti.*"

¹⁶ "ordenamento político genérico".

*sociale*¹⁷, isto é, de uma coletividade, identificando-a e atribuindo-lhe direitos perante os poderes públicos¹⁸. E este substrato social, nada mais seria do que os cidadãos europeus em sua totalidade, no pleno gozo de seus direitos políticos e civis.

Ademais, o exercício da cidadania, seja ela relativa a um ente estatal ou supranacional, é fundamental, pois sem ela não se pode falar em participação política do indivíduo nos negócios do Estado ou da Comunidade e mesmo em outras áreas de interesse público e comum a todos, portanto não há que se falar em democracia. Assim, a cidadania, em última análise, consiste na manifestação das prerrogativas políticas e civis que um indivíduo possui dentro de uma organização estatal – Estado Democrático de Direito – ou supranacional – como a União Européia.

2.1 Evolução do conceito da cidadania européia do ordenamento comunitário

O passo decisivo na transformação da história da Europa, deu-se com a elaboração do Tratado sobre a União Européia, firmado na cidade de Maastricht (Holanda) em 7 de fevereiro de 1992, pelos doze países até então aderentes às três Comunidades Européias – Comunidade Econômica Européia (CEE)¹⁹, Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA)²⁰ e Comunidade Européia da Energia

¹⁷ “substrato social”.

¹⁸ CASSESE, Sabino. La Cittadinanza europea e le prospettive di sviluppo dell'Europa. In: *Riv. Italiana Dir. Publ. Comunitario*, 1996. p. 869.

¹⁹ A Comunidade Econômica Européia (CEE) foi instituída em 1957 pelo Tratado de Roma através de seus seis países fundadores: Bélgica, França, Alemanha, Itália, Luxemburgo e Países Baixos. Em 1993 com a entrada em vigor do Tratado de Maastricht, a então Comunidade Econômica Européia (CEE) recebeu a denominação de Comunidade Européia (CE), uma tentativa de demonstrar a extensão das competências comunitárias para além das relações econômicas.

²⁰ A Comunidade Européia do Carbono e do Aço (CECA) foi a primeira comunidade instituída entre os Estados-membros, por meio do Tratado de Paris de 1951, sendo criada para vigorar por cinquenta anos. O seu objetivo era de terminar com o antagonismo entre Alemanha e França na produção de carbono e aço, criando uma comunidade comum sem fronteiras ou obstáculos ao

Atômica (EURATOM)²¹ – entrando em vigor em 1º de novembro de 1993.

Contudo, para chegarmos ao cenário institucional europeu do início do novo milênio, precisamos partir da gradualidade e das incertezas que caracterizaram esse processo de integração, isto é, o longo caminho iniciado na metade do século passado rumo à construção de uma Europa sempre mais unida no plano econômico, cultural e político.

Nesse contexto, de grande relevância a observação feita por OLIVEIRA²², considerando que

o processo de integração europeia iniciado na década de 50 do século XX, através de suas três Comunidades, sempre se orientou na busca da consolidação de um exponencial bloco econômico da integração europeia, e nesse mesmo âmbito de seu mercado comum e de suas liberdades fundamentais. Nesse sentido, essas liberdades fundamentais encontravam-se inseridas no marco econômico da integração europeia, e nesse mesmo âmbito econômico também eram considerados seus cidadãos e não no viés ou no campo jurídico-político do instituto da cidadania.

De fato, as primeiras discussões acerca da necessidade de criação de um estatuto comum dos cidadãos dos Estados-membros das Comunidades Europeias tiveram origem no início dos anos setenta, com a sugestão dos governos italiano e belga ao Vértice europeu de Paris, em outubro de 1972. A proposta previa a instituição de uma cidadania relativa àqueles que fossem nacionais de qualquer um dos países membros e que consentissem de serem cidadãos da Comunidade, salientando-se que somente após um certo período de permanência em um dos Estados-membros seria possível adquirir a fruição de alguns direitos políticos, tais como o de participação nas eleições municipais.

exercício da liberdade de concorrência. Em 2002, logo após a decadência do prazo previsto para a sua duração, a CECA extinguiu-se e suas competências passaram à Comunidade Europeia.

²¹ A Comunidade Europeia de Energia Atômica (EURATOM o CEEA) representa o segundo passo do processo de integração entre os Estados europeus, sendo criada juntamente com a Comunidade Econômica Europeia, pelo Tratado de Roma em 1957. Seu objetivo era de elaborar, no campo da utilização pacífica da energia nuclear, uma política comum em matéria de difusão dos conhecimentos científicos e de segurança.

²² OLIVEIRA, Odete Maria de. *A Era da Globalização e a Emergente Cidadania Mundial*. In: DAL RI, Arno. *Op. Cit.*, p. 503.

Porém, a proposta foi negada e, posteriormente, reenviada ao Vértice de Paris de 1974, onde pela primeira vez foi reconhecida a possibilidade do estabelecimento de uma união de passaportes e o reconhecimento de “direitos especiais” aos cidadãos dos Estados-membros da Comunidade. Este ato representa um esforço direto à superação das fronteiras internas da Comunidade, cujo escopo seria a criação de um espaço territorial único, onde houvesse controle apenas nas fronteiras externas e que permitisse a plena liberdade de circulação em seu interior.

Em especial, o ponto 11 do comunicado final do Vértice dispunha que “um grupo de trabalho será encarregado de estudar as condições e os limites temporais entre os quais poderiam ser reconhecidos direitos especiais aos cidadãos dos nove Estados-membros da Comunidade”²³. Como ressalta PENSOVECCHIO²⁴ a fórmula empregada pelo comunicado não contém uma expressa menção a uma “cidadania europeia”, porém, recorda que, ineditamente, é usada a expressão “cidadão” ao invés do habitual “nacional” e que a designação de “direitos especiais” pretendia referir-se propriamente aos direitos de natureza civil e política.

No tocante a essa situação, a Comissão europeia, objetivando a identificação dessa nova categoria de “direitos especiais”, apresentou

um relatório no qual se excluía a possibilidade que tais direitos pudessem identificar-se tanto com os direitos civis ou privados e as liberdades públicas exercitados no interior dos ordenamentos nacionais dos Estados-membros, quanto [...] com os conexos a todos os estrangeiros e com aqueles direitos já reconhecidos aos cidadãos dos Estados-membros pelos tratados comunitários, quais sejam os direitos econômicos e sociais e os direitos nas relações com as instituições comunitárias, vale dizer, o acesso à função pública europeia e o direito de voto e de elegibilidade ao Parlamento europeu.²⁵

²³ Ponto 11: “*Un gruppo di lavoro sarà incaricato di studiare le condizioni e i termini di tempo entro cui potrebbero essere riconosciuti diritti speciali ai cittadini dei nove Stati membri in quanto membri della Comunità*”.

²⁴ PENSOVECCHIO, Maria Cristina. *Op. Cit.* p. 16-17.

²⁵ LIPPOLIS, Vincenzo. *La Cittadinanza Europea*. Ed. Mulino, Bologna, 1994. p. 12-13. “*una relazione nella quale si escludeva che tali diritti potessero identificarsi sia con i diritti civili o*

É evidente que a Comissão criou alguns empecilhos relativos ao reconhecimento dos aludidos “direitos especiais”, tais como o da ligação entre direito de voto, elegibilidade e residência, bem como entre elegibilidade e o direito de constituição de uma associação política. Todavia, depois da decisão do Vértice de Paris de 1977, o Parlamento europeu aprovou uma resolução em 22 de novembro de 1977 que “convidava” a Comissão a elaborar propostas em matéria de direitos especiais, porém, dentro de uma lista previamente formulada pelo próprio Parlamento, elencando quais os direitos que deveriam ser reconhecidos prioritariamente, tais como, por exemplo, os de natureza política, os direitos fundamentais a nível comunitário e os de caráter social.

Com o escopo de dar maior definição ao conceito de cidadania europeia, o Parlamento Europeu aprovou, em 14 de fevereiro de 1984, um Projeto de tratado que instituiria a União Europeia, mais conhecido como “*Progetto Spinelli*”²⁶, em cujo art. 3º previa, limitadamente, que a cidadania da União seria ligada a qualidade do cidadão de um dos Estados-membros e que este poderia participar da vida política.

Entretanto, como salienta LIPPOLIS²⁷

o Projeto não teria dado um imediato e concreto prosseguimento no processo de integração europeia e, também, sob o aspecto que interessa, pode-se notar como nas conclusões do Conselho europeu de Fontainebleau de junho de 1984, se procedeu a instituição de um comitê *ad hoc* para a “Europa dos cidadãos” [...] sem, contudo, fazer referência a instituição de uma cidadania comum.

Como salientado, durante o Conselho europeu de Fontainebleau foi

privati e le libertà pubbliche da esercitarsi all'interno degli ordinamento nazionale degli stati membri, in quanto [...] a concessi a tutti gli stranieri, sia con quei diritti già riconosciuti ai cittadini degli stati membri dai trattati comunitari, quali i diritti economici e sociali e i diritti nei rapporti con le istituzioni comunitarie, vale a dire l'accesso alla pubblica funzione europea e il diritto di voto e di eleggibilità al Parlamento europeo.”

²⁶ O Projeto Spinelli previa uma clara distinção entre as matérias de competência exclusiva da Comunidade e aquelas de competência concorrente com os Estados-membros. Porém, o mesmo não prosperou em razão de ausência de adesão por parte dos Estados-membros.

²⁷ LIPPOLIS, Vincenzo. *Op. Cit.*, p. 15. “*il Progetto non ebbe un immediato e concreto seguito nel processo di integrazione europea e, anche sotto l'aspetto che interessa, si può notare come nelle conclusioni del Consiglio europeo di Fontainebleau del giugno 1984, si procedette all'istituzione di un comitato “ad hoc” per «L'Europa dei cittadini» [...] senza però far riferimento all'istituzione di una cittadinanza comune.*”

instituído um comitê *ad hoc*, presidido pelo italiano Adonnino, com o objetivo de estudar uma série de medidas e atos que reforçassem a imagem da Comunidade perante os seus cidadãos e o mundo. O segundo dos dois relatórios do Comitê “*per l’Europa dei cittadini*”²⁸, publicados respectivamente em março e junho de 1985, previa um capítulo intitulado “*diritti speciali dei cittadini*”²⁹, em que se exaltava tanto um reforço da participação dos cidadãos no processo decisional na Comunidade quanto uma equiparação dos cidadãos europeus aos nacionais dos Estados-membros do ponto de vista do gozo dos direitos políticos. Apesar dessa tentativa de promover o envolvimento dos cidadãos na construção europeia, mais uma vez as decisões e os interesses intergovernamentais prevaleceram em detrimento da participação popular.

O clima amigável dos últimos anos favoreceu a aprovação do Ato Único Europeu³⁰ em 1986, cujo principal objetivo, no campo da integração econômica, era a realização até a data de 30 de dezembro de 1992 do Mercado Interno Único, um espaço sem fronteiras internas, no qual fosse possível a liberdade de circulação de pessoas, mercadorias, serviços e capitais. Significativa, outrossim, a citação, em seu Preâmbulo, da vontade dos Estados-membros de promoverem juntos a democracia e, por conseguinte, a ampliação dos direitos dos cidadãos europeus.

A instituição de uma verdadeira e própria “cidadania comunitária” assumiu contornos mais definidos no início dos anos 90, especificamente com o Conselho europeu realizado na cidade de Dublin, em 28 de abril de 1990, cuja decisão foi no sentido de que seria necessário analisar uma eventual modificação no texto do tratado, com o objetivo de reforçar a legitimação política e a eficiência da União. Com isso, foram convocadas duas conferências intergovernativas encarregadas de dar prosseguimento aos trabalhos acerca da criação de uma

²⁸ “para uma Europa dos cidadãos”

²⁹ “Direitos especiais do cidadão”

³⁰ O Ato Único Europeu foi assinado em 17 de fevereiro de 1986, em Luxemburgo, pelos nove Estados-membros e em 28 de fevereiro de 1986 pela Dinamarca, Itália e Grécia. O Tratado entrou em vigor em 1º de julho de 1987 e importou uma grande reforma dos Tratados Institutivos das Comunidades européias. A denominação de “Ato Único” deriva do fato de que os tratados contêm duas partes originariamente muito distintas: uma com as modificações relativas aos tratados institutivos e outra sobre a política externa e de segurança comum.

União monetária e de uma União política europeia.

Um importante passo ocorreu quando da aprovação de uma resolução intitulada “*Diritti e libertà fondamentali ed Europa di cittadini*”³¹ que previa em seu artigo 19 a inserção no Projeto de Tratado da União Europeia de algumas disposições que promovessem o desenvolvimento da cidadania europeia, por meio da instituição do direito de voto às eleições municipais e europeias no Estado de residência do indivíduo.

Durante os trabalhos desta Conferência intergovernamental o Chefe de Governo espanhol, Felipe Gonzales, propôs a realização de uma cidadania europeia concebida como *status* pessoal e inseparável das cidadanias nacionais, ou seja, de cada Estado-membro e que o fato de pertencer a União proporcionaria a aquisição de direitos e deveres específicos.

Assim, em uma nova resolução o Parlamento europeu aprovou uma série de propostas de alterações do TCE, entre elas a previsão do artigo 8º D, cujo parágrafo quarto qualificava como cidadão europeu todo aquele que possuísse a cidadania de algum dos Estados-membros. Posteriormente, a mesma instituição aprovou outras duas resoluções acerca da cidadania da União, em 14 de junho e 21 de novembro de 1991, cujos conteúdos são substancialmente análogos, pois evidenciam a estreita ligação entre a cidadania da União e as bases democráticas da União Europeia. Além disso, ambas ressaltam a exigência da existência de uma cidadania europeia que não seja somente caracterizada pela soma de direitos e deveres, como até então ocorria nos precedentes documentos – inclusive na proposta espanhola –, mas como um verdadeiro e próprio *status* jurídico complexo, merecedor de autônoma consideração.

Dessa forma, recordamos que nas negociações sobre esse tema não faltaram obstáculos, como as divergências entre alguns Estados-membros, "especialmente da Grã-Bretanha, acerca de alguns pontos específicos que não

³¹ “Direitos e liberdades fundamentais e Europa dos cidadãos.”

obstruem o caráter geral em relação à própria idéia de cidadania comum.”³² Mas, por outro lado, não faltaram posições favoráveis, seja da parte de inúmeros Estados-membros quanto das instituições comunitárias, assim como o apoio da Comissão e do Parlamento europeu.

Finalmente, o Tratado de Maastricht³³ regulamentou o instituto da cidadania, no capítulo intitulado “Cidadania da União”, em especial nos artigos 17 a 22, cujos direitos neles dispostos analisaremos no momento oportuno. Porém, cabe ressaltar que a referência a este instituto não se restringe apenas a este tratado, à vista de que existem, outrossim, disposições sobre o tema em outras fontes do direito comunitário.

No entendimento de AZZENA³⁴,

de extrema importância foi a instituição da cidadania europeia, reconhecimento formal de um conteúdo, como foi visto, na essência do Tratado de Roma. Cidadania, aquela comunitária, por assim dizer “de segundo grau”, não substituindo, mas pressupondo da cidadania de um Estado-membro.

Nesse sentido segue o ensinamento de LIPPOLIS³⁵ o qual afirma que “definitivamente, as primeiras configurações da cidadania da União Europeia eram mais ambiciosas do que aquelas efetivamente realizadas, mas o resultado não pode ser menosprezado, porque o núcleo essencial foi inserido no Tratado.”

³² PENSOVECCHIO, Maria Cristina. *Op. Cit.* p. 20. “sobretudo da Grã-Bretanha, acerca de alguns pontos específicos e não a uma preclusão de ordem geral em relação a própria idéia de uma cidadania comum”.

³³ O Tratado sobre a União Europeia foi assinado em Maastricht em 7 de fevereiro de 1992 pelos doze Estados-membros e entrou em vigor em 1º de novembro de 1993. Sob o plano formal, o tratado não substituiu os Tratados institutivos, mas modifica-lhes uma série de disposições, instituindo os três pilares da União: as três Comunidades originárias, a Política externa e de segurança comum e a Cooperação nos setores da justiça e dos negócios internos. Ressaltamos que o Tratado de Maastricht foi posteriormente modificado pelo Tratado de Amsterdã em 1997 e pela Carta de Nice em 2001.

³⁴ AZZENA, Luisa. *L'integrazione Attraverso I Diritti: Dal Cittadino Italiano Al Cittadino Europeu*. Ed. G.Giappichelli Editore - Torino, 1998. p. 59. “di estrema importanza è l'istituzione della cittadinanza europea, riconoscimento formale di un contenuto, come si è visto, in germe nel Trattato di Roma. Cittadinanza, quella comunitaria, per così dire “di secondo grado”, non sostituendosi, ma presupponendo della cittadinanza di uno Stato membri.”

³⁵ LIPPOLIS, Vincenzo. *Op. Cit.*, p. 18. “in definitiva, le iniziali configurazioni della cittadinanza dell'Unione erano più ambiziose di quella effettivamente realizzatasi, ma il risultato non può essere misconosciuto poiché il nucleo essenziale è stato inserito nel Trattato.”

Diante do exposto, cumpre salientar que a expressa previsão no Tratado de Maastricht de uma cidadania comum, reveste-se de um notável significado político, testemunhando a vontade dos Estados-membros de inserirem, definitivamente, o indivíduo na cena principal da construção de uma Europa renovada, baseada na idéia de democracia e da igualdade de tratamento, após décadas de guerras sanguinárias.

Porém, esse processo de integração europeia, pautado na noção de cidadania da União, vem assumindo novos e relevantes contornos mesmo após Maastricht, especialmente com o Tratado de Amsterdã em 1997 que incorporou o texto da Convenção Schengen; a Carta de Nice em 2001, também conhecida como a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia; o Tratado de Roma de 2004 que visa instituir uma Constituição para a Europa e o recentíssimo Tratado de Lisboa de 2007 tencionando substituir este último. Todos esses documentos legais, que serão analisados em momento oportuno, representam a constante e gradual transformação pela qual a Europa vem passando, sempre almejando a conquista de um espaço político e social tão consolidado quanto o econômico.

Capítulo 2

OS DIREITOS DO CIDADÃO EUROPEU

2.1 Os direitos da cidadania europeia e sua colocação no ordenamento comunitário

Não é possível analisar os direitos relativos à cidadania europeia desconsiderando a colocação dessas normas na estrutura do ordenamento jurídico comunitário. Como já mencionado, a sua instituição configura-se como uma *ponte* entre duas perspectivas diversas que representam momentos distintos da história da União Europeia: uma *ponte* entre a *Europa dos mercados* e a *Europa dos cidadãos*. Assim, o instituto da cidadania europeia representa uma tentativa da Comunidade de transcender as políticas mercantis do mercado comum que já durava cerca de quarenta anos para proceder, após Maastricht, à construção de um verdadeiro espaço político e social europeu.³⁶

Entretanto, é importante mencionar que a matéria referente à cidadania é disciplinada no Tratado institutivo da Comunidade Europeia, muito embora seja definida como própria da União Europeia. Esta colocação suscita surpresa, no sentido de que o Tratado sobre a União Europeia é distinto daquele da Comunidade

³⁶ DAL RI, Arno. A Cidadania na União Europeia e a livre circulação de pessoas. In: DAL RI, Arno. *Op. Cit.*, p. 299-300.

e apesar do artigo 1º, § 2º do TUE expressar que a União é fundada sobre as Comunidades Europeias, a razão pela qual foi adotada tal sistemática não é coerente com as finalidades do instituto ora em comento.

Correta seria a escolha se tal norma fosse disciplinada nas “Disposições Comuns” do TUE, considerando-se se tratar de um instituto próprio da União e não da Comunidade. Talvez, a única justificativa plausível para tal opção seria a de tentar evitar a perda de competência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, ou seja, assegurar o controle jurisdicional deste Tribunal sobre a matéria em questão, dado que nenhuma atribuição nesse âmbito é reconhecida no artigo 46 do TUE à Corte de Justiça.

De fato, nenhuma competência desse Tribunal europeu pode ser ampliada, salvo aquelas expressamente previstas no mencionado artigo 46. Tendo em vista tal situação, sustenta NASCIMBENE³⁷ que

se esta é a justificativa, é fácil contestá-la, pois uma vez concedida a exceção, seria legitimamente possível a disciplina da cidadania no TUE, e, portanto, estender (por via de exceção) a competência do Tribunal.

No entanto, PRICOLO³⁸ afirma que "o legislador comunitário escolheu a técnica novelística: as disposições sobre a cidadania (arts. 8-8E) [antiga numeração] foram inseridos no TCE, e não no TUE [...]" e essa escolha, continua a autora, deu-se por duas razões: simbolismo e praticidade. Simbólico, porque preferiu inserir as novas disposições em uma posição de plena evidência, no início do Tratado, chamando atenção à importância da formação de uma identidade europeia comum. Prático, no sentido de que as disposições do TCE constituem o

³⁷ NASCIMBENE, Bruno. *Profili della cittadinanza dell'Unione Europea*. In: *Riv. Int. Dir. Uomo*, 1995, p. 248. "se questa è la giustificazione, è facile obiettare, una volta ammessa la deroga, che sarebbe stato legittimo prevedere la disciplina della cittadinanza nel TUE, e quindi estendere (in via di eccezione) la competenza della Corte."

³⁸ PRICOLO, Benedetta. *Nazionalità, Cittadinanza e Diritti Umani: La molteplicità dei dèmoi*. Tesi di Specializzazione in Tecniche Politiche dei Diritti Umani, Università degli Studi di Padova - anno accademico 2001/2002. Pubblicazioni Centro Studi per la Pace, 2003. p. 92. "il legislatore comunitario ha scelto la tecnica novelistica: le disposizioni sulla cittadinanza (artt. 8- 8E) sono state inserite nel TEC, e non nel TUE[...]."

"Primeiro Pilar" da União Europeia e possuem eficácia direta no ordenamento dos Estados-membros, enquanto aquelas do TUE são classificadas como os "Segundo e Terceiro Pilares"³⁹ e têm eficácia das normas de direito internacional.

Sob tal perspectiva, não podemos esquecer que apesar de estar posicionada no TCE, o método que deve ser utilizado na exegese do direito comunitário, seja originário ou derivado, é a interpretação teleológica que supera a lógica formal e dirige sua atenção para o bem jurídico tutelado pela norma, isto é, para o fim que a norma procura alcançar. Dessa forma, apesar das divergências na doutrina quanto à colocação da matéria relativa à cidadania europeia no ordenamento comunitário, devemos interpretá-la sempre de maneira a não prejudicar a efetivação desse instituto.

No mais, o conhecido "Estatuto dos cidadãos" da União é composto por seis direitos, dos quais quatro são exclusivos dos cidadãos – pessoas físicas – dos Estados-membros, e os dois restantes, são direitos comuns aos cidadãos – pessoas físicas e jurídicas – dos Estados-membros ou mesmo de pessoas provenientes de Estados extracomunitários. Neste caso, a condição é que o indivíduo tenha a residência ou a sede social em um dos Estados-membros da União Europeia.

Segundo o artigo 17 do Tratado da CE é cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-membro, sendo que a cidadania da União acresce à cidadania nacional e não a substitui. Dessa forma, podemos dizer que é necessário possuir previamente a nacionalidade de um dos Estados-membros para poder usufruir dos benefícios decorrentes da cidadania europeia,

³⁹ Em conjunto, os três pilares são os elementos que constituem, desde o tratado de Maastricht em 1992, a arquitetura institucional da União Europeia: 1º Pilar: as Comunidades europeias, herdeiras da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, da Comunidade Econômica Europeia e da Comunidade Europeia de Energia Atômica. Retomam o Tratado de Roma revisto pelo Ato Único. Compõe-se de um pilar supranacional relativo às políticas integradas (política agrícola comum, união alfandegária, mercado interno, euro, etc.). Para as matérias relevantes deste pilar, os Estados-membros transferiram uma parte relativamente importante das suas competências e soberania para a União Europeia; 2º Pilar: a Política Externa e de Segurança Comum (PESC). Cooperação intergovernamental, em matéria de assuntos externos e de segurança; 3º Pilar: a Cooperação policial e judiciária em matéria penal.

cujo *status* permite ao sujeito gozar de direitos suplementares e complementares da cidadania nacional.

A seguir, passaremos à análise pormenorizada dos direitos concernentes aos cidadãos europeus no âmbito do ordenamento comunitário, previstos nos artigos 18 a 22 do Tratado da Comunidade Européia.

2.2 Liberdade de circulação e estadia

Trata-se de um direito de grande importância e extensão, porque reconhece também ao sujeito que não efetua atividade econômica o benefício da liberdade de circulação e estadia, salvo algumas exceções expressamente previstas no próprio tratado. O artigo 18 do TCE assim dispõe:

Art. 18. Qualquer cidadão da União goza do direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros, sem prejuízo das limitações e condições previstas nos Tratados e nas disposições adotadas em sua aplicação.

Como já dito, o ponto central da “Europa dos mercados” era a liberdade de circulação de mercadorias, serviços e capitais garantidos aos indivíduos “produtivos”, isto é, capazes de desenvolverem uma atividade econômica relevante, colaborando para o crescimento da economia comunitária. Muito recentemente, o reconhecimento desse direito foi estendido aos familiares dos beneficiários primários, por meio da diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 29 de abril de 2004⁴⁰, levando em consideração a precariedade que até o momento eram caracterizadas as relações trabalhistas e a dificuldade do reagrupamento familiar.

Tendo em vista tal situação, CONDINANZI⁴¹ alerta que "se todos os

⁴⁰ *Gazzetta Ufficiale* L 158, 30 aprile 2004, p. 77 ss.

⁴¹ CONDINANZI, Massimo, LANG, Alessandra e NASCIMBENE, Bruno, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persona*. Giuffrè Editore, S.p.A. Milano, 2003. p. 21. "se tutti i cittadini

cidadãos da União gozam do direito de circulação e estadia, nem todos aqueles que gozam do direito de circulação e estadia são, por isso, somente cidadãos da União."

O Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias trabalhou procurando ampliar tal interpretação de modo que a noção de trabalhador envolvesse também os destinatários de serviços, incluindo, destarte, os turistas. Nesse sentido, interessante o caso *Cowan*⁴², onde o Tribunal, pela primeira vez, sancionou a liberdade de dirigir-se a outro Estado-membro para usufruir de um serviço sem ser impedido por meio de restrições. No caso em questão, tratava-se de um turista britânico que queria ser ressarcido de uma violência física da qual havia sido vítima na saída do metrô em Paris, durante uma breve estadia na cidade. Dado que os autores da agressão não puderam ser identificados, Ian Cowan requereu à comissão de indenização de vítimas de infrações do tribunal de *grande instance* de Paris uma indenização, nos termos do artigo 706.º; n.º 3, do *code de procédure pénale*. Esta disposição prevê a concessão de uma indenização a cargo do Estado sempre que a vítima de uma agressão, da qual tenha resultado em danos corporais e sequelas de certa gravidade, não possa obter, a qualquer outro título, uma indenização efetiva e suficiente do dano sofrido. Porém seu pedido foi negado, pois não era cidadão francês nem possuía uma cartão de residência.

In casu, o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias declarou na parte decisória do acórdão que

dell'Unione godono del diritto di circolazione e soggiorno, non tutti coloro che godono del diritto di circolazione e soggiorno sono, per ciò, solo cittadini dell'Unione".

⁴² Sentença do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias de 5 de março de 1987, causa C-186/87. Salientamos em tal sentido, o caso *Baumbast*, causa C-413/99 de 7/9/2002, onde a Corte expressamente sancionou, pela primeira vez de maneira clara, que "Um cidadão da União Europeia que já não beneficia no Estado-Membro de acolhimento de um direito de residência como trabalhador migrante pode, na qualidade de cidadão da União Europeia, beneficiar nesse Estado de um direito de residência por aplicação direta do artigo 18.º; n.º 1, TCE." (ponto 3 do dispositivo). Também relevante o caso *Schmidberger*, causa C-112/00 de 12/6/2003, no qual o princípio da liberdade de circulação das mercadorias é devido graças ao respeito do direito fundamental de greve. "Assim, dado que o respeito dos direitos fundamentais se impõe tanto à Comunidade como aos Estados-Membros, a proteção dos referidos direitos constitui um interesse legítimo suscetível de justificar, em princípio, uma restrição às obrigações impostas pelo direito comunitário, mesmo por força de uma liberdade fundamental garantida pelo Tratado como a livre circulação de mercadorias." (ponto 74).

o princípio da não discriminação, enunciado no artigo 7.º do Tratado, designadamente, deve ser interpretado no sentido de que é vedado a um Estado-membro, relativamente às pessoas a que o direito comunitário garante a liberdade de se dirigirem a esse Estado, especialmente enquanto destinatários de serviços, subordinar a concessão de indenizações estaduais, destinadas a reparar o prejuízo causado nesse Estado à vítima de uma agressão que provocou danos corporais, à condição de ser titular de um cartão de residente, ou de ser nacional de um país que tenha celebrado um acordo de reciprocidade com esse Estado-membro.

Atuando dessa maneira, o Tribunal foi responsável por um progresso qualitativo nessa matéria, através do reconhecimento do citado direito a todos àqueles que pudessem exibir uma carteira de identidade ou um passaporte válido na fronteira do Estado, dispensando a exigência de dever ser um sujeito economicamente ativo, desvinculando o direito da liberdade de ingresso e estadia da atividade laborativa.

Diversamente foi o espírito com que o legislador comunitário encarou essa transformação, atuando de forma lenta e gradual na promoção do processo de uniformização do tratamento normativo dos sujeitos considerados economicamente inativos. Nesse contexto, a elaboração das convenções de Dublin⁴³ e Schengen⁴⁴

⁴³ A Convenção de Dublin foi firmada em 15 de junho de 1990, possuindo o duplo objetivo de reduzir o fenômeno dos pedidos de asilo múltiplos, ou seja, apresentados por um mesmo indivíduo em diversos Estados e resolver o problema dos requerentes de asilo que são rejeitados por outro país. Atualmente a matéria é disciplinada pelo Regulamento de Dublin (CE) n° 343/2003 do Conselho de 18 de Fevereiro de 2003, que prevê critérios objetivos e hierarquizados para a atuação dos Estados-membros que são obrigados a determinar qual destes países será responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado no seu território.

⁴⁴ A Convenção de Schengen apesar de ter sido ratificada em 1985 inicialmente por cinco países (Bélgica, França, Alemanha, Luxemburgo e Holanda), gradualmente estendeu-se a outros Estados-membros, contando hoje com 13 Estados-membros e 2 países associados (Noruega e Islândia). Peculiar é a adesão do Reino Unido e da Irlanda, tendo em vista que em conformidade com o Protocolo anexo ao Tratado de Amsterdã, participam apenas em parte das disposições do acervo de Schengen. Esse sistema permitiu abolir os controles nas fronteiras internas entre os Estados signatários e criar uma fronteira externa única onde são efetuados os controles de acesso ao espaço Schengen, de acordo com procedimentos idênticos. Foram adotadas regras comuns em matéria de vistos, de direito de asilo e de controle nas fronteiras externas, a fim de permitir a livre circulação das pessoas nos países signatários sem perturbar a ordem pública. Segundo a mesma abordagem, e tendo em vista conciliar liberdade e segurança, esta livre circulação foi acompanhada por medidas ditas "compensatórias". Tratava-se de melhorar a coordenação entre os serviços de polícia, das alfândegas e da justiça, bem como de tomar as medidas necessárias para combater, principalmente, o terrorismo e a criminalidade organizada.

foram de grande importância na disciplina da matéria relativa à liberdade de circulação.

A primeira convenção ocupa-se essencialmente dos problemas conexos com as condições básicas para a concessão do direito de asilo nos territórios dos Países que o firmaram. A segunda, ratificada em 14 de junho de 1985, diz respeito a cooperação internacional entre os Estados que aderiram, no tocante a efetiva eliminação gradual do controle das fronteiras internas e, principalmente, a colaboração entre as autoridades judiciárias e policiais destes países.

Ressalta-se que a convenção de Schengen inicialmente foi desenvolvida fora do âmbito da Comunidade e como nem todos os países da União haviam firmado tal convenção – menos Reino Unido e Irlanda –, não foi possível transformá-la em uma normativa interna comunitária em matéria de liberdade de circulação de pessoas. Porém, o Tratado CE em sua versão modificada pelo Tratado de Amsterdã – que entrou em vigor em 1º de maio de 1999 – incorpora o texto de Schengen e eleva seu *acquis* a nível comunitário, sendo imediatamente aplicável aos treze Estados-membros da União Europeia até então contraentes do Acordo Schengen, com exceção dos dois países já mencionados.

Conforme suscita NASCIMBENE⁴⁵,

O Acordo de Schengen enquadra-se no contexto de uma cooperação reforçada que encontra sua base jurídica no art. 40 do Tratado da UE (...) e no art. 11 do Tratado CE, que remete as disposições gerais do Tratado UE, introduzindo, porém, algumas especificações e modificações.

O objetivo de conquista de um espaço comum de liberdade, segurança e justiça está contido tanto no preâmbulo quanto no art. 2º do TUE, bem como no

Com este objetivo, foi estabelecido um sistema de informação destinado a assegurar o intercâmbio de dados relativos à identidade das pessoas e a descrição dos objetos procurados: o sistema de informação Schengen (SIS).

⁴⁵ NASCIMBENE, Bruno. L'incorporazione degli Accordi di Schengen nel quadro dell'Unione Europea e il futuro ruolo del Comitato Parlamentare di Controllo. In: *Riv. Italiana Dir. Publ. Comparato*, 1999, vol. II. p. 733. “*gli Accordi di Schengen si inquadrano nel contesto di una cooperazione rafforzata che trova la sua base giuridica nell'art. 40 del Trattato UE [...] e nell'art. 11 del Trattato CE, che rinvia alle disposizioni generali del Trattato UE, introducendo tuttavia alcune specificazione e modifiche.*”

Protocolo sobre a integração do *Acquis* de Schengen no âmbito da União Europeia – adotado em 2 de outubro de 1997.

Importante ressaltar que, de um lado, o mencionado Protocolo não inclui a participação do Reino Unido e da Irlanda, e de outra parte, coloca a Dinamarca em uma "posição particular" diante do mesmo, remetendo-a as disposições de ambos os Tratados em matéria de cooperação reforçada.

A distinção evocada acima se refere ao fato de a Dinamarca, mesmo sendo contraente do Acordo Schengen, não aceitar o Título IV do Tratado CE e nem as propostas ou iniciativas que almejam o desenvolvimento do *acquis*. No tocante ao Reino Unido e Irlanda, que não são partes contraentes do mencionado acordo e não participam da adoção das medidas propostas no âmbito do Título IV, a situação jurídica é diversa. Estes podem participar da adoção das propostas ou iniciativas supramencionadas e, uma vez adotadas, notificar a sua aceitação, em qualquer momento.

Atualmente, o cidadão europeu tem direito de residência em qualquer outro Estado-membro, desde que cumpra determinados requisitos. Por períodos de até três meses, basta-lhe um bilhete de identidade ou passaporte válido. Já se for por períodos superiores a três meses somente tem direito de residir noutro país da União Europeia em três situações: a) se for trabalhador por conta de outrem ou por conta própria no país de acolhimento; b) se estiver inscrito num estabelecimento privado ou público com o objetivo de prosseguir estudos, incluindo formação profissional; c) se dispuser de recursos financeiros suficientes para si e para a sua família, bem como de um seguro de doença que cubra todos os riscos no país de acolhimento.

Dessa forma, os direitos reconhecidos no artigo 18 do TCE representam uma evolução no confronto com as normas precedentes, contribuindo à construção de uma integração europeia entre as pessoas, independente das suas qualificações concernentes ao aspecto econômico.

2.3 Eleitorado ativo e passivo ao Parlamento Europeu e às eleições municipais

Um dos principais obstáculos que se contrapõem a configuração de uma verdadeira e própria noção de cidadania europeia é a dificuldade de preencher o conteúdo desta última com direitos de natureza política. De fato, como salienta PENSOVECCHIO⁴⁶, a substancial limitação da esfera de competência comunitária ao setor econômico e a ausência de organizações em estruturas de tipo político fez com que se tornassem difíceis a configuração, a favor dos cidadãos dos Estados-membros, de situações jurídicas subjetivas de natureza política perante a Comunidade.

Devemos levar em consideração o fato de que a tradicional e originária forma de integração comunitária, desenhada no tratado das Comunidades Europeias, excluía qualquer forma de envolvimento do cidadão de um Estado-membro com a vida política a nível europeu. Segundo CONDINANZI⁴⁷, "o cidadão de um Estado-membro era, em outras palavras, um mero usuário de liberdades econômicas, das quais podia beneficiar-se consoante a regra do tratamento nacional."

Porém, com o aumento da esfera de competência da Comunidade e a ampliação de suas organizações, a necessidade de tutelar direitos de natureza política aos cidadãos da União tornou-se inevitável. Dessa forma, assim dispõe o artigo 19 do TCE, *verbis*:

Art. 19. 1. Qualquer cidadão da União residente num Estado-membro que não seja o da sua nacionalidade goza do direito de eleger e de ser eleito nas eleições municipais do Estado-membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado. [...].

Art. 19. 2. [...] qualquer cidadão da União residente num Estado-

⁴⁶ PENSOVECCHIO, Maria Cristina. *Op. Cit.* p. 91.

⁴⁷ CONDINANZI, Massimo. *Op. Cit.*, p. 46. "il cittadino proveniente da uno Stato membro era, in altre parole, un mero fruitore di libertà economiche di cui poteva avvalersi secondo la regola del trattamento nazionale." .

membro que não seja o da sua nacionalidade, goza do direito de eleger e de ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu no Estado-membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado.

Contudo, a introdução desta regra não constitui uma novidade em absoluto, pois, conforme salienta LIPOLLIS⁴⁸

já faz algum tempo que é possível perceber um sinal de tendência ao enfraquecimento da cidadania como elemento distintivo da inscrição nas listas eleitorais, juntamente com a valorização da participação ativa do eleitor na vida social da comunidade, cujo órgão representativo desta deve ser eleito.

A norma em questão reconhece aos titulares da cidadania europeia, em virtude do artigo 17 do TCE, duas situações diversas: o direito de eleger e de ser votado nas eleições municipais do Estado de residência e o direito de concorrer, ativa e passivamente, às eleições do Parlamento europeu no Estado-membro no qual seja residente. Desse modo, declara CONDINANZI⁴⁹ que "ambas as situações jurídicas subjetivas contempladas no art. 19 tem encontrado respaldo na Carta de direitos fundamentais da UE, cujos artigos 39 e 40 reproduzem [...] os direitos já atribuídos nos parágrafos 1º e 2º do art. 19."

De fato, MUNARI⁵⁰ afirma que ambos os direitos representam um complemento ao direito de liberdade de circulação e estadia, no sentido de que graças a eles existe hoje uma melhor inserção do cidadão europeu na comunidade na qual reside e uma maior significância e funcionalidade às eleições municipais, em prol de uma "*natura sovranazionale*"⁵¹ e do caráter unitário representativo dos povos reunidos na Comunidade.

⁴⁸ LIPPOLIS, Vincenzo. *Op. Cit.*, p. 124. "*già da qualche tempo è stato possibile cogliere un accenno di tendenza all'affievolimento della cittadinanza quale elemento distintivo dell'iscrizione nelle liste elettorali, insieme alla valorizzazione della partecipazione attiva dell'elettore alla vita sociale della comunità il cui organo rappresentativo deve essere eletto.*"

⁴⁹ CONDINANZI, Massimo. *Op. Cit.*, p. 40. "*entrambi le situazione giuridiche soggettive contemplate dall'art. 19 hanno trovato accoglimento nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE, i cui articoli 39 e 40 ripropongono [...] i diritti già attribuiti dal 1º e dal 2º paragrafi dell'art. 19*" .

⁵⁰ MUNARI, Francesca Menegazzi. *Cittadinanza europea: una promessa da mantenere*. G. Giappichelli Editore, Torino, 1996. p. 179.

⁵¹ "natureza supranacional"

Sob tal perspectiva, de relevante importância a avaliação de LIPPOLIS⁵² no que diz respeito à dúplici consequência dos direitos ora em debate. Para o ilustre autor, por um lado,

o cidadão europeu está inserido plenamente na comunidade local na qual reside, obtendo ao lado do reconhecimento dos direitos econômicos também àqueles políticos a nível local, vendo-se reconhecida a tal nível uma subjetividade igual a todos, sem amputações ou restrições. [...] o direito de eleger e de ser eleito ao Parlamento europeu no lugar de residência tem o condão de sinalizar uma ruptura da relação entre o corpo eleitoral nacional e a representação política em tal assembléia.

A transformação de maior relevância para os cidadãos europeus residentes em um Estado-membro diverso do seu de origem, foi a instituição do direito de participação nas eleições municipais, sendo uma resposta concreta às inúmeras incertezas acerca da potencialidade do desenvolvimento da integração européia. Corroborando este pensamento, CONDINANZI⁵³ considera que

a possibilidade de virem a serem eleitos em um Estado-membro diverso daquele do qual se é cidadão, favorece a idéia de um mandato parlamentar desvinculado da noção de pertença a um Estado-membro, propiciando a criação de uma imagem do Parlamento europeu como instituição onde se encontram expressões de representação de toda a população comunitária e não apenas de corpos eleitorais nacionais singulares.

A norma prevê tratamento nacional aos residentes não cidadãos nacionais, tanto para o eleitorado ativo quanto para o passivo, ou seja, a regra deve ser aplicada a todos os residentes, sem nenhuma distinção relativa à nacionalidade.

⁵² LIPPOLIS, Vincenzo. *Op. Cit.*, p. 127. *“infatti il cittadino europeo è inserito pienamente nella comunità locale in cui si trova a risiedere, ottenendo accanto al riconoscimento dei diritti economici quello dei diritti politici a livello locale, vedendosi cioè riconosciuta a tale livello una soggettività giuridica a tutto tondo, senza amputazioni e restrizioni. [...] il diritto di eleggere e di essere eletto al Parlamento europeo nel luogo di residenza ha l'effetto di segnare una rottura del rapporto tra corpo elettorale nazionale e rappresentanza politica a tale assemblea.”*

⁵³ CONDINANZI, Massimo. *Op. Cit.*, p. 45. *“la possibilità di venire eletti in uno Stato membro diverso da quello di cui si è cittadini favorisce l'idea di un mandato parlamentare svincolato dall'appartenenza ad uno Stato membro, così concorrendo ad accreditare l'immagine del Parlamento europeo quale istituzione in cui trova espressione la rappresentanza dell'intera popolazione comunitaria e non dei singoli corpi elettorali nazionali.”*

Todavia, pode-se dizer que há uma única exceção ao princípio de igualdade e de não-discriminação: a incapacidade eleitoral. Esta deve ser declarada pelo Estado de origem do indivíduo, contendo a afirmação que o mesmo é incapaz de exercer os direitos de voto e elegibilidade em seu país de origem e, por conseguinte, também a nível comunitário.

Baseado na Diretiva 93/109/CE do Conselho, 6 de dezembro de 1993⁵⁴, o eleitor comunitário deve escolher se exercerá o direito de voto e de elegibilidade ao Parlamento europeu no Estado-membro onde reside atualmente ou no país em que seja nacional. Salientamos que é importante respeitar a liberdade de escolha dos cidadãos da União quanto ao Estado-membro no qual pretendem participar das eleições europeias, porém, deve ser realizado de modo a evitar o abuso de tal liberdade, como no caso de duplo voto ou dupla candidatura.

2.3 Direito de proteção diplomática

Esse direito consiste na tutela por parte das autoridades diplomáticas e consulares de qualquer Estado-membro, nas mesmas condições dos seus cidadãos, de um cidadão da União que se encontre no território de um país terceiro no qual o país de que possua a nacionalidade não esteja representado, a teor do disposto no art. 20 do TCE, *in verbis*:

Art. 20. Qualquer cidadão da União beneficia, no território de países terceiros em que o Estado-membro de que é nacional não se encontre representado, de proteção por parte das autoridades diplomáticas e consulares de qualquer Estado-membro, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado. Os Estados-membros tomam as disposições necessárias e encetam as negociações internacionais requeridas para garantir essa proteção.

Neste caso, o Estado-membro aplica as suas normas fora do território europeu no interesse tanto de uma pessoa de nacionalidade de outro Estado

⁵⁴ *Gazzetta ufficiale* n. L 329 del 30/12/1993 p. 34-38.

quanto da União europeia, por via reflexa. Cria-se, dessa forma, não uma triangularização, mas sim, uma quadrangulação dos direitos dos diversos Estados, que se cruzam entre si e refletem sobre os direitos dos nacionais de outro Estado⁵⁵.

Não podemos esquecer que a história europeia é marcada por muitos conflitos e guerras, que criaram a necessidade de proteção e auxílio aos cidadãos dos seus Estados-membros, organizando ações comuns, concernentes ao âmbito de cooperação nos setores de política externa e de segurança.

Com relação a essa tutela, ressaltamos que não se trata de uma proteção da União em si, mas de um protecionismo exercido por cada Estado individualmente, cujo serviço para tornar-se operante em benefício dos cidadãos não europeus, está subordinado a conclusão de acordos internacionais com Estados terceiros, limitando, de certa forma, o pleno exercício de tal direito. Resulta, destarte, instaurado um mecanismo de proteção diplomática e consular "recíproca", mais do que "comum", sendo destinado a operar somente em via "subsidiária", ou seja, na ausência de um proteção prestada pelo Estado do qual o cidadão pertença e "mediata", enquanto o seu funcionamento poderá realizar-se somente através de uma intermediação por parte dos Estados-membros.⁵⁶

Nesse contexto, sustenta PICCHIO⁵⁷ que “a ligação existente entre os cidadãos dos Estados-membros e a estrutura comunitária poderia ser considerada frágil em relação a Estados terceiros. Portanto, cada Estado da Comunidade aceita exercitar a proteção diplomática mesmo em benefício de cidadão não seus.”

A aplicação dessa norma pode ser observada, especialmente, no acórdão *Adams*⁵⁸, em que o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias não negou o dever da Comissão de providenciar a defesa do recorrente perante a Corte suíça, mesmo este não sendo cidadão europeu, tendo em vista que sofria um

⁵⁵ CASSESE, Sabino. La Cittadinanza europea e le prospettive di sviluppo dell'Europa. In: *Riv. Italiana Dir. Publ. Comunitario*, 1996. p. 870.

⁵⁶ PENSOVECCHIO, Maria Cristina. *Op. Cit.* p. 127.

⁵⁷ PICCHIO, Laura Forlati. A Cidadania Plúrima como reflexo da competição entre Sistemas-Estados: a Experiência Europeia. In: DAL RI, Arno. *Op. Cit.*, p. 338-339.

⁵⁸ Acórdão do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias de 7 de novembro de 1985, causa C-53/84, *Adams*.

processo penal por haver ilicitamente revelado à Comissão práticas de uma sociedade suíça incompatíveis com a legislação daquele país.

Refletindo sobre o assunto, recorda ADAM⁵⁹ que

a solução acolhida em Maastricht parece, sem dúvida, menos avançada que aquelas originariamente propostas na Conferência intergovernamental [pois o Conselho europeu de Roma de dezembro de 1990] preconizou uma proteção comum aos cidadãos além das fronteiras comunitárias.

Essa tutela visava reforçar tanto a posição da União Europeia na cena internacional quanto a eficácia da proteção assegurada, porém o Tratado acabou por não recepcionar a intervenção direta da União nem menos de uma ação coletiva dos Estados-membros. Dessa forma, resta claro que tal direito, da maneira como foi introduzido no Tratado de Maastricht, já havia sido delineado sob o nome de "*protection diplomatique déléguée*"⁶⁰ nas Convenções de Viena sobre as relações diplomáticas de 18 de abril de 1961 e sobre as relações consulares de 24 de abril de 1963, respectivamente.

Um ponto importante relaciona-se ao fato de saber qual dos Estados-membros realizará o exercício da referida representação no caso em que haja mais de um órgão diplomático e consular no território do Estado credor. Considerando que o artigo 20 refere-se a "proteção por parte das autoridades diplomáticas e consulares de qualquer Estado-membro", pode-se depreender que seja indiferentemente exercitada por qualquer destes. Contudo, ADAM⁶¹ interpreta de maneira diversa essa disposição, aduzindo que esse poderia ser o momento de ressurgimento formal da União na tutela específica de tal direito, sugerindo que seria interessante que a proteção viesse a ser exercitada pelo Estado que ocupasse

⁵⁹ ADAM, Roberto. Prime Riflessioni sulla cittadinanza dell'Unione. In: *Riv. Dir. Internazionale*, 1992, vol. LXXV. p. 649. "*la soluzione accolta a Maastricht appare senz'altro meno avanzata di quelle originariamente proposte alla Conferenza intergovernativa [...], protezione comune dei cittadini al fuori delle frontiere comunitaire*".

⁶⁰ A "proteção diplomática delegada" refere-se aos casos em que um Estado, tendo rompido as próprias relações diplomáticas e consulares com outro Estado, delegue a um Estado terceiro a representação de seus próprios cidadãos, nas situações referentes ao campo territorial do Estado em que tenha interrompido tais relações.

⁶¹ ADAM, Roberto. *Op. Cit.* p. 651.

o turno da presidência no Conselho – atuando assim, também em nome da União –, ao menos onde este tivesse presente uma missão diplomática ou consular deste no País terceiro interessado.

À vista de que o cidadão da União goza em um país extracomunitário de proteção diplomática nas mesmas condições dos nacionais de tal Estado – princípio da não discriminação –, poderíamos nos indagar se o Estado chamado a tutelá-lo teria o direito de negar tal proteção, pois, em última análise, qualquer Estado pode negar o exercício de tal proteção aos seus próprios cidadãos nacionais.

No caso de proteção diplomática delegada, como já observado⁶², as motivações que poderiam induzir um Estado a não oferecer proteção aos seus próprios cidadãos ou a regra internacional que faculta ao Estado a escolha de sua prestação ou não, parecem perder, inevitavelmente, o significado perante o direito comunitário. Assim, não existe nenhuma disposição no Tratado que exclua a possibilidade de exercício do direito a proteção diplomática constituir objeto de obrigação a nível comunitário por parte dos Estados-membros, devendo, pois, ser dessa forma interpretada.

Ademais, muito da operatividade de tal direito dependerá dos acordos de atuação entre os Estados, e, enquanto tais acordos não são firmados, os Estados-membros estão vinculados com o acordado no Conselho de 19 de dezembro de 1995, mais precisamente com a decisão dos representantes dos Governos dos Estados-membros concernente à tutela dos cidadãos da União europeia por parte dos representantes diplomáticos e consulares⁶³.

Conforme o exposto em tal documento, um cidadão da União pode requerer proteção diplomática ou consular a uma representação diplomática de um Estado-membro que não o seu em cinco situações: assistência em caso de morte; assistência em caso de desastre ou doença grave; auxílio em caso de prisão ou detenção; assistência às vítimas em casos de violência; ajuda e repatriamento dos cidadãos da União em dificuldade. No caso de ajuda pecuniária, deve haver uma

⁶² Ver a propósito LIPPOLIS, Vincenzo. *Op. Cit.*, p. 150-151 e ADAM, Roberto. *Op. Cit.* p.652.

⁶³ Decisão n. 95/553/CE. In: *GUCE*, L 314 de 28 de dezembro de 1995.

autorização preliminar do Estado-membro do qual o sujeito é cidadão, excetuando-se as situações de extrema urgência.

Nessa esteira, salientamos a observação feita por CONDINANZI⁶⁴, segundo o qual tal rol não é exaustivo, haja vista que

é importante frisar que a maior parte dos casos mencionados dispensa a existência de um prejuízo a cargo do cidadão da União e, também, da existência de uma responsabilidade do Estado territorial.

Outra decisão relevante foi a adotada em 25 de junho de 1996, durante a cooperação intergovernativa no âmbito do Segundo Pilar da União (PESC), relativa à adoção de um documento de viagem provisório⁶⁵. O anexo II da mencionada decisão afirma que tal documento pode ser entregue pela Autoridade diplomática de qualquer dos Estados-membros para um cidadão de outro país comunitário que não possua, no país terceiro, uma representação diplomática em casos de viagem para o Estado-membro do qual é cidadão ou para o qual tenha residência permanente, ou ainda, excepcionalmente, para um outro destino. Essa decisão entrou em vigor somente em 3 de maio de 2002, após a adesão de todos os Estados-membros da União Européia.

Salienta-se que a importância do reconhecimento do direito de proteção diplomática e consular se verifica, outrossim, diante da circunstância de que, atualmente, existem somente três países extracomunitários onde todos os Estados-membros da União Européia se encontram representados, quais sejam a República Popular da China, a Federação da Rússia e os Estados Unidos da América. Por sua vez, de outros 167 países, apenas em 107 desses existem, no máximo, 10 Estados-membros com representação diplomática.⁶⁶

⁶⁴ CONDINANZI, Massimo, LANG, Alessandra e NASCIBENE, Bruno, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persona*. Giuffrè Editore, S.p.A. Milano, 2º ed., 2006. p. 59. “è significativo che nella maggior parte dei casi menzionati si prescinda dall'esistenza di un pregiudizio in capo al cittadino dell'Unione ed anche dall'esistenza de una responsabilità dello Stato territoriale.”.

⁶⁵ Decisão n. 96/409/PESC. In: *GUCE*, L 168 de 6 de julho de 1996.

⁶⁶ Documento do Conselho 15646/05, de 12 de Dezembro de 2005, relativo à representação diplomática da Presidência em países terceiros, não publicado. Há zonas em que as

Esta situação revelou-se particularmente evidente quando ocorreu o *tsunami* que atingiu as regiões do Sudeste Asiático no final de 2004, onde a maioria dos Estados-membros não dispunha de uma representação nos diferentes países atingidos pela catástrofe, haja vista que 17 Estados-membros estão representados na Tailândia, enquanto apenas seis no Sri Lanca e três no Brunei. Outra situação que corrobora esse pensamento foi o conflito do Líbano de julho de 2006, onde novamente nem todos os Estados-membros dispunham de uma representação permanente e acessível no local.⁶⁷

Tendo em vista os dados apresentados, relevante a observação de TRIGGIANI⁶⁸, pois, diante de tal constatação, "se compreende facilmente, neste caso, como ser cidadão da União possa ser muitas vezes mais importante que ser cidadão do próprio Estado nacional." Mas, para isso, imprescindível que os cidadãos sejam melhor informados sobre o direito à proteção consular nos países terceiros. Os dados atualmente disponíveis revelam que o nível de informação é mínimo. De acordo com uma sondagem do Eurobarómetro, instituto de pesquisa de estatísticas ligado a União Europeia, apenas 23% dos cidadãos europeus que tencionam viajar para um país terceiro conhecem a existência desse direito.⁶⁹

Esse dado é alarmante, sendo necessária uma campanha ativa e eficaz, não bastando afixar cartazes nos aeroportos, portos e estações ferroviárias ou distribuir folhetos através das agências de viagem. Importante é difundir essa informação nas organizações tanto de empresários quanto de empregadores, bem como nas organizações não governamentais, visto que um grande número dos viajantes para países terceiros não são turistas, mas empresários, negociantes, funcionários ou pessoas que trabalham para organizações humanitárias. Assim, somente com a difusão da existência de tal direito é que os cidadãos europeus

representações diplomáticas e consulares dos Estados-membros são limitadas, como por exemplo, na América Central e nas Caraíbas, na Ásia Central e na África Central e Ocidental.

⁶⁷ Documento da Comissão COM (2006) 712 final de 28 de novembro de 2006, Livro Verde sobre a proteção diplomática e consular dos cidadãos da União Europeia nos países terceiros.

⁶⁸ TRIGGIANI, Ennio. *Op. Cit.* p. 447. "*si comprende facilmente, in questo caso, come essere cittadini dell'Unione possa essere a volte più importante che cittadini del proprio Stato nazionale.*"

⁶⁹ Parecer do Comitê Económico e Social Europeu, Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, de 22 de Fevereiro de 2007.

poderão gozar de tal prerrogativa em sua plenitude e ter consciência de como é importante ser cidadão da União Européia.

2.4 Direito de petição ao Parlamento Europeu e direito de denúncia ao Provedor de Justiça Europeu

Em linha de princípio, os direitos reconhecidos no chamado “estatuto” dos cidadãos europeus deveriam ser exclusivos dos ditos cidadãos, em contraposição àqueles dos cidadãos de um país terceiro. Porém, alguns dos direitos dedicados aos cidadãos dos Estados-membros também possuem como beneficiários cidadãos de países extracomunitários, como no caso do direito de petição ao Parlamento Europeu e de denúncia ao Provedor de Justiça, bem como do já analisado direito à proteção diplomática e consular.

Trata-se de direitos reconhecidos aos cidadãos europeus e não europeus, tendo o mérito de inseri-los na vida política da Comunidade e aumentar a defesa contra qualquer forma de má administração das instituições, ou seja, são instrumentos de controle político dado aos cidadãos com o objetivo de participarem ativamente da vida da Comunidade Européia, não somente como simples telespectadores, mas como protagonistas.

O direito de petição ao Parlamento Europeu já estava disposto nos artigos 191 a 193 do Regulamento interno do mesmo, porém fazia referência somente às matérias concernentes ao campo de atividade da Comunidade que envolviam diretamente o interessado, seja individualmente ou em associação com outras pessoas.

Por sua vez, o direito de recurso ao Provedor de Justiça europeu não estava previsto em nenhuma normativa comunitária precedente, surgindo com o Tratado de Maastricht. Objetiva, atualmente, o combate aos casos de má administração nas ações das instituições ou dos órgãos comunitários, salvo situações relativas ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias e ao Tribunal de Primeiro Grau, no exercício das suas funções. Não é por pura

coincidência que ambos os direitos estão inseridos no mesmo artigo e que os dois mecanismos de ação – petição e denúncia – envolvam um órgão comunitário específico concernente a uma atividade ou inatividade de outro órgão comunitário, qual seja o Parlamento Europeu.

O direito de petição tem suas origens no período Medieval, mais precisamente na Inglaterra, sendo que encontrou amplo respaldo em quase todas as Cartas constitucionais das épocas liberal e moderna. Segundo a colocação de PENSOVECCHIO⁷⁰, enquanto

em quase todos os ordenamentos estatais o direito de petição acabou por se transformar, tendo em vista diversos fatores, em um instrumento mais que insignificante, no ordenamento comunitário, ao contrário, adquiriu sempre uma crescente relevância.

Continua a autora salientando que o direito de petição transformou-se em um dos poucos meios de contato mais direto e imediato entre os cidadãos e as instituições europeias. Assim, as petições devem estar relacionadas com o direito comunitário, com a sua aplicação por parte dos Estados-membros ou com um caso real ou suposto de ação ilegítima por parte de uma autoridade nacional. A petição será tratada pela Comissão das Petições do Parlamento Europeu, a qual responde a todas as petições e informa o cidadão da evolução do caso.

Salientamos que tanto a petição quanto a denúncia podem ser escritas em qualquer uma das línguas previstas no artigo 55, nº 1, do TUE, quais sejam alemã, búlgara, checa, dinamarquesa, eslovaca, eslovena, espanhola, estônia, finlandesa, francesa, grega, húngara, inglesa, irlandesa, italiana, letã, lituana, maltesa, neerlandesa, polaca, portuguesa, romena e sueca, bem como obter a resposta na mesma língua em que foi redigida a peça.

A propósito, os artigos 194 e 195 do TCE dispõem respectivamente sobre o procedimento adotado em casos de petição ao Parlamento Europeu e

⁷⁰ PENSOVECCHIO, Maria Cristina. *Op. Cit.* p. 119. “*mentre peraltro in quasi tutti gli ordinamenti statali il diritto di petizione ha finito per diventare, a causa di svariati fattori, uno strumento piuttosto insignificante, nell'ordinamento comunitario esso ha invece acquistato un sempre crescente rilievo.*”

denúncia ao Provedor de Justiça, senão vejamos:

Art. 194. Qualquer cidadão da União, bem como qualquer outra pessoa singular ou coletiva com residência ou sede estatutária num Estado-membro, tem o direito de apresentar, a título individual ou em associação com outros cidadãos ou pessoas, petições ao Parlamento Europeu sobre qualquer questão que se integre nos domínios de atividade da União e lhe diga diretamente respeito.

Art. 195, § 1º. O Provedor de Justiça Europeu, que é eleito pelo Parlamento Europeu, é competente para receber queixas apresentadas por qualquer cidadão da União ou qualquer pessoa singular ou coletiva com residência ou sede estatutária num Estado-membro e respeitantes a casos de má administração na atuação das instituições, órgãos ou organismos da União, com exceção do Tribunal de Justiça da União Européia no exercício das suas funções jurisdicionais. O Provedor de Justiça instrui essas queixas e apresenta relatório sobre as mesmas.

Podemos notar que a única inovação trazida no bojo do artigo 194 foi a possibilidade de apresentação de petição sobre matérias concernentes somente ao interesse individual do peticionário, enquanto no passado era imprescindível a associação com outras pessoas para tanto.

Por outro lado, o direito de petição ao Parlamento europeu é um importante e eficaz instrumento de aproximação dos cidadãos às instituições comunitárias, chamando a atenção sobre determinados problemas e exigências, visando uma conseqüente iniciativa por parte destas na resolução de tais conflitos. Dessa forma, trata-se de um significativo elemento inclinado a instaurar uma relação sempre mais direta entre o cidadão como tal e as instituições da Comunidade.⁷¹

Historicamente a figura do Provedor de Justiça – ou *ombudsman* – originou-se na Suécia, com a reforma constitucional de 1806, tendo o objetivo de limitar o poder monárquico e, posteriormente, foi utilizada como forma de controle do parlamento sobre as atividades do governo.⁷² Porém, recorda TESAURO⁷³ que

⁷¹ PENSOVECCHIO, Maria Cristina. *Op. Cit.* p. 121.

⁷² ADAM, Roberto. Il mediatore europeo: organo di tutela del singolo o strumento di controllo parlamentare?, In: *Riv. Int. Dir. Uomo*, 1992. p. 928.

já a partir do século IV existia no ordenamento romano um *defensor civitatis* que “possuía a tarefa de jurisdição inferior e era ao mesmo tempo encarregado de proteger os súditos dos abusos dos funcionários tanto locais quanto estatais.” Com o tempo, a função do chamado *ombudsman* transformou-se e adquiriu o *status* de defensor dos cidadãos perante a administração.

O êxito obtido pelo defensor cívico sueco inclinou outros países a seguirem o mesmo exemplo, adotando, no entanto, suas funções e estatutos de acordo com as exigências dos respectivos sistemas jurídicos nacionais. Na maioria dos países que seguiram esse modelo, o Provedor de Justiça é normalmente nomeado pelo Parlamento, com exceção da França, onde é nomeado pelo Conselho de ministros e no Reino Unido, onde a Rainha, mediante proposta do primeiro ministro e prévia consulta ao líder da oposição, nomeia o Provedor de Justiça.

Importante ressaltar que na maior parte dos países que seguem a tradição escandinava, o Provedor de Justiça dispõe de amplos poderes de investigação, como o direito de interrogar e convocar funcionários, além de ter acesso a todos os documentos relativos à sindicância, salvo os protegidos pelo segredo de Estado. Possui, outrossim, poder de iniciativa que pode ser utilizado, por exemplo, quando a autoridade investigada não cessa o comportamento ilegítimo, requerendo ao seu superior hierárquico a adoção de uma medida disciplinar.

Dessa forma, podemos notar que em qualquer um dos sistemas jurídicos nacionais, o Provedor de Justiça exercita uma função bastante relevante no tocante ao controle político do Parlamento perante o poder executivo.

A idéia de criação de um provedor de justiça a nível europeu não é recente, remonta do final dos anos setenta, no período antecedente às eleições diretas ao Parlamento Europeu. Alguns conservadores haviam proposto a instituição de um grupo de trabalho destinado a examinar a possibilidade de

⁷³ TESAURO, Giuseppe. Il mediatore europeo, In: *Riv. Int. Dir. Uomo*, 1992. p. 894. “aveva il compito di giurisdizione inferiore ed era al contempo incaricato di proteggere i sudditi dalle vessazioni dei funzionari sia locali che statali.”

designação de um *ombudsman* parlamentar. Porém, somente com o Conselho europeu de Roma no ano de 1990 que tal iniciativa começou a adquirir contornos mais concretos, sendo que na conferência intergovernativa sobre a cidadania da União a intenção de constituir um mecanismo específico de defesa dos direitos do cidadão parecia estar se concretizando.

Contudo, a Comissão queria que fosse instituída uma espécie de *ombudsman* em cada Estado-membro e a existência de muitas divergências fez com que, ao final, a conferência optasse pela constituição de um único órgão, denominado Provedor de Justiça com competências diversas daquelas desejadas inicialmente pela Comissão.⁷⁴

Com essa decisão, o Provedor de Justiça europeu configura-se como um órgão inserido na estrutura comunitária e incluso dentre as disposições concernentes ao Parlamento europeu. Dessa forma, é o próprio Parlamento que o nomeia, define seu estatuto e as condições gerais de exercício de suas funções. Todas as denúncias examinadas pelo Provedor de Justiça devem ser transmitidas ao Parlamento em forma de relatórios e ainda, anualmente, o mesmo deve apresentar uma relação com os resultados dos seus trabalhos. Com base nesse procedimento, MUNARI⁷⁵ sustenta que a figura do Provedor de Justiça é a de “*un semplice strumento del Parlamento*”⁷⁶, porém mesmo que aquele sofra uma espécie de controle por parte deste, ao Provedor de Justiça é garantido, conforme o disposto no artigo 195, § 3º, a total independência no exercício de suas funções e no cumprimento de seus deveres, não aceitando nem solicitando nenhuma instrução de qualquer Governo, instituição, órgão ou organismo.

Observa NASCIMBENE⁷⁷ que “a denúncia ao Provedor de Justiça por má administração nas ações das instituições e órgãos comunitários [...], pode concorrer com outros meios de controle”, como por exemplo, a atuação concomitante de uma

⁷⁴ TESAURO, Giuseppe. Il mediatore europeo, In: *Riv. Int. Dir. Uomo*, 1992. p. 896.

⁷⁵ MUNARI, Francesca Menegazzi. *Op. Cit.* 194.

⁷⁶ “simple instrumento do Parlamento”

⁷⁷ NASCIMBENE, Bruno. Cittadinanza dell'Unione e Ricorso al Mediatore europeo. In: *Riv. Int. Dir. Uomo*, 1992. p. 925. “*la denuncia al Mediatore per cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni ed organi comunitari [...], può concorrere con altri mezzi di controllo.*”

comissão temporária de investigação instituída pelo Parlamento europeu com o escopo de analisar as denúncias de infrações ou de má administração na aplicação do direito comunitário.

Um das principais características do procedimento de denúncia ao Provedor de Justiça europeu, salientadas por MATTEIS⁷⁸, consiste

na capacidade de estimular, de um lado, a administração destinatária da denúncia a intervir em autotutela ou então, se a denúncia resultar infundada, na possibilidade de oferecer ao denunciante um instrumento útil de reflexão.

A eficácia desse procedimento, continua o autor, reside na própria capacidade de estimular as partes a resolverem suas controvérsias sem ter que recorrer a inúteis, longos e dispendiosos procedimentos judiciais, atuando pela via administrativa, de forma amistosa. No âmbito comunitário, alguns dos problemas mais comuns de que o Provedor de Justiça se ocupa referem-se a atrasos desnecessários, recusas de informações, problemas de discriminação e de abuso de poder.

Podemos constatar que a competência do Provedor de Justiça europeu, prevista no artigo 195 do TCE, é mais ampla do que a do próprio juiz comunitário, pois enquanto este é competente para conhecer somente os casos relativos à violação do direito comunitário, o Provedor de Justiça estende seu controle a todos os casos de má administração das instituições e dos órgãos comunitários.

Salientamos que outro fator que importa no alargamento de suas funções é o de que não existe uma definição precisa para o conceito de "má administração", podendo abranger a irregularidade administrativa, omissão administrativa, abuso de poder, negligência, procedimento ilegal, injustiça, discriminação, retardos evitáveis, negação de informação, entre outras. Porém, essa lista não é exaustiva, sendo exatamente esse caráter aberto do termo um dos elementos que distinguem o rol de

⁷⁸ MATTEIS, Antonio de. *Il Mediatore europeo*, In: *Riv. Italiana de Diritto Pubblico Comparato*, 2003, vol. II, p. 1192. *"nella capacità di stimolare, da un lato, l'amministrazione destinataria della denuncia ad intervenire in autotutela oppure, se la denuncia risulta infondata, nella possibilità di offrire al denunciante un utile strumento di riflessione."*

competência do Provedor de Justiça daquele relativo ao juiz comunitário.

Importante mencionar que, diversamente do sistema jurisdicional que prevê o duplo grau de jurisdição, no caso de denúncia ao Provedor de Justiça a sua decisão não comporta nenhum tipo de recurso. Outra diferença é que as decisões judiciais são sempre executivas, já as do Provedor de Justiça europeu não possuem nenhum poder coercitivo direto contra a administração. Em que pese tal situação, os casos de inadimplemento do cumprimento das decisões do Provedor de Justiça são remotos.

Dessa forma, o estabelecimento do Provedor de Justiça foi introduzido no ordenamento comunitário com o Tratado de Maastricht em 1992, sendo que seus trabalhos foram efetivamente iniciados em setembro de 1995, logo após as eleições do Parlamento europeu em julho daquele mesmo ano, cujo primeiro Provedor de Justiça europeu foi o finlandês Jacob Söderman, que já havia sido *ombudsman* deste país.

2.5 Breves reflexões sobre os direitos atribuídos aos cidadãos europeus

Com relação ao “estatuto” dos cidadãos europeus é interessante observar que os direitos citados precedentemente não são taxativos ou mesmo que se bastam por si só. Ao contrário, deve-se levar em consideração a chamada cláusula evolutiva, pois na lição de DAL RI⁷⁹

uma análise das possíveis perspectivas da cidadania europeia tem que, obrigatoriamente, partir da cláusula evolutiva incluída na noção do próprio instituto pelo Tratado de Maastricht. Segundo esta cláusula, o Conselho Europeu pode adotar, à unanimidade, disposições que venham a complementar os direitos previstos na cidadania europeia.

Assim, o rol desses direitos não é exaustivo, não somente porque pode

⁷⁹ DAL RI, Arno. *Op. Cit.*, p. 318-319.

ser integrado por meio da cláusula evolutiva prevista no artigo 22 do TCE, mas, sobretudo, porque deve ser interpretado juntamente com outros direitos típicos dos cidadãos dos Estados-membros, como o direito a igualdade de tratamento e de não-discriminação. Ressaltamos que a cláusula evolutiva confirma a natureza dinâmica do instituto da cidadania europeia, da consciência de suas limitações e da oportunidade de fornecer solução a esses problemas.

A propósito, dispõe o art. 22 do TCE:

Art. 22. A Comissão apresentará ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comitê Econômico e Social, de três em três anos, um relatório sobre a aplicação das disposições da presente parte. Esse relatório terá em conta o desenvolvimento da União. Com base nesses relatórios, e sem prejuízo das demais disposições dos Tratados, o Conselho, deliberando por unanimidade, de acordo com um processo legislativo especial, e após aprovação do Parlamento Europeu, pode aprovar disposições destinadas a aprofundar os direitos enumerados no nº. 2 do artigo 20º. Essas disposições entram em vigor após a sua aprovação pelos Estados-Membros, em conformidade com as respectivas normas constitucionais.

Ademais, diante do estudo realizado nesse capítulo, podemos concluir que a cidadania europeia, em que pese o seu atual estágio de consolidação, ainda é vista, por muitos, mais como um valor simbólico pelos cidadãos ditos europeu do que pelos direitos decorrentes de sua instituição. Trata-se mais de promover um equilíbrio entre os amplos direitos desfrutados pelos habitantes da União enquanto consumidores e os direitos políticos necessários para reconhecê-los como cidadãos.

Dessa forma, os direitos acima analisados aparecem apenas como um esboço na esperança de uma maior integração política que dará à cidadania europeia um verdadeiro conteúdo. Contudo, não há como negar que o fato da cidadania europeia existir permite colocar seu progresso no centro das discussões sobre as reformas institucionais, na perspectiva de reforçar o vínculo entre os cidadãos e as instituições que os representam no nível europeu, sem perder tempo com o problema já resolvido da relação entre cidadania da União e cidadania

nacional⁸⁰.

Por derradeiro, errôneo seria considerar que o reconhecimento desse instituto foi simplesmente inútil, tendo em vista que o primeiro passo já foi dado e que a construção da integração europeia se realiza por meio de um processo lento e gradual, cujos objetivos almejados deverão ser progressivamente construídos sobre bases sólidas e coesas, caso contrário, desmoronarão com a primeira ventania, devido a fragilidade de suas fundações.

⁸⁰ D'ARCY, François. *União Europeia: instituições, políticas e desafios*. Ed. Konrad Adenauer. Rio de Janeiro, 2002. p. 172.

Capítulo 3

PROBLEMÁTICAS E PERSPECTIVAS DA CIDADANIA EUROPEIA

3.1 A importância do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias na resolução dos conflitos jurídicos entre a cidadania europeia e aquela nacional

Uma ordem jurídica não é completa se não possuir um sistema de sanção jurídica ou, em outras palavras, se não existirem tribunais para dizer o direito e impor sanções aos que não o cumprem.

No âmbito do direito comunitário, o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias⁸¹ constitui a instituição jurisdicional comunitária, contribuindo em grande parte à formação, interpretação e resolução do *acquis comunitario*, em conformidade com o artigo 163 do TCE. Assim, a missão essencial dessa instituição consiste em apreciar a legalidade dos atos comunitários e assegurar a interpretação

⁸¹ O Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias foi criado em 1952 pelo Tratado de Paris, sendo composto por 27 juizes (um para cada Estado-Membro) e 8 advogados-gerais que são nomeados, de comum acordo por todos os governos, por um período de seis anos. É composto por três órgãos: o Tribunal de Justiça, o Tribunal de Primeira Instância e o Tribunal da Função Pública. O Tribunal de Justiça se pronuncia quando evocado por alguma instituição comunitária, Estado-membro, juiz nacional ou até mesmo por pessoas físicas ou jurídicas, nos casos previstos pelo direito comunitário.

e aplicação uniforme do direito comunitário.

Como bem observa FERRARI⁸²

o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias opera, dessa forma, em plena discricionariedade, uma incorporação seletiva dos direitos, em função da compatibilização progressiva da fonte material com os fins do ordenamento comunitário e da harmonização das operações interpretativas com o próprio, se assim se pode dizer, endereço político constitucional.

Sob tal perspectiva é oportuno recordar que o reconhecimento de uma direta participação do indivíduo no ordenamento comunitário foi obra do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, tendo em vista que anteriormente somente aos Estados era permitido obter o *status* de sujeito e destinatário das normas de direito internacional. Significativa é a posição de DAL RI⁸³ acerca da realização daquilo que vem a ser chamada “Europa dos cidadãos”, considerando que

naquele momento, as instituições da Comunidade se encontravam impossibilitadas de adotar medidas que viessem a normatizar áreas completamente alheias às competências da CEE. A ação desses órgãos tinha que se limitar ao perfil econômico do fenómeno comunitário, não podendo interferir em áreas relativas aos direitos políticos e civis, até então consideradas matérias de competência exclusiva dos cidadãos dos Estados-membros. Somente através da jurisprudência do Tribunal de Justiça [...], foi possível ampliar a esfera jurídica europeia, abraçando também temáticas até então não previstas pelos Tratados constitutivos.

Nessa esteira, salienta VINCI⁸⁴ que a participação do indivíduo como sujeito ativo e passivo “de um sistema jurídico criado pelos Estados é fenómeno historicamente recente e que, por sua vez, encontra no ordenamento comunitário o

⁸² FERRARI, Giuseppe Franco (a cura di), *Op. cit.*, p. 80. “*il Tribunale di giustizia opera così in piena discrezionalità una incorporazione selettiva dei diritti, in funzione della compatibilizzazione progressiva della fonte materiale con i fini dell'ordinamento comunitario e della armonizzazione dell'operazione interpretativa con il proprio, se così si può dire, indirizzo politico costituzionale.*”

⁸³ DAL RI, Arno. A Cidadania na União Europeia e a livre circulação de pessoas. In: DAL RI, Arno. *Op. Cit.*, p. 304.

⁸⁴ VINCI, Enrico. Unione europea, cittadino, ombudsman: brevi riflessioni su un nuovo istituto civico europeo, In: *Riv. Int. Dir. Uomo*, 1992. p. 885. “*ad un sistema giuridico creato dagli Stati è fenomeno storicamente recente, che trova peraltro nell'ordinamento comunitario il più attuale e avanzato sviluppo.*”

mais atual e avançado desenvolvimento.”

Com base nesses esclarecimentos, passaremos a análise concreta da contribuição do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias na construção da cidadania europeia, em especial ao estudo de suas mais célebres decisões sobre o tema.

Iniciaremos com a averiguação do caso *Micheletti*⁸⁵, pois a decisão proferida pelo Tribunal nesse processo possui um significado precioso a nível comunitário. No caso vertente, um cidadão argentino residente na Argentina havia pedido seu estabelecimento na Espanha, em virtude da sua segunda cidadania italiana. No entanto, a relativa legislação espanhola admitia o reconhecimento de uma só cidadania, limitando-a àquela do país de última residência antes da chegada à Espanha, *in casu*, Argentina, impedindo, pois, o senhor Mario Vicente Micheletti de adquirir os direitos decorrentes da cidadania europeia.

O Tribunal, por sua vez, pronunciou-se no sentido de que a definição das condições de aquisição e de perda da nacionalidade é, nos termos do direito internacional, da competência de cada Estado-membro, devendo exercê-la no respeito ao direito comunitário. Assim, não espera que um Estado-membro limite os efeitos da atribuição da cidadania de um outro Estado-membro, o que se verificaria no momento em que se exige um requisito suplementar para o reconhecimento dessa nacionalidade com vista ao exercício das liberdades fundamentais previstas no Tratado.

Desse modo, o Tribunal constringiu o ordenamento jurídico espanhol a modificar e limitar o próprio poder soberano de determinar os conteúdos de sua legislação nacional em matéria de cidadania. É interessante notar que o senhor Micheletti não evidenciava nenhuma ligação “material” com o ordenamento italiano, não sendo nem menos residente na Itália. Evidentemente, no raciocínio do Tribunal, prevaleceu a exigência de não “penalizar” o conceito de cidadania europeia, atribuído ao interessado graças à aquisição da cidadania italiana.

⁸⁵ Acórdão do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, julgado em 1º de dezembro de 1990, causa C-369/90, *Micheletti* e outros c. *Delegazione del Governo della Cantabria*.

No caso *Garcia Avello*⁸⁶ a questão foi suscitada por este, agindo na qualidade de representante dos seus filhos menores, ao Estado belga, a respeito de um pedido de alteração do apelido destes últimos. O senhor Avello, nacionalidade espanhola, e a senhora Weber, nacionalidade belga, residem ambos na Bélgica desde o casamento em 1986, cujos dois filhos, Esmeralda e Diego, nascidos em 1988 e 1992, respectivamente, possuíam a dupla-cidadania belga e espanhola.

Como dito, o problema nasceu do fato de que o senhor Avello desejava alterar o sobrenome de seus filhos de Garcia Avello para Garcia Weber de modo que ficassem em conformidade com a lei espanhola, porém, as autoridades belgas negaram o pedido, suscitando que a lei belga somente consentia o direito de mudar o sobrenome a quem fosse cidadão “exclusivamente” belga.

O Tribunal pronunciou-se afirmando no ponto 26 do acórdão que a “cidadania da União, prevista no art. 17 do TCE, não tem, contudo, por objetivo alargar o âmbito de aplicação material do Tratado igualmente a situações internas sem qualquer conexão com o direito comunitário”, reconhecendo que o elemento transfrontaleiro necessário à aplicação do Tratado residia no fato de que os dois filhos de Avello residiam legalmente no território belga, possuindo tanto esta cidadania quanto a espanhola e, por isso, havia conexão com o direito comunitário e deveria ser aplicada a norma esculpida no art. 12 do TCE, relativa a não discriminação em razão da nacionalidade.

Em que pese o fato da motivação do Tribunal não ter indicado explicitamente o rol da cidadania europeia, a importância desta se deduz da evocação do disposto no artigo 18 do TCE, relativo ao direito de livre circulação e estabelecimento no território de qualquer Estado-membro.

⁸⁶ Acórdão do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, julgado em 2 de outubro de 2003, causa C-148/02, Carlos Garcia Avello c. Estado belga. Com relação ao alargamento da esfera de aplicação *ratione materiae* do Tratado importante a causa C-184/99, julgada em 20 de julho de 1999, entre Rudy Grzelczyk e *Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, onde a Corte afirma que “efetivamente, o estatuto de cidadão da União tende a ser o estatuto fundamental dos nacionais dos Estados-Membros que permite aos que entre estes se encontrem na mesma situação obter, independentemente da sua nacionalidade e sem prejuízo das exceções expressamente previstas a este respeito, o mesmo tratamento jurídico.” (ponto 31).

Outra situação curiosa é a do caso *Zhu e Chen*⁸⁷, que teve origem com a política de limitação de nascimentos na China, induzindo o casal Chen a fazer nascer no exterior a sua segunda filha, mais precisamente em Belfast, na Irlanda do Norte, porque o direito irlandês permite a todos àqueles que nascem sobre a ilha adquirirem a respectiva cidadania. O casal entrou no Reino Unido em maio de 2000, quando a senhora Chen estava com seis meses de gravidez e em setembro do mesmo ano, nasceu Catherine, portanto, cidadã irlandesa. Mãe e filha estabeleceram-se em Cardiff, na Região Di Galles, onde apresentou um duplo requerimento de permissão para permanência de longa duração, o qual foi negado.

Investido na resolução do conflito, o Tribunal de Justiça das Comunidades Européias precisou, inicialmente, que a idoneidade de ser titular dos direitos garantidos no Tratado e do direito derivado em matéria de liberdade de circulação e estadia de pessoas não pressupõe que o interessado haja alcançado a maioridade para haver a capacidade jurídica de exercitá-los autonomamente. No tocante ao direito da menina de estadia, o Tribunal recordou o efeito direto do artigo 18 do TCE, bastando somente possuir o *status* de cidadão de um Estado-membro e que seja beneficiária de um seguro de doença suscetível de cobrir todos os riscos no país de acolhimento para invocar o direito de permanência sancionado em tal dispositivo.

Quanto ao fato da senhora Chen ter se transferido à Irlanda pelo mero objetivo de fazer com que sua filha adquirisse a cidadania de um Estado-membro, para obter, sucessivamente, o direito de residência no Reino Unido em prol da criança e de si mesma, o Tribunal afirmou que a determinação dos modos de aquisição e perda da cidadania é de competência de cada Estado-membro e que analisando o artigo 1º da Diretiva 90/364/CEE do Conselho, acerca das garantias dos “dependentes” em linha ascendente, torna-se imperioso concluir que Catherine é dependente emocional e financeiramente de sua mãe e que esta possui o direito de entrar e residir no Reino Unido, pois disto depende a efetivação do direito de sua

⁸⁷ Acórdão do Tribunal de Justiça das Comunidades Européias, julgado em 19 de outubro de 2004, causa C-200/02, *Kunqian Catherine Zhu, Man Lavette Chen, c. Secretary of State for the Home Department*.

filha, caso contrário, constituiria uma discriminação em razão da nacionalidade proibida pelo artigo 12 do TCE.

Nesse contexto, significativo é o caso *Bidar*⁸⁸, onde o senhor Dany Bidar, jovem cidadão francês, foi ao Reino Unido para acompanhar sua mãe que deveria fazer um tratamento médico neste país. Assim, completou os últimos três anos de estudos na Inglaterra a cargo de sua família, sem nunca pedir apoio social. Porém, no momento de iniciar os estudos de Economia na *University College London*, ingressou com o pedido de ajuda à cobertura das despesas de subsistência, chamado *Student Support*, negado pelo governo britânico, com base na alegação de que na interpretação de sua legislação o senhor Bidar não era estavelmente residente no Reino Unido.

Assim, o caso tem como objeto o conflito existente entre o direito comunitário e as condições de concessão, na Inglaterra e no País de Gales, do *Student Support* concedido pelo Estado aos estudantes como forma de empréstimo facilitado, reembolsável ao final dos estudos quando a renda profissional superar uma certa cifra. Segundo a normativa britânica, um cidadão de outro Estado-membro poderia beneficiar-se de tal empréstimo quando fosse “residente estável” no Reino Unido e se tivesse permanecido no citado território durante os três anos precedentes ao início dos estudos. Todavia, segundo tal legislação, para um cidadão de outro Estado-membro era impossível obter, enquanto estudante, o *status* de pessoa estavelmente residente, condição *sine qua non* para a concessão do dito benefício.

Diante de tal situação, o Tribunal afirmou que o artigo 12 do TCE deve ser lido concomitantemente com as disposições relativas à cidadania da União e que um cidadão europeu, legalmente residente no território do Estado-membro hospitante, pode valer-se de tal norma em todas as situações relativas ao campo de aplicação *ratione materiae* do direito comunitário, como no caso do direito de liberdade de circulação e estadia do artigo 18 do TCE. No tocante aos estudantes

⁸⁸ Acórdão do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, julgado em 11 de novembro de 2004, causa C-209/03, *Dany Bidar c. London Borough of Ealing e Secretary of State for Education and Skills*.

que se dirigem a outro Estado-membro para seguir os estudos, nada no texto do Tratado permite considerá-los privados dos direitos conferidos aos cidadãos da União, devendo, pois, ser concedida a ajuda de custo ao jovem Bidar.

Por fim, apresentamos o caso *Eman e Sevinger*⁸⁹, onde os senhores M.G. Eman e O. B. Sevinger, ambos de nacionalidades neerlandesas e residentes em Aruba, território ultramarino autônomo dos Países Baixos na América Central, desejavam fazer seus registros eleitorais para que pudessem votar nas eleições do Parlamento Europeu do ano de 2004, os quais foram negados, sob o argumento de que eram residentes de Aruba.

O caso foi levado ao Tribunal que, por sua vez, afirmou que o Estado-membro pode legitimamente restringir a titularidade do eleitorado ativo e passivo às eleições do Parlamento Europeu somente aos cidadãos residentes nos territórios onde as eleições são realizadas. Porém, é ilegítimo conceder o direito de voto parcialmente, como no caso em questão, excluindo os neerlandeses residentes nos territórios marítimos de Antille e Aruba, pois, de fato, são territórios pertencentes aos Países Baixos. Em tal situação, a ilegitimidade deriva da evidente violação da igualdade de tratamento e, portanto, de um princípio fundamental do direito comunitário, incumbindo ao direito interno definir as medidas suscetíveis de permitir o restabelecimento da situação jurídica dessas pessoas. Essas medidas, que podem incluir uma indenização do prejuízo causado pela violação do direito comunitário imputável ao Estado, devem respeitar os princípios da equivalência e da efetividade.

Diante dos casos expostos, podemos observar a importância dos trabalhos realizados pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias na construção e solidificação da cidadania europeia, tendo em vista a sua contribuição na pacificação da interpretação e aplicação das normas relativas a tal instituto, bem como na resolução dos conflitos jurídicos entre a cidadania europeia e àquela dos Estados-membros.

⁸⁹ Acórdão do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, julgado em 7 de setembro de 2006, causa C-300/04, *M.G. Eman, O.B. Sevinger c. College van burgemeester en wethouders van Den Haag*.

3.2 As anomalias da cidadania europeia: uma “cidadania” sem “Estado” e “direitos” sem “deveres”.

A ausência de um vínculo jurídico-político direto entre os cidadãos e a União, bem como a distância desses elementos que diferenciam a noção jurídico-formal de cidadania de acordo com a posição jurídica do sujeito, portador de direitos e deveres, criam uma problemática concernente ao *status civitatis* nacional.

O artigo 17, § 2º do TCE dispõe, genericamente, que os “cidadãos da União gozam de direitos e são sujeitos de deveres previstos no presente Tratado”, porém, nem na Parte II do citado documento nem em qualquer outra disposição do mesmo é possível encontrar com precisão uma indicação clara dos deveres concernentes aos respectivos cidadãos.

É notório que, pela primeira vez na história, com a instituição da cidadania europeia, pertencer a um território, a uma comunidade e a uma cultura definida nos limites nacionais passou ao controle de uma entidade supranacional: a União Europeia. Extraímos das lições de TRIGGIANI⁹⁰ o seguinte excerto, do qual, em última análise, podemos nos opor a sua parte final, quando sustenta que com esta situação

se supera, enfim, o conceito tradicional de cidadania, que se ligava a nacionalidade e a territorialidade, prevendo, em sua substituição, um sistema composto de direitos, deveres e lealdade política como pressuposto decisivo para a democratização da Europa. (sublinhado nosso)

Em realidade, a instituição da cidadania europeia, parece mais um ato simbólico de unificação e uma tentativa de construção da paz, após um período marcado pelas guerras mais devastadoras que a história conheceu, do que um verdadeiro catálogo de direitos e de deveres. Por esse motivo, o mencionado autor não tem razão ao afirmar que a cidadania europeia criou um sistema de deveres,

⁹⁰ TRIGGIANI, Ennio. *Op. Cit.*, p. 440 “*si supera pertanto il concetto tradizionale di cittadinanza, che si ricollegava alla nazionalità ed alla territorialità, prevedendo in sua sostituzione un sistema composto di diritti, doveri e lealtà politiche come presupposto decisivo per la democratizzazione dell’Europa.*” (sublinhado nosso)

pois muito pelo contrário, nenhum dever é expressamente encontrado nas fontes originárias ou derivadas do ordenamento comunitário. É evidente que nos ordenamentos internos dos Estados-membros seus cidadãos são destinatários de direitos e deveres, mas somente enquanto cidadãos nacionais, sem expressar, contudo, nenhuma obrigação a nível comunitário.

A característica particular da cidadania europeia decorre da circunstância de que as normas primárias, ou seja, os tratados, somente distribuem poderes e regulam procedimentos, não se ocupando da formalização de um verdadeiro catálogo de direitos. Diante dessa situação, de grande contribuição foi o trabalho realizado pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, como já analisado anteriormente, que reconheceu, por meio de seus acórdãos, os direitos fundamentais já garantidos internamente nos países da Comunidade.

Nesse sentido, significativa é a colocação de NASCIMBENE⁹¹ sobre o tema em questão, pois segundo o autor

a ausência de deveres similares aqueles de solidariedade política, como o dever de defesa do Estado, de prestação de serviço militar, de fidelidade ao Estado, não somente pode induzir a fazer referência a deveres genéricos de observância das normas comunitárias, do uso correto das liberdades, em particular da ampla liberdade de circulação, derivada da abolição do controle das fronteiras, com a conseqüente obrigação do indivíduo a não se elidir (fazendo o uso abusivo da mesma) dos deveres perante o próprio Estado ou de outros Estados-membros. A proposta de indicar deveres precisos, como o respeito às expressões culturais de outrem, a contribuição a preservação ambiental, assegurar a solidariedade entre os cidadãos da União e de países extracomunitários residentes na UE [...], por mais que seja respeitável, não fornece elementos próprios de uma condição específica objetiva do cidadão da União.

⁹¹ NASCIMBENE, Bruno. *Op. Cit.*, p. 259-260. *“la mancanza di doveri assimilabili a quelli di solidarietà politica quali il dovere di difesa dello Stato, di prestazione del servizio militare, di fedeltà dello Stato, non può che indurre a fare riferimento a generici doveri di osservanza delle norme comunitarie, di uso corretto delle libertà, in particolare dell'ampia libertà di circolazione derivante dall'abolizione dei controlli alle frontiere, con il conseguente obbligo del singolo di non sottrarsi (facendo un uso abusivo della stessa) ai doveri nei confronti del proprio Stato o degli altri Stati membri. La proposta di indicare precisi doveri, quali il rispetto dell'espressione delle culture altrui, il contribuire alla salvaguardia dell'ambiente, l'assicurare solidarietà fra cittadini UE e di Paesi terzi residenti nell'UE [...], per quanto apprezzabile non è proposta tale da fornire elementi propri di una specifica condizione oggettiva del cittadino dell'Unione.”*

Interessante também observar que a cláusula evolutiva prevista no artigo 22 do TCE, diz respeito à definição de novos direitos, sem pronunciar nada acerca dos deveres. Compartilha desta perspectiva a Carta de Direitos Fundamentais da União Européia⁹², também conhecida como Carta de Nice, pois se limita a enumerar direitos sem acenar precisamente aos deveres, fazendo somente uma citação genérica em seu Preâmbulo: “o gozo desses direitos faz surgir responsabilidades e deveres nos confrontos entre as pessoas ou mesmo da Comunidade humana e das gerações futuras” e nada mais.

Talvez a razão de tal situação, seja porque a visão que se tem da integração européia não aceita o fato da União configurar-se como um ente dotado de características próprias de um Estado nacional e como tal idôneo a permitir a criação deste vínculo jurídico-político. Como facilmente explica LIPPOLIS⁹³

é o grau da integração comunitária, imperfeito em comparação com a criação de um Estado, que implica na impossibilidade de impor tais deveres. Mais precisamente, porque a União não possui todos os requisitos próprios de um Estado, permanecendo, então, como entidade soberana os Estados-membros.

A cidadania em sentido técnico refere-se a uma relação do indivíduo com o Estado, que se traduz no poder direto e geral do Estado sobre o complexo de direitos dos próprios cidadãos. Porém, a Comunidade Européia não possui nenhum poder autoritário geral e direto, que possa chamar-se de “governo” sobre os cidadãos dos Estados-membros. Assim, entre a Comunidade e os indivíduos destinatários dos seus atos há sempre o obstáculo do diafragma das organizações estatais, exclusivamente competentes a exercer o *imperium* sobre os indivíduos

⁹² A Carta de Direitos Fundamentais da União Européia foi assinada na cidade de Nice em 7 de dezembro de 2000, cujo objetivo era de preencher uma grave lacuna no direito comunitário, relativa a inexistência nos tratados de um catálogo de direitos fundamentais. Porém, a lacuna originária não foi preenchida, pois a Carta não foi ratificada, sendo somente aprovada pelos presidentes do Parlamento europeu, do Conselho de Ministros e da Comissão européia, não adquirindo, portanto, valor jurídico vinculante.

⁹³ LIPPOLIS, Vincenzo. *Op. Cit.* p. 47. “è il grado dell'integrazione comunitaria, imperfetto rispetto al costituirsi di un'entità statale, che comporta l'impossibilità di imporre tali doveri. Più precisamente, poiché l'Unione non possiede tutti i requisiti propri dello stato, finché permangono come entità sovrane gli stati membri [...]”

estabilizados e operantes sobre o seu território.⁹⁴

A propósito, imprescindível a análise de CONSTANTINESCO⁹⁵ acerca do fato de que

não se espera da União (nem das suas instituições) definir de modo direto quem sejam os próprios cidadãos. Se a cidadania, segundo uma concepção clássica, representa o marco de participação a um corpo político, é inevitável constatar que nem a União nem a Comunidade Européia constituem ainda aquele 'corpo político' o aquele 'povo'. Somente os Estados-membros são competentes a identificar – indiretamente e sobre a base das condições das atribuições da própria nacionalidade – quais são os cidadãos da União européia.

Conclui o autor afirmando que, sobre esse ponto de vista, estaríamos diante de uma situação que lembra mais um modelo de Confederação de Estados do que um Estado federal propriamente dito.

De fato, a União Européia não é um Estado, não é uma Federação, não é uma Confederação e não é um super-Estado; é simplesmente um conjunto de instituições políticas e judiciárias – essa é uma definição alcançada pela via empírica, pois, na realidade, não há nada devidamente escrito – que na qualidade basilar da Comunidade Européia, viu ampliarem-se as próprias competências e os objetivos de integração: de comercial transformou-se também em política e judiciária. Nas palavras do autor supramencionado⁹⁶, se a União Européia não pertence à categoria de Estado, é necessário constatar que essa constitui um “ente político”, no sentido que nela se encontra um verdadeiro e próprio poder público compartilhado com os Estados-membros que decidiram exercitá-la em comum.

⁹⁴ PENSOVECCHIO, Maria Cristina. *Op. Cit.* p. 14.

⁹⁵ CONSTANTINESCO, Vlad. *Op. Cit.*, p. 224. “*non spetta all'Unione (né alle sue istituzioni) definire in modo diretto quali sono i propri cittadini. Se la cittadinanza, secondo una concezione classica, rappresenta il marchio d'appartenenza ad un corpo politico, è giocoforza constatare che né l'Unione né la Comunità europea costituiscono ancora quel 'corpo politico' o quel 'popolo'. Soltanto gli Stati membri sono competenti ad identificare – indirettamente e sulla base delle condizioni di attribuzione della propria nazionalità – quali sono i cittadini dell'Unione europea.*”

⁹⁶ CONSTANTINESCO, Vlad. *Op. Cit.*, p. 233.

No tocante ao artigo 51, § 2º da Carta de Nice, salienta FERRARI⁹⁷ que

a ausência de incorporação nos tratados predispõem a considerar a Carta como um documento suscetível de melhoramentos e não como qualquer coisa que seja destinada a ser esculpida na pedra e permanecer inalterada no tempo [No mais,] aquilo que me parece o paradoxo da atual fase constituinte: a questão dos direitos sem deveres. [...] os limites da cidadania européia são, assim, os limites de uma cidadania sem Constituição e sem Estado.

Sob tal perspectiva, importante a constatação feita pelo citado autor a respeito do paradoxo dos direitos sem deveres, pois segundo seu entendimento, é uma grande contradição em uma comunidade estatal que se funda necessariamente sob a correspondência entre direitos e deveres, afirmar que somente um Estado possui uma Constituição no sentido autêntico da palavra, quando assegura ao mesmo tempo o império da lei e a liberdade do indivíduo. É necessário evidenciar que é em momentos como estes que se põe à prova a capacidade dos cidadãos de superarem os limites mesquinhos dos egoísmos individuais.⁹⁸

Contudo, outra parte da doutrina⁹⁹ sustenta que a ausência de uma referência expressa aos deveres concernentes aos cidadãos europeus não implica na negação da configuração de alguma forma de obrigação. Essa pode ser expressa em caráter geral, como no caso do dever relativo à observância e a lealdade na aplicação das prescrições do direito comunitário, bem como na existência de um dever de fidelidade para com a Comunidade, desde que esses não vão de encontro com os seus deveres relativos ao próprio Estado nacional.

Uma proposta viável para o desenvolvimento da União Européia seria a

⁹⁷ FERRARI, Giuseppe Franco. *Op. Cit.*, pp. 186 e 195. “*la mancata incorporazione nei trattati predispone il pensiero a considerare la Carta come un documento suscettibile di miglioramenti e non come qualcosa che è destinato a essere scolpito nella pietra e a rimanere inalterato nel tempo. [...] Inoltre [...] quello che a me pare il paradosso dell’attuale fase costituente: quello dei diritti senza doveri. [...] i limiti della cittadinanza europea sono dunque i limiti di una cittadinanza senza Costituzione e senza Stato.*”

⁹⁸ FERRARI, Giuseppe Franco. *Op. Cit.*, p. 198.

⁹⁹ Nesse sentido ver MONACO, *Lo “status” dell’individuo nell’ordinamento comunitario*, in *Studi in onore di Manlio Udina*, Milano, 1975, p. 563; PENSOVECCHIO, Maria Cristina. *Op. Cit.* p. 35.

construção de um *Bill of Rights*¹⁰⁰ europeu, ou seja, um catálogo de direitos que fosse acrescentado àqueles já existentes. Contudo, salienta CASSESE¹⁰¹ que seria um grave erro partir dos direitos sociais, porque existem países onde tais direitos são fortemente descentralizados e em outros muito centralizados, ou ainda Estados em que os mesmos são mais desenvolvidos e em outros nem tanto.

Nesse caso, ao invés, mais prudente seria começar pelos direitos processuais, que possuem um conteúdo imaterial e já constituem parte do *jus receptum* da Europa, tendo em vista que são reconhecidos pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias. Como exemplificações, o autor sugere o estabelecimento do direito a uma eficaz proteção judiciária das situações jurídicas subjetivas; direito do sujeito interessado de ser ouvido antes da adoção de um procedimento administrativo que incida sobre a sua esfera jurídica; direito a motivação dos procedimentos administrativos e direito de acesso aos documentos administrativos. Procedendo dessa forma, obter-se-ia um duplo resultado: maximização de convergências entre os diversos países e estabelecimento de uma espécie de infra-estrutura comum aos direitos substanciais.

3.3 Princípio da Subsidiariedade e o Déficit Democrático da Cidadania europeia

Um dos problemas de maior incidência à realização dos objetivos comunitários é aquele relativo às incertezas dos limites da competência jurisdicional entre a Comunidade e os Estados-membros. O Tratado de Maastricht teve o mérito de preencher esta lacuna por meio da regulamentação do princípio da subsidiariedade.

¹⁰⁰ “Carta de Direitos”

¹⁰¹ CASSESE, Sabino. La Cittadinanza europea e le prospettive di sviluppo dell'Europa. In: Riv. Italiana Dir. Publ. Comunitario, 1996. p. 872.

Segundo sua origem etimológica¹⁰², a subsidiariedade pode ser vista como um princípio pelo qual uma autoridade de nível hierárquico superior substitui uma de nível inferior quando esta última não for capaz de cumprir devidamente os atos de sua competência. O cânone em questão concretiza o princípio de colaboração entre a União e os Estados-membros, aproximando-se da idéia de democracia, pois procura ligar os cidadãos às decisões em nível nacional e comunitário, em conformidade com o expressamente disposto no artigo 1º do Tratado de Maastricht.

Relevante, nesse contexto, a lição de HERBIG¹⁰³, para quem

o princípio de subsidiariedade se limita, assim, a realizar coerentemente com a integração europeia os ideais fundamentais da democracia, da cooperação e de descentralização no processo europeu de integração. Afirmando que a integração respeitará a história, a cultura e a tradição dos povos da Europa, não só a identidade nacional dos Estados-membros, o princípio de subsidiariedade concilia a idéia de pátria e de federação europeia e afasta-se da idéia dos serviços do federalismo para destruir a pátria. Os Estados devem renunciar a pretensão de afirmar que a Comissão é responsável por suas faltas sucessivas na construção da Europa; a Comunidade, por sua vez, deveria aprender a resistir melhor a tentação da centralização e da burocracia e deveria ter a modéstia de dialogar quotidianamente com os Estados e seus cidadãos.

Sobre esse ponto de vista, o artigo 5º do TCE prevê que, à luz do princípio de subsidiariedade, a Comunidade pode intervir nos setores que não são

¹⁰² DEVOTO, Giacomo, OLI, Gian Carlo. *Il Dizionario della Lingua Italiana*, Editrice Le Monnier, Firenze, ed. 2002-2003. p. 222.

¹⁰³ HERBIG, Barbara Fuchs Lola. *Il principio di sussidiarietà nel diritto CE dopo Maastricht*. In: *Riv. Dir. Com. Scam. Int.*, 1994. p. 232. "il principio di sussidiarietà si limita, quindi, a realizzare coerentemente, con l'integrazione europea, le idee fondamentali di democrazia, di cooperazione e di decentramento nel processo europeo d'integrazione. Affermando che l'integrazione rispetterà la storia, la cultura e la tradizione dei popoli dell'Europa, nonché l'identità nazionale degli Stati membri, il principio di sussidiarietà concilia l'idea di patria e di federazione europea e respinge invece l'idea di servirsi del federalismo per distruggere le patrie. Gli Stati dovranno rinunciare alla pretesa di ritenere la Commissione responsabile dei loro mancati successi nella costruzione dell'Europa; la Comunità dal canto suo dovrebbe imparare a resistere meglio alla tentazione della centralizzazione e della burocrazia e dovrebbe avere la modestia di dialogare quotidianamente con gli Stati e i loro cittadini."

de sua competência exclusiva, somente se e na medida em que os objetivos das ações previstas não possam ser suficientemente realizados por parte dos Estados-membros, mas que possam ser realizados melhor a nível comunitário. Reafirma ainda que as ações da Comunidade não vão além do necessário para a concretização dos objetivos presentes no Tratado.

Desse modo, podemos afirmar a importância do princípio da subsidiariedade na realização de uma subdivisão dos poderes e competências de uma forma mais igualitária, facilitando ao máximo a obtenção dos objetivos fundamentais da União, dentre eles, o reforçamento da tutela dos direitos dos cidadãos europeus.

Segundo MUNARI¹⁰⁴,

a característica 'dinâmica' do princípio de subsidiariedade contemplado no ordenamento da União [...] é o elemento qualificativo principal para definir a subsidiariedade não só como princípio de garantia do pluralismo institucional por excelência, mas, também, 'trait d'union' entre a Comunidade europeia e os seus Estados-membros de um lado, e os cidadãos de outro.

No tocante a questão da aproximação dos cidadãos à União Europeia e às suas instituições, CAPELLI¹⁰⁵ evidencia um paradoxo presente atualmente na Europa, pois de um lado os europeus querem resolver os grandes problemas da sociedade e de outro, "estes mesmos cidadãos nutrem cada vez menos a crença nas instituições e nas políticas que estas adotam e acabam por se desinteressarem do assunto."

E esse é um dos grandes problemas que aprofundam o déficit democrático dos cidadãos perante as instituições, haja vista que contribui à

¹⁰⁴ MUNARI, Francesca Menegazzi. *Op. Cit.*, p. 213. "la caratteristica 'dinamicità' del principio di sussidiarietà contemplato nell'ordinamento dell'Unione, [...] è l'elemento qualificativo principale per definire la sussidiarietà non solo come principio di garanzia del pluralismo istituzionale per eccellenza, ma anche 'trait d'union' fra la Comunità europea ed i suoi Stati membri da una parte, ed i cittadini dall'altra."

¹⁰⁵ CAPELLI, Fausto. Come avvicinare i cittadini all'Unione europea e alle sue istituzioni. In: *Riv. Dir. Comunitario e degli scambi internazionali*, 2001. p. 623. "questi stessi cittadini nutrono sempre minor fiducia nelle istituzioni e nelle politiche che queste adottano, o finiscono per disinteressarsene."

formação da idéia de que a União seja alguma coisa muito distante e, ao mesmo tempo, muito invasiva na vida da população.

A aproximação dos cidadãos europeus das decisões a nível comunitário era um obstáculo à construção da democracia do sistema institucional mencionado. É sabido que a distância entre as instituições e os indivíduos sempre foi um problema para os governos ditos democráticos. Afirma MANZELLA¹⁰⁶ que "o déficit democrático da União não é tanto um problema de uma ordem equilibrada entre as instituições comunitárias, mas um muito mais grave problema de cidadania política."

Salientando a importância da integração entre União e cidadãos, CONDINANZI¹⁰⁷ salienta que

um verdadeiro e efetivo espaço exige ações unitárias, não simplesmente coordenadas, a cooperação judiciária, civil e penal devem cada vez mais integrar-se em benefício da União, mas em primeiro lugar do cidadão: do cidadão comunitário, mas, também, do extracomunitário na perspectiva, certamente, de uma progressiva integração que valorize elementos diversos daquele formal da cidadania, qual seja a residência, o trabalho e o inserimento social.

A respeito do tema, importante a contribuição de DAL RI¹⁰⁸, o qual afirma que ao mesmo tempo em que se busca consolidar esse novo paradigma relativo a nova concepção do fenômeno europeu e comunitário, este, por sua vez, se mostra frágil no que concerne diretamente a cada cidadão, em especial no tocante ao déficit democrático nos processos de decisão da Comunidade, isto porque, continua o autor

um número cada vez maior de medidas econômicas adotadas em

¹⁰⁶ MANZELLA. *Il nuovo costituzionalismo europeo: regioni e cittadinanza*, in Mulino/Europa, novembre 1994, p. 37-38; MUNARI, Francesca Menegazzi. *Op. Cit.*, 214. "il deficit democratico dell'Unione non è tanto il problema dell'assetto equilibrato tra le istituzioni comunitarie ma un ben più grave problema di cittadinanza politica."

¹⁰⁷ CONDINANZI, Massimo. *Op. Cit.*, 1º ed., 2003. p. introdutivas. "un vero ed effettivo spazio esige azioni unitarie, non semplicemente coordinate, la cooperazione giudiziaria, civile e penale, dovendo sempre più integrarsi a vantaggio dell'Unione, ma in primo luogo del singolo: del cittadino comunitario, ma anche extracomunitario nella prospettiva, invero, di una progressiva integrazione che valorizzi elementi diversi dal dato formale della cittadinanza quali la residenza, il lavoro, l'inserimento sociale."

¹⁰⁸ DAL RI, Arno. *Op. Cit.*, 314.

nível supranacional tem normatizado sempre mais áreas que condicionam o quotidiano do cidadão. [contudo,] a normatização, em si, não se contextualiza como problema [...]. O grande problema deste contexto reside na impossibilidade de o cidadão europeu influenciar diretamente no processo de decisão da União Europeia. [...] Pode-se notar, então, a total ausência de um 'espaço público' europeu, fruto de um modo de comunicação efetivo entre os cidadãos e os seus representantes e de um contexto político onde se manifeste um verdadeiro poder de deliberação.

Assim, a resolução desse problema reside, inicialmente, no compromisso das instituições democráticas e dos representantes dos povos, tanto a nível nacional quanto europeu, de criar as ligações necessárias entre a Europa e os seus cidadãos, almejando tornar as políticas mais eficazes e mais adequadas aos anseios da população.

Para que a questão do déficit democrático seja superada é imprescindível a adoção de algumas medidas que visem mudanças importantes à reestruturação do sistema vigente. A principal delas seria que a União deveria renovar o método comunitário adotando um sistema menos vertical e integrando de uma maneira mais eficaz os meios de ação das suas políticas com instrumentos de tipo não legislativo. Além disso, outras medidas também poderiam ser adotadas, tais como: promoção de uma ligação mais estreita da Comissão com as autoridades regionais e locais, bem como com a sociedade civil; elaboração de novas normas a fim de que União encontre um meio de acelerar o processo legislativo; as instituições da União e os Estados-membros devem operar em consenso para a elaboração de uma estratégia de política global, dentre outras.¹⁰⁹

Sobre o tema, todavia, MOUSSIS¹¹⁰ assinala que mais apropriado seria falar de um déficit de informação em matéria de questões europeias, cuja responsabilidade recairia tanto sobre os governos nacionais quanto sobre a própria mídia. O grande público deve ter acesso à informação em linguagem simples e explicativa acerca dos acontecimentos a nível europeu para que possa entrar em contato com os acontecimentos que influenciam diretamente as suas vidas

¹⁰⁹ CAPELLI, Fausto. *Op. Cit.* p. 624-626.

¹¹⁰ MOUSSIS, Nicolas. *Guida alle politiche dell'Unione Europea - 2000*. ETAS, 1^oed. Milano, 2000.

quotidianas.

Não se trata de mera propaganda, mas de fornecimento de informações necessárias em qualquer comunidade democrática que se preocupa com a participação dos seus membros na vida social e política. A pontualidade e a certeza das informações representam elementos imprescindíveis à formulação de valores justos e corretos no processo de integração da União Européia.

Diante do exposto, podemos verificar que um dos grandes méritos do Tratado de Maastricht foi haver instituído o princípio de subsidiariedade, fazendo progredir o *status civitatis* europeu, fundamental para a democratização do sistema comunitário, inserindo o cidadão dentro da União, efetivando, destarte, um dos seus principais objetivos: constituir uma cidadania verdadeiramente européia, "reforçando a consciência de pertença não somente a uma nação, mas a uma comunidade mais extensa."¹¹¹

Porém, esse caminho ainda está sendo traçado e somente quando o cidadão europeu compreender melhor a importância da construção européia à consolidação de seus benefícios e liberdades, deixarão de ser meros expectadores e transformar-se-ão em militantes convictos da necessidade de fazer avançar o processo de integração da Europa.

3.4 Novas perspectivas: O Projeto de Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa

Inicialmente, faz-se necessário ressaltar que recentemente, mais precisamente em 19 de outubro de 2007, foi ratificado um acordo pelo Conselho da União Européia chamado Tratado de Lisboa ou Reformador, que visa substituir o Projeto de Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa (Tratado de Roma de 2004), que será a seguir analisado. Aquele tratado confere à União

¹¹¹ LIPPOLIS, Vincenzo. *Op. Cit.*, p. 10. "rafforzando la coscienza nell'appartenenza non solo ad una nazione, ma ad una comunità più vasta."

personalidade jurídica própria para assinar acordos internacionais de nível comunitário, alterando o termo “Comunidade” por “União”, sendo que o tratado da União Européia conservará o seu nome e o Tratado da Comunidade Européia tornar-se-á Tratado sobre o Funcionamento da União. Atualmente o acordo passa por uma fase de ratificação em todos os 27 Estados-membros e caso seja homologado, o conceito constitucional que consiste em abranger todos os atuais tratados para os substituir por um único texto, por meio do Tratado de Roma de 2004, será abandonado e aquele entrará em vigor ainda em 2009.

Em que pese o que foi dito, o Projeto de Tratado de Constituição para a Europa¹¹² é uma resposta concreta aos objetivos determinados pela Declaração de Laeken¹¹³, cujo desafio principal era alcançar a democracia por meio da aproximação dos cidadãos europeus. Porém, apesar da forte carga ideológica, a Constituição introduz uma espécie de desordem sistemática na disciplina do instituto da cidadania, distribuindo-a ao longo de três partes diversas do mesmo documento.

A multiplicidade de referências à cidadania européia no projeto, aduz CONSTANTINESCO¹¹⁴, pode causar uma certa confusão, tendo em vista as inúmeras repetições. Por exemplo, a noção de cidadania da União foi recuperada da Carta de direitos fundamentais, chamada a fazer parte do tratado de Constituição européia, todavia, analisa o autor, estes dois textos, muito embora tenham sido maturados em tempos diversos e com aspirações distintas, contém

¹¹² Os trabalhos de elaboração da Constituição européia iniciaram-se com a Convenção européia e prosseguiram com a Conferência Intergovernativa de Bruxelas, concluindo-se em 29 de outubro de 2004 em Roma, com a assinatura por parte dos então 25 Estados-membros da União. Porém, para a entrada em vigor, o art. IV-447 da Constituição Européia prevê que cada Estado-membro proceda à ratificação segundo as respectivas normas constitucionais – referendo e/ou lei ordinária ou constitucional –, não logrando êxito positivo na França e na Holanda, impedindo a entrada em vigor, até o momento, do Tratado de Constituição Européia.

¹¹³ Como previsto na Declaração nº 23 anexada à Carta de Nice, o Conselho reuniu-se em Laeken e em 15 de dezembro de 2001, adotou uma declaração sobre o futuro da União Européia – Declaração de Laeken – que abordava 60 questões sobre o futuro da União, divididas em quatro temáticas: repartição e definição de competências, simplificação dos tratados, a arquitetura institucional e uma constituição para os cidadãos europeus. Visando afrontar essas questões, a Declaração instituiu uma Convenção européia encarregada de redigir a Constituição européia até a realização da Conferência Intergovernativa de Bruxelas em 2004.

¹¹⁴ CONSTANTINESCO, Vlad. *Op. Cit.*, p. 225.

disposições comuns acerca da cidadania europeia, podendo criar, uma certa complexidade textual que caracteriza um quadro desarmônico e redundante. Afirma ainda que tal complexidade vai de encontro com os escopos perseguidos pela Constituição, isto é, de simplificar os tratados institutivos, deixando-os mais claros e acessíveis, em particular, aos cidadãos da União.

Analisando-se a Constituição em seu sentido material, deparamo-nos com um documento que se apresenta de certa maneira complexo, disorgânico, pouco legível, não muito ordenado, mas que funciona como uma constituição na medida em que as normas por ela enumeradas tendem a prevalecer sobre as normas contrárias do ordenamento comunitário e dos ordenamentos nacionais.¹¹⁵

Tal projeto tem como um dos principais objetivos reforçar o rol dos cidadãos da União Europeia, por meio da participação na vida pública da comunidade. Um dos direitos que assumirá um papel relevante nessa construção será o de iniciativa popular, que seguramente contribuirá à formação de um verdadeiro povo europeu, que ainda hoje se lamenta da ausência de sua efetiva atuação.

Outra característica interessante do mencionado projeto, visando, outrossim, a redução do déficit democrático é a introdução de duas idéias essenciais que auxiliariam na estruturação do espaço político europeu: a igualdade e a democracia, uma vez que a igualdade entre os cidadãos é um dos pré-requisitos de uma sociedade democrática.

Nessa perspectiva, CONDINANZI¹¹⁶ afirma que o Tratado que adota uma Constituição para a Europa oferece

uma significativa contribuição à disciplina da cidadania da União, entendida como fenômeno jurídico-político posicionado na base do

¹¹⁵ CONSTANTINESCO, Vlad. *Op. Cit.*, p. 231.

¹¹⁶ CONDINANZI, Massimo. *Op. Cit.*, 1º ed., 2003. p.76. “ *un significativo contributo alla disciplina della cittadinanza dell’Unione, intesa quale fenomeno giuridico-politico da porre alla base del concetto ateso di democrazia e di vita democratica nell’Unione europea. In realtà, la Costituzione, per quanto non priva di innovazioni di un certo rilievo, non sembra essere riuscita a gettare nuove e più sicure basi normative su cui rifondare lo spirito della cittadinanza dell’Unione.*”

conceito desejado de democracia e de vida democrática na União europeia. Na verdade, a Constituição, enquanto desprovida de inovações de certa relevância, não parece ser capaz de lançar novas e mais seguras bases normativas sobre as quais seja possível reformular o espírito da cidadania da União.

Realizando uma análise mais detalhada sobre o mencionado projeto, podemos verificar que a cidadania da União está presente, inicialmente, no Título II – intitulado “Direitos Fundamentais e Cidadania da União” – em sua Parte I, cujo artigo I-10 repete brevemente o conteúdo dos artigos 17 a 22 do TCE, simplificando-os de maneira que parecessem menos pleonásticas algumas disposições. O Título IV da mesma Parte é dedicado a “Vida democrática da União Europeia” que dispõe acerca de algumas situações sobre o campo de aplicação da cidadania europeia, como o direito de recurso ao Provedor de Justiça e o princípio da democracia participativa, estando em harmonia com as finalidades da Declaração de Laeken.

A Parte II da Constituição é constituída pela Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, onde o Título V é reservado à Cidadania e reproduz integralmente os mesmos direitos já configurados nos artigos 17 a 22 do TCE, alterando apenas sua ordem sistemática. Contudo, vale salientar que o artigo II-52, §2º dispõe que os direitos reconhecidos pela “Carta que se regem por disposições constantes de outras partes da Constituição são exercidos de acordo com as condições e limites nelas definidos.”

Por sua vez, a Parte III dedica-se as políticas e ao funcionamento da União, cujo Título II dispõe acerca da não-discriminação e da cidadania, conferindo ao Conselho as bases jurídicas para a adoção de medidas de direito derivado necessárias para dar efetividade à liberdade de circulação e estadia, aos direitos eleitorais e à tutela diplomática e consular.

A democracia da União ganha um aspecto relevante na elaboração da Constituição, sendo fundada sobre a base de três princípios: igualdade democrática, democracia representativa e democracia participativa. Estes princípios

são, na visão de CONDINANZI¹¹⁷,

totalmente voltados a complementar os direitos dos cidadãos e, por conseguinte, a completar o 'déficit' democrático que desde sempre, mesmo que fosse com uma intensidade decrescente, sinaliza a vida institucional da União e o seu grau de aceitação por parte da opinião pública e das forças políticas nacionais.

Observamos que os princípios mestres deste espaço político democrático já haviam sido citados na Declaração sobre a Identidade Européia¹¹⁸, adotada em Copenhague, em 14 de dezembro de 1973, fruto da Conferência de Chefes de Estado e Governo daquele ano. Nessa oportunidade, foram elencados cinco princípios cardinais, quais sejam: princípio da democracia representativa; do estado de direito; da justiça social; do respeito aos direitos humanos e o respeito a diversidade cultural.

Esses princípios foram resgatados, posteriormente, pelo Tratado de Amsterdã e mais recentemente, pelo tratado de instituição da Constituição européia. Essa preocupação de elencar expressamente os princípios constitutivos da identidade européia se dá em razão do alargamento contínuo da União aos países da Europa central e oriental, como forma de orientar os novos aderentes à busca constante dessas diretrizes fundamentais, conforme expresso no artigo I-2 da Constituição européia, sob o título "Valores da União":

Art. I-2. A União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de Direito e do respeito dos direitos, incluindo dos direitos das pessoas pertencentes a minorias. Estes valores são comuns aos Estados-Membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre mulheres e homens.

¹¹⁷ CONDINANZI, Massimo. *Op. Cit.*, 2º ed., 2006. p. 78. "*complessivamente finalizzati ad accrescere i diritti del cittadino e quindi a colmare il 'deficit' democratico che da sempre, sia pure con intensità decrescente, segna la vita istituzionale dell'Unione e il suo stesso grado di accettazione da parte delle opinioni pubbliche e delle forze politiche nazionali.*"

¹¹⁸ A Declaração sobre a Identidade Européia adotada em Copenhague destacou entre outros aspectos, explicitamente, a salvaguarda dos valores democráticos e dos direitos humanos, que constituem um dos elementos fundamentais da identidade européia.

O princípio de igualdade democrática, presente no artigo I-44 refere-se a igualdade entre os cidadãos e, com isso, a proibição de tratamento discriminatório por parte das instituições da União, *in verbis*:

Art. I-44. Em todas as suas atividades, a União respeita o princípio da igualdade dos seus cidadãos, que beneficiam de igual atenção por parte das suas instituições, órgãos e organismos.

Porém, deve-se atentar para a expressão “igual atenção” por parte dos órgãos da União, usada no texto do artigo, pois pode levar, erroneamente, a interpretação de que se deve aplicar a igualdade entre os cidadãos no âmbito dos procedimentos políticos da União. Caso fosse considerada essa possibilidade, a norma poderia entrar em confronto com o artigo I-20, § 2º da Constituição, que impõe a representatividade dos cidadãos junto ao Parlamento europeu segundo o critério “digressivamente proporcional”, ou seja, o peso democrático da representação dos cidadãos é variável.

Por outro lado, a fórmula utilizada na definição de igualdade democrática não traz nenhuma novidade substancial, ao contrário, demonstra-se retórica e seu conteúdo muito inferior em comparação com outras disposições do próprio texto constitucional. Podemos citar, por exemplo, outras normas da Constituição acerca da questão da igualdade, tais como a não discriminação com base na nacionalidade (art. I-4, § 2º); não discriminação com base em motivos diversos (art. II-81); igualdade perante a lei (art. II-80); ajuda humanitária (art. III-321); paridade de tratamento entre homem e mulher (art. III-214), entre outras.

Por fim, o princípio da democracia representativa, previsto no artigo I-45, diz respeito à questão da representatividade das instituições da União, senão vejamos:

Art. I-45. O funcionamento da União baseia-se no princípio da democracia representativa.

2. Os cidadãos estão diretamente representados a nível da União no Parlamento Europeu. Os Estados-membros estão representados no Conselho Europeu e no Conselho de Ministros pelos respectivos

governos, que são eles próprios responsáveis perante os parlamentos nacionais, eleitos pelos seus cidadãos.

3. Todos os cidadãos têm o direito de participar na vida democrática da União. As decisões são tomadas de forma tão aberta e tão próxima dos cidadãos quanto possível.

4. Os partidos políticos a nível europeu contribuem para a formação da consciência política europeia e para a expressão da vontade dos cidadãos da União.

O dispositivo em questão concede centralidade ao Parlamento europeu, como ente de representação direta dos cidadãos a nível comunitário, salientando que cada cidadão tem o direito de participar da vida democrática da União e que as decisões serão tomadas da maneira mais clara e próxima dos cidadãos. Como suscita CONDINANZI¹¹⁹, “a norma assume um valor cardinal para o próprio equilíbrio institucional, sinalizando o fim dos mecanismos decisoriais intergovernativos e, substancialmente, não democráticos.”

Este princípio assegura, indiretamente, a representatividade através do Conselho europeu, por meio dos Chefes de Estado e de Governo, bem como do Conselho da União, pelos respectivos governos, sendo responsáveis perante os parlamentos nacionais e seus cidadãos. A norma também introduz a importância dos partidos políticos a nível europeu, podendo ser considerados, implicitamente, como uma das condições de efetividade da democracia representativa. Acerca do poder conferido aos cidadãos por meio do princípio ora em análise, CONSTANTINESCO¹²⁰ suscita que “as eleições europeias deveriam permitir aos cidadãos da União de pensar mais sobre a escolha do presidente e dos membros da Comissão”, salientando a necessidade da consciência no momento da escolha de seus representantes.

Por fim, há o princípio da democracia participativa, previsto no artigo I-46, transcrito abaixo:

¹¹⁹ CONDINANZI, Massimo, *Op. Cit.*, 2ª ed., 2006. p. 79. “*la norma assume un valore cardine per lo stesso equilibrio istituzionali, segnando la fine dei meccanismi decisionali intergovernativi e, sostanzialmente, non democratici.*”

¹²⁰ CONSTANTINESCO, Vlad. *Op. Cit.*, p. 235. “*le elezioni europee dovrebbero permettere ai cittadini dell’Unione di pensare di più sulla scelta del presidente e dei membri della Commissione.*”

Art. I-46. As instituições da União, recorrendo aos meios adequados, dão aos cidadãos e às associações representativas a possibilidade de expressarem e partilharem publicamente os seus pontos de vista sobre todos os domínios de ação da União.

2. As instituições da União estabelecem um diálogo aberto, transparente e regular com as organizações representativas e com a sociedade civil.

3. A fim de assegurar a coerência e a transparência das ações da União, a Comissão procede a amplas consultas às partes interessadas.

4. Por iniciativa de pelo menos um milhão de cidadãos da União oriundos de um número significativo de Estados-Membros, a Comissão pode ser convidada a apresentar propostas adequadas em matérias sobre as quais esses cidadãos considerem necessário um ato jurídico da União para aplicar a Constituição. As normas processuais e as condições específicas para a apresentação das iniciativas dos cidadãos à Comissão são estabelecidas por lei europeia.(sublinhado nosso)

O artigo *sub examine* traz uma importante inovação em matéria de aproximação dos cidadãos das decisões a nível comunitário, pois codifica o sufrágio universal direto nas eleições ao Parlamento europeu e, principalmente, institui o direito de iniciativa popular no processo legislativo da União. Trata-se de uma possibilidade dada aos cidadãos europeus, reunidos em um número significativo de Estados-membros e no mínimo em um milhão, de proporem uma iniciativa popular à Comissão que, no âmbito de suas atribuições, deve apresentar uma proposta apropriada acerca da matéria de mérito, sobre a qual tais cidadãos crêem ser necessário um ato jurídico da União com o objetivo de aplicação da Constituição.

Porém, o reconhecimento da iniciativa popular é limitado em seu conteúdo prático, pois não chega a fazer do referendo em nível europeu um instrumento apto à adoção de certos atos jurídicos da União, como, por exemplo, a revisão do tratado Constitucional europeu.

O mesmo dispositivo normativo traz em seu bojo, além da novidade da iniciativa popular, outras obrigações às instituições europeias, como o direito ao conhecimento e a troca de informações com todos os setores de ação da União, por parte dos cidadãos e das associações representativas; o dever das instituições de manterem constantemente um diálogo aberto, transparente e regular com a

sociedade civil; e o dever da Comissão de proceder a amplas consultas, com o escopo de garantir a coerência e a transparência das ações comunitárias.

Diante do exposto, podemos sintetizar a relação entre a Constituição Européia e os cidadãos europeus, com base nas palavras de CONSTANTINESCO¹²¹ que, sabiamente afirma que, de um lado, a Constituição prossegue a ampliar o número dos beneficiários dos direitos que a cidadania da União contempla, mas por outro, a Constituição comporta um certo consolidamento do quadro político no qual se encontram os cidadãos da União em respeito as suas instituições.

Diante do exposto, podemos afirmar que apesar de atualmente não existir um ato que venha a ser definido formalmente como Constituição européia, o conjunto de normas primárias, isto é, os tratados de Roma, Maastricht e o de Amsterdã de fato constituem uma constituição, ao menos no sentido que entendia Bagehot, um dos primeiros estudiosos da mais importante das constituições modernas: a inglesa. Efetivamente, em que pese o fato da Constituição inglesa não ser formalizada em um ato escrito, não se pode duvidar que exista, naquele país, uma Constituição com o ordenamento de poderes.¹²² Da mesma forma, não se pode duvidar que muito embora não exista ainda uma Constituição européia *strito sensu*, existe sim um conjunto muito forte e coeso de normas primárias capazes de guiar os caminhos da União Européia nesse período de transição entre uma “Europa dos Mercados” e uma “Europa dos Cidadãos”.

¹²¹ CONSTANTINESCO, Vlad. *Op. Cit.*, p. 225-226.

¹²² CASSESE, Sabino. La Cittadinanza europea e le prospettive di sviluppo dell'Europa. In: Riv. Italiana Dir. Publ. Comunitario, 1996. p. 870.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise da evolução histórica da cidadania europeia, da abordagem de seus direitos e deveres e das problemáticas relativas à sua efetivação como instituto inovador e eficaz, podemos concluir que a cidadania da União deve ser interpretada como um importante instrumento de inserção dos europeus no espaço político comunitário, fazendo valer seus direitos e reivindicações, concretizando-se como uma verdadeira “ponte” entre a Europa dos mercados e a Europa dos cidadãos.

O paradoxo da cidadania europeia é que mesmo sendo considerado um instituto inovador na ordem jurídica moderna, ainda hoje lhe faltam fundamentos fortes e coesos de integração. As suas estruturas são frágeis, pois não é vista como uma verdadeira e própria cidadania em que os cidadãos, ditos europeus, realmente sintam-se imbuídos em um espírito coletivo.

Assim, a cidadania europeia carece de um valor humanístico e histórico que, por sua vez, as cidadanias nacionais já possuem. Obviamente, a Comunidade Europeia já tratou de "encomendar" alguns símbolos de identificação, tais como a bandeira europeia, o passaporte comum, o hino europeu e o bordão "unidos na

diversidade". Porém, esses símbolos são recentes e de certa forma "impostos" aos cidadãos, e não conquistados por estes, o que no tocante à identificação popular faz uma incrível diferença.

Por outro lado, não podemos usurpar o mérito do instituto da cidadania europeia ter sido o primeiro a originar-se em um quadro de organizações internacionais, constituindo, atualmente, um exemplo de integração supranacional e de colaboração política, anteriormente somente reservada aos governos nacionais, a nível estatal.

De frente a tantos problemas jurídico-político-sociais relativos ao nosso objeto de estudo, verificamos que a cidadania da União está sendo construída gradualmente no ordenamento comunitário, por meio da significativa contribuição do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, mas também na consciência de cada povo e no coração de cada indivíduo europeu, apesar de ainda ser considerada por muitos apenas em seu rol simbólico.

Perifericamente, outrossim, podemos concluir:

1) A instituição da cidadania europeia configura-se como uma *ponte* entre duas perspectivas diferentes que representam momentos diversos da história da União Europeia: uma *ponte* entre a *Europa dos mercados* e a *Europa dos cidadãos*. A expressa previsão no Tratado de Maastricht de uma cidadania comum reveste-se de um notável significado político, testemunhando a vontade de os Estados-membros inserirem, definitivamente, o indivíduo na cena principal da construção de uma Europa renovada, após décadas de guerras sangüinárias, baseada na democracia e na igualdade entre os povos.

2) A construção da cidadania europeia ocorreu, também, por meio da contribuição do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias na resolução dos conflitos jurídicos entre a cidadania europeia e àquela dos Estados-membros. Através de sua jurisprudência foi possível ampliar a esfera jurídica europeia, abraçando temáticas até então não previstas pelos tratados constitutivos.

3) Um dos grandes méritos do Tratado de Maastricht foi haver instituído o princípio de subsidiariedade, fazendo progredir o *status civitatis* europeu,

fundamental para a democratização do sistema comunitário, inserindo o cidadão dentro da União, efetivando um dos seus principais objetivos: constituir uma cidadania verdadeiramente europeia.

4) A inserção de dispositivos regulamentadores da cidadania europeia no projeto de tratado de instituição de uma Constituição para a Europa reflete a intenção de o legislador comunitário atribuir uma maior solidificação a tal instituto, bem como dar mais atenção à democracia da União, por meio da instituição de três princípios fundamentais, quais sejam a igualdade democrática, democracia representativa e democracia participativa.

Ademais, a atual situação política e institucional europeia, o reconhecimento, a tutela, a proteção e o crescimento quantitativo e qualitativo dos direitos e das liberdades fundamentais induzem a um movimento constante entre o ordenamento comunitário e àqueles internos, capazes de promover, de modo dialético, a criação de novos âmbitos de liberdade, de desenvolvimento da pessoa humana e de integração entre os povos.

Sob esse aspecto, parece ser possível recuperar o espaço vital das decisões políticas, compreendidas no sentido de opções de valores e de escolhas ideológicas, restaurando a idéia de participação política como um elemento próprio de uma democracia completa.

Em última análise, dado o rol de a cidadania política estar institucionalizado até o momento, efetivamente, somente a nível nacional, os cidadãos europeus, poderiam, por assim dizer, encontrar dificuldades de influenciar efetivamente nas decisões tomadas a nível supranacional. Contudo, é próprio sobre o terreno dos direitos sociais e da sua aplicabilidade que se encontra o futuro da democracia europeia, caracterizada pela relação entre as instituições a nível comunitário e a conscientização política e social dos cidadãos a nível regional.

A irreversível estabilidade alcançada por meio do Tratado de Maastricht faz com que nenhum Estado-membro consiga redesenhar a Europa segundo seus próprios poderes nacionais, mas ao contrário, são os princípios da integração que redesenham os poderes estatais. Nesse contexto, surge um *homo democraticus*

européu, numa tentativa de aproximar o ora cidadão europeu do espaço político comunitário, visando o reconhecimento e a tutela dos direitos da pessoa, dissociando-o dos mecanismos de concorrência e de mercado que até então vigoravam na Europa.

Como última consideração, pode ser dito que, por óbvio, esse processo não é fácil, à vista de que há um conflito direto dos organismos comunitários com as especificidades locais, o que dificulta a integração supranacional. Mas, justamente desse conflito, pode emergir uma forte instância política, decorrente do confronto entre uma tendência centralista, baseada numa frágil concessão da subsidiariedade, e aquela federalista, fundada em competências originárias limitadas, almejando sempre que a União tome "decisões ao nível mais próximo possível dos cidadãos", à luz do disposto no artigo "A" do Tratado de Maastricht.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADAM, Roberto. **Il mediatore europeo: organo di tutela del singolo o strumento di controllo parlamentare?**, In: Riv. Int. Dir. Uomo, 1992.

_____, **Prime riflessioni sulla cittadinanza dell'Unione**. In: Riv. Dir. Internazionale, 1992, vol. LXXV.

ARANGIO-RUIZ, **Storia del diritto romano**. Napoli, 1957.

AZZENA, Luisa. **L'integrazione attraverso i diritti: dal cittadino italiano al cittadino europeo**. Ed. G.Giappichelli Editore, Torino, 1998.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Teoria do Estado e Ciência Política**. Celso Bastos Editora, São Paulo, 2002.

CAPELLI, Fausto. **Come avvicinare i cittadini all'Unione europea e alle sue istituzioni**. In: Riv. Dir. Comunitario e degli scambi internazionali, 2001.

CASSESE, Sabino. **La Cittadinanza europea e le prospettive di sviluppo dell'Europa**. In: Riv. Italiana Dir. Publ. Comunitario, 1996.

CONDINANZI, Massimo, LANG, Alessandra e NASCIMBENE, Bruno, **Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persona**. Giuffrè Editore, S.p.A. Milano, 2003.

_____, **Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persona**. Giuffrè Editore, S.p.A. Milano, 2° ed., 2006.

_____, **Cittadinanza dell'Unione e Ricorso al Mediatore europeo**. In: Riv. Int. Dir. Uomo, 1992.

CONSTANTINESCO, Vlad. **La cittadinanza dell'Unione: una "vera"**

cittadinanza? In: ROSSI, Lucia Serena (a cura di). Il progetto de Trattato-Costituzione: verso una nuova architettura dell'Unione Europea. Giuffrè Editore, Milano, 2004.

COSTA, Pietro. **Cittadinanza**. Editrice Gius. Laterza & Figli, Roma - Bari, 2005.

DAL RI, Arno e OLIVEIRA, Odete Maria de. **Cidadania e Nacionalidade: efeitos e perspectivas nacionais, regionais, globais**. Ed. Unijuí, 2002.

D'ARCY, François. **União Européia: instituições, políticas e desafios**. Ed. Konrad Adenauer. Rio de Janeiro, 2002.

DEVOTO, Giacomo, OLI, Gian Carlo. **Il Dizionario della Lingua Italiana**. Editrice Le Monnier, Firenze, ed. 2002-2003.

FERRARI, Giuseppe Franco (a cura di), **I diritti fondamentali dopo la carta di Nizza**. CEDAM, Padova, 2001.

HERBIG, Barbara Fuchs Lola. **"Il principio di sussidiarietà nel diritto CE dopo Maastricht"**. In: Riv. Dir. Com. Scam. Int., 1994.

LIPPOLIS, Vincenzo. **La Cittadinanza Europea**. Ed. Mulino, Bologna, 1994.

MATTEIS, Antonio de. **Il Mediatore europeo**, In: Riv. Italiana de Diritto Pubblico Comparato, 2003, vol. II.

MOUSSIS, Nicolas. **Guida alle politiche dell'Unione Europea - 2000**. Ed. ETAS, 1° ed. Milano, 2000.

MUNARI, Francesca Menegazzi. **Cittadinanza europea: una promessa da mantenere**. G. Giappichelli Editore, Torino, 1996.

NASCIMBENE, Bruno. **Profili della cittadinanza dell'Unione Europea**. In: Riv. Int. Dir. Uomo, 1995.

_____, **L'incorporazione degli Accordi di Schengen nel quadro dell'Unione Europea e il futuro ruolo del Comitato Parlamentare di Controllo.** In: Riv. Italiana Dir. Publ. Comparato, 1999, vol. II.

PENSOVECCHIO, Maria Cristina. **La cittadinanza europea: I diritti dei cittadini dell'Unione europea.** Palermo: Tipolitografia F.lli Farina s.n.c., 1994.

PRICOLO, Benedetta. **Nazionalità, Cittadinanza e Diritti Umani. La molteplicità dei dèmoi.** Tesi di Specializzazione in Tecniche Politiche dei Diritti Umani, Università degli Studi di Padova - anno accademico 2001/2002.

_____, **Nazionalità, cittadinanza e diritti umani. La molteplicità dei Dèmoi.** Pubblicazioni Centro Studi per la Pace, 2003, www.studiperlapace.it, reperibile on line.

TESAURO, Giuseppe. **Il mediatore europeo,** In: Riv. Int. Dir. Uomo, 1992.

TRIGGIANI, Ennio. **La cittadinanza europea per la "utopia" sovranazionale.** In: Studi sull'integrazione europea (Riv. Quadrimestrale - n.3/2006). Cacucci Editore, Bari, 2007.

VINCI, Enrico. **Unione europea, cittadino, ombudsman: brevi riflessioni su un nuovo istituto civico europeo,** In: Riv. Int. Dir. Uomo, 1992.