

A CIDADANIA DA UNIÃO EUROPEIA: CONTEÚDO, PRÁTICA E OBSTÁCULOS À PLENA REALIZAÇÃO DOS DIREITOS DE CIDADÃO

LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN EUROPEA: CONTENIDO, PRÁCTICA Y OBSTÁCULOS A LA PLENA REALIZACIÓN DE LOS DERECHOS DE CIUDADANO

Lívia Lemos Falcão de Almeida¹

RESUMO: O presente estudo tem como escopo analisar o modelo de cidadania da União Europeia, especialmente sob o ponto de vista da evolução dos direitos assegurados aos cidadãos. Destaca-se o surgimento do conceito político de cidadão trazido pelo Tratado de Maastricht, em 1992, e a contribuição da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia no fortalecimento da cidadania, garantindo um estatuto jurídico comum para todos os nacionais dos Estados Membros. Esse estatuto, que vem sendo progressivamente ampliado, avança em favor das novas necessidades dos cidadãos, concedendo -lhes, em definitiva, uma dupla cidadania, a estatal e a europeia.

PALAVRAS-CHAVE: União Europeia; Cidadania; Direitos do Cidadão Europeu.

RESUMEN: El presente estudio tiene como objetivo analizar el modelo de ciudadanía de la Unión Europea, especialmente bajo el punto de vista de la evolución de los derechos asegurados a los ciudadanos. Se destaca el surgimiento del concepto político de ciudadano introducido por el Tratado de Maastricht, en el año 1992, y la contribución de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el fortalecimiento de la ciudadanía, garantizando un estatuto jurídico común para todos los nacionales de los Estados Miembros. Ese estatuto, que se ha ido ampliando progresivamente, avanza en favor de las nuevas necesidades de los ciudadanos, concediéndoles, en definitiva, una dupla ciudadanía: la estatal y la europea.

PALABRAS-CLAVE: Unión Europea; Ciudadanía; Derechos del Ciudadano Europeo.

ABREVIATURAS

CECA - Comunidade Europeia do Carvão e do Aço

TUE - Tratado da União Europeia

TFUE - Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

TJCE - Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias

TJUE - Tribunal de Justiça da União Europeia

UE - União Europeia

INTRODUÇÃO

O ano de 2013 é o ano europeu da cidadania da União, há 20 anos, com a entrada em vigor do Tratado de Maastricht, criava-se o estatuto de cidadão e, com ele, estabelecia-se uma série de direitos decorrentes de tal condição. Ao longo desses anos, o cidadão foi adquirindo um caráter central entre os objetivos da União, seus direitos foram ampliados, novos mecanismos de participação cidadã foram colocados em prática e, hoje, mais do que nunca, o cidadão tem um papel determinante na consecução do projeto europeu de integração.

¹ Mestranda em Direito Público pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Direito Internacional e Meio Ambiente (NEDIMA), do Departamento de Direito Público da Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Bolsista Capes. Endereço eletrônico: livialfa@hotmail.com.

Com o objetivo de fornecer uma aportação teórico-jurispudencial sobre o tema, o foco principal do presente trabalho é descrever o conteúdo da cidadania europeia, ou seja, quais direitos resultam da condição de cidadão europeu; como se verifica na prática a aplicação e interpretação desses direitos pelo Tribunal de Justiça; e, ainda, quais são, atualmente, os desafios enfrentados pelos cidadãos e pelas instituições europeias na consecução da plena realização de tais direitos.

A ideia é, pois, apresentar o significado da cidadania europeia, seus êxitos e suas limitações, assim como também relevar como resulta na prática a resolução de importantes conflitos decorrentes desse novo estatuto. Ao fim, chamando atenção aos obstáculos enumerados pela Comissão Europeia, a intenção é deixar registrada a necessidade de um maior diálogo entre os Estados Membro da União acerca da necessidade de fazer da cidadania europeia uma realidade, e não apenas uma meta.

1 O ESTATUTO DE CIDADÃO DA UNIÃO EUROPEIA: DIREITOS, LIMITAÇÕES E CONDIÇÕES

Em 1993, com entrada em vigor do Tratado de Maastricht, estabelecia-se uma “cidadania da União Europeia”, introduzindo uma dimensão política ao projeto de integração - que até então era de cunho essencialmente econômico. Com a reforma trazida em Maastricht, os direitos conferidos aos cidadãos passaram a ser um dos objetivos fundamentais da União, e não mais meros instrumentos para a consecução de uma melhor integração econômica. Consumava-se, assim, o caráter finalista dos direitos derivados da cidadania, que repousa suas raízes no objetivo de estreitamento dos laços entre os povos europeus, criando uma nova instituição jurídica a serviço dos cidadãos (MARTÍN; NOGUERAS, 2012, pp. 141-142).

A partir de então, e em conformidade com o atual artigo 20 do Tratado de Funcionamento da União Europeia (antigo art. 17 TCE), “É cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro²”. Vale ressaltar, que a cidadania da União não elimina nem substitui a cidadania nacional, trata-se, portanto, de um complemento. Com efeito, não se trata de uma redução dos direitos nacionais, mas sim, de um compartilhamento desses direitos com nacionais de outros Estados Membros; garantindo, com isso, um

² “[...] cuando en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (hoy TFUE) se haga referencia a los nacionales de los Estados miembros, la cuestión de si una persona posee una nacionalidad determinada se resolverá únicamente remitiéndose al Derecho nacional del Estado miembro de que se trate”. *Declaración relativa a la nacionalidad de un Estado Miembro (aneja al TUE adoptado en Maastricht*. In: MARTÍN, Araceli Mangas. **Tratado de la Unión Europea, Tratado de Funcionamiento y otros actos básicos de la Unión Europea**. 16. ed. Madrid: Tecnos, 2012. p. 98.

tratamento nacional para todos os cidadãos europeus quando se encontrem em qualquer Estado Membro da UE (MARTÍN; NOGUERAS, 2012, pp. 142-143).

Passados 20 anos do surgimento desse novo instituto, uma vasta gama de direitos foram sendo progressivamente garantidos aos cidadãos europeus. Especialmente, com o advento do Tratado de Lisboa em 2007, pelo qual a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia adquiriu o mesmo caráter jurídico vinculante que os Tratados, ou seja, constituiu-se em direito originário, o que garante sua supremacia e observância obrigatória pelas demais normas de direito derivado.

Entre outros, a Carta de Direitos Fundamentais conferiu aos cidadãos da União: proteção de dados de caráter pessoal; direito de asilo; igualdade perante a lei e não discriminação; igualdade entre homens e mulheres; direitos da criança e dos idosos; e importantes direitos sociais, como a proteção contra as demissões injustificadas e o acesso à seguridade social e a ajuda social (Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2010, p. 9)

Ademais, merece destaque, na evolução e garantia dos direitos de cidadania, o labor interpretativo do Tribunal de Justiça da União. Ao longo dos anos, a jurisprudência deste Tribunal foi responsável por proporcionar a plena realização destes direitos em várias situações concretas, delimitando seus variados âmbitos de incidência, como será demonstrado no item 2 do presente trabalho.

A seguir, serão mencionados os principais direitos que decorrem do estatuto de cidadão da união, bem como suas respectivas limitações e condições de exercício.

1.1 Direito de livre circulação e residência

O princípio de livre circulação e residência, destinado ao exercício de uma atividade econômica, já havia sido reconhecido desde 1951 no Tratado CECA (Tratado da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço) e desde 1957 nos Tratados de Roma. Este direito constituía um pilar fundamental do processo de integração. Autorizava-se a livre circulação e residência para o exercício de um emprego assalariado, um emprego por conta própria, para prestar um serviço, para exercer de maneira estável uma profissão ou abrir um negócio (MARTÍN; NOGUERAS, 2012, p. 145).

Com o tempo, estes direitos passaram a ser estendidos a família dos trabalhadores, empresários e profissionais, como um direito fundamental³.

³ Esses direitos foram estabelecidos nos Regulamentos n. 1612/68 do Conselho, de 15 de outubro de 1968, sobre livre circulação de trabalhadores no interior da Comunidade, e no Regulamento 1251/70 do Conselho, de 29 de

Por sua vez, as limitações aos direitos de circulação e residência devem ser interpretadas restritivamente⁴ e envolvem as exceções⁵ de ordem pública, segurança e saúde públicas, tal como se prevê no artigo 45. 3 do TFUE.

Sobre o tema, faz-se importante destacar que, no ano de 1990, o Conselho aprovou três Diretivas que ampliaram, significativamente, o direito de livre circulação e residência a setores da sociedade que não se enquadram na condição de trabalhadores ou profissionais; aqui se incluem os aposentados, pensionistas e estudantes. A contrapartida exigida para a concessão desses direitos é a disposição de recursos financeiros e cobertura de um seguro saúde, de modo que tais cidadãos não resultem em uma carga excessiva para o Estado de acolhimento (MARTÍN; NOGUERAS, 2012, p. 14).

Enfim, com o Tratado de Maastricht, a base jurídica desses direitos foi reforçada e garantida em uma norma originária, pela qual o direito de livre circulação e residência é assegurado a todo cidadão da União, ainda que não exerça uma atividade laboral ou profissional, cumpridos os requisitos acima mencionados.

1.2 Princípio de não discriminação em razão da nacionalidade

Este princípio tem sua origem na fundação das Comunidades Europeias e possui como objetivo proibir qualquer tipo de discriminação em razão da nacionalidade em quanto às matérias reguladas pelos Tratados e normas de direito comunitário derivado (MARTÍN; NOGUERAS, 2012, p. 147).

O conteúdo deste princípio fundamental é proteger os cidadãos da União de possíveis discriminações no exercício de seus direitos, tanto por autoridades públicas como por particulares, quando estejam no território de outro Estado Membro. Este direito consiste, basicamente, na garantia de um tratamento nacional em qualquer Estado Membro. Dessa forma, todo cidadão da União deve ser tratado em qualquer Estado Membro com igualdade em relação aos nacionais deste Estado.

1.3 Direito de participação política no lugar de residência

junho de 1970, relativo ao direito dos trabalhadores de residir no território de um Estado Membro depois de haver ocupado um emprego. Atualmente, o Regulamento (UE) n. 492/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de abril de 2011, relativo à livre circulação de trabalhadores dentro da União, codifica todas as reformas sofridas pelos 2 regulamentos anteriormente citados.

⁴ Assim entendeu o Tribunal de Justiça em sua jurisprudência. Ver item 2.2.

⁵ Sobre as exceções discorre a Diretiva 2004/38, de 29 de abril de 2004, a qual também prevê o regime de livre circulação dos cidadãos da União.

O atual artigo 22.1 do TFUE prevê que “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”. Esta norma consiste, essencialmente, numa garantia a mais para a melhor realização prática do direito de residência, permitindo aos nacionais de outros Estados Membros uma melhor integração no território onde reside. Cabe ressaltar, ainda, que essa normativa não tem a intenção de harmonizar as legislações eleitorais dos distintos Estados Membros, de forma que será atribuição de cada um deles adaptar sua legislação para fazer valer, efetivamente, esse direito (ORTIZ, 2003, p.170-171).

Entretanto, a Diretiva 94/80/CE do Conselho, de 1994, estabelece que poderão ser acordadas exceções, em casos justificados, quando a proporção de cidadãos da União, aptos para votar, residentes em determinado Estado Membro seja superior a 20 por cento dos votantes nacionais deste Estado; constitui outra limitação, a possibilidade de excluir os residentes de serem eleitos para determinados cargos, como por exemplo, de Alcalde.

No que se refere à participação dos cidadãos nas eleições ao Parlamento, dispõe o artigo 10.2 do TUE que: “os cidadãos estarão diretamente representados na União através do Parlamento Europeu”; por sua vez, o artigo 22.2 do TFUE assevera que “[...] 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 para o Parlamento Europeu no Estado-Membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado”.

Tal normativa permite que o cidadão possa optar por participar das eleições em qualquer dos Estados aos quais está vinculado, seja por nacionalidade, seja por residência. Em caso de optar pelo Estado de residência, terá que se inscrever perante o órgão eleitoral do Estado em que reside e cumprir os requisitos impostos por este aos seus nacionais (BARRIGÓN, 2002, p. 490).

Importante recordar, que esta garantia aos residentes repousa no princípio de democracia representativa, do qual se depreende que Parlamento representa a todos os cidadãos da União, residam, ou não, no Estado que lhe atribuiu a nacionalidade (BARRIGÓN, 2002, p. 494).

1.4 Direito de iniciativa cidadã

Este direito significa que um milhão de cidadãos dos Estados Membros poderão apresentar uma iniciativa cidadã à Comissão para que esta apresente uma proposta legislativa

(artigos 11.4 TUE e 24 TFUE). O Regulamento (UE) n. 211/2011, sobre a iniciativa cidadã, estabelece que o total de participantes deve proceder de 1/4 dos Estados Membros; que o prazo para o recolhimento é de 12 meses; que a verificação e autenticidade das firmas corresponde ao Estado Membro que as recolhe, entre outras coisas. Um ponto importante é que essa iniciativa não obriga a Comissão a apresentar uma proposta legislativa, trata-se, portanto, de um convite ou uma sugestão à Comissão (MARTÍN; NOGUERAS, 2012, p. 152).

1.5 Direito de se dirigir a qualquer instituição ou autoridade da União

Os cidadãos da União Europeia tem direito de se dirigir a qualquer das Instituições referidas nos Tratados⁶ e, ademais, podem fazê-lo em qualquer uma das 27 línguas oficiais (28, quando ingresse Croácia, em julho de 2013) enumeradas no artigo 55 do TUE. Por sua vez, as respectivas Instituições estão obrigadas a responder aos cidadãos na mesma língua que estes utilizaram para se dirigir a estas.

1.6 Direito de petição perante o Parlamento Europeu

Os artigos 20.2 “d” e 24 do TFUE concedem aos cidadãos da União o direito de apresentar petições ao Parlamento Europeu. Ademais, estabelece o artigo 227 do TFUE que qualquer pessoa física ou jurídica que resida ou que tenha seu domicílio social em um Estado Membro terá este mesmo direito de petição. Esta ampliação aos residentes e às sociedades/empresas provenientes de terceiros Estados, é considerada bastante progressiva no que se referente aos direitos da cidadania da União Europeia (MARTÍN; NOGUERAS, 2012, p. 154). Importa mencionar que as referidas petições deverão versar sobre questões que afetam de modo direto ao peticionário (artigo 227 do TFUE, parte final).

1.7 Direito de apresentar denúncias à Comissão Europeia

Qualquer cidadão⁷ pode acusar a um Estado Membro, mediante uma denúncia à Comissão, por violação de uma medida (legislativa, administrativa, etc.) ou de uma prática do Estado que considere contrárias a uma norma ou princípio de Direito Comunitário. Não se faz necessário que o denunciante prove a existência de um interesse próprio em relação à denúncia de infração. Em seguida, a Comissão apreciará se dará ou não curso à denúncia, devendo, em todo caso, informar o denunciante da sua decisão (Comissão Europeia, 2013).

⁶ Artigo 20.2, “d”, do Tratado de Funcionamento da União Europeia.

⁷ Em relação às denúncias à Comissão, também poderá denunciar os que residem em algum dos Estados Membros, ainda que provenientes de terceiros países.

1.8 Direito a um boa administração na União Europeia

Reconhece-se também aos cidadãos da União o direito de recorrer ao Defensor do Povo Europeu/Provedor de Justiça Europeu para apresentar uma reclamação/queixa contra Instituições ou órgãos da União Europeia, relativas a casos de uma má administração ou má conduta na atuação destas, com exceção do Tribunal de Justiça da União Europeia no exercício das suas funções jurisdicionais (ZAMORA, 2006, p. 219).

1.9 Direito de acesso aos documentos da União

O direito de acesso aos documentos da União repousa seu fundamento no princípio de publicidade e de transparência que regem o funcionamento da União Europeia. O direito de acesso aos documentos se encontra estabelecido, de forma detalhada, no Regulamento de 30 de maio de 2011, que regula o acesso aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão.

Há limites a esse acesso, o que ocorre nos casos em que sua divulgação possa afetar um interesse público; para proteção da pessoa e de sua intimidade; em caso de segredo comercial e industrial; para proteger os interesses financeiros da União; e em caso de confidencialidade solicitada pelo Estado ou pela pessoa que tenha fornecido os dados (MARTÍN; NOGUERAS, 2012, p. 157).

1.10 Direito de proteção diplomática e consular fora do território da União

O direito de proteção diplomática e consular fora do território da União por um Estado Membro do qual não é nacional o solicitante, justifica-se e tem sua base no princípio de solidariedade entre os Estados da União (MARTÍN; NOGUERAS, 2012, p. 152).

Assim, reconhece o art. 20.2 “c” do TFUE aos cidadãos da União, “o direito de, no território de países terceiros em que o Estado-Membro de que são nacionais não se encontre representado, beneficiar da proteção das autoridades diplomáticas e consulares de qualquer Estado-Membro, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado”.

2 A EVOLUÇÃO DA CIDADANIA EUROPEIA À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO

2.1 Livre circulação de trabalhadores e não discriminação em razão da nacionalidade

O Tribunal de Justiça da União Europeia já no ano de 1974, no acórdão TJCE, de 03.07.1974⁸, precisava que, em função do direito de livre circulação de trabalhadores dentro da Comunidade, deveriam ser eliminados os obstáculos que se opunham à mobilidade dos trabalhadores, especialmente, no que se refere ao direito do trabalhador de garantia de integração da sua família no país de acolhimento.

Assim, pois, restou estabelecido, desde então, que qualquer vantagem estabelecida na legislação do país de acolhimento, para fomentar a formação educacional, deverá ser concedida aos filhos dos trabalhadores nacionais de um Estado Membro, nas mesmas condições que aos nacionais do país de acolhimento.

Por sua vez, no processo 59/85⁹, o Tribunal de Justiça consagrou a igualdade de tratamento entre os trabalhadores nacionais do país de acolhida e trabalhadores provenientes de outros Estados Membros, ao estabelecer que, ao conceder uma vantagem a um trabalhador nacional seu, não poderá um Estado Membro denegar esta vantagem a um trabalhador de outro Estado Membro sem cometer, com isso, uma discriminação em razão na nacionalidade, a qual está proibida expressamente pelos artigos 7 e 48 do Tratado da Comunidade.

O artigo 7º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68 estabelece que um trabalhador nacional de um Estado Membro se beneficiará “das mesmas vantagens sociais e fiscais que os trabalhadores nacionais”. Note-se que, neste caso, o Tribunal de Justiça adota um conceito amplo de “vantagem social”, compreendendo vantagens que, mesmo não estando diretamente relacionadas ao contrato de trabalho, são reconhecidas ao trabalhador pelo fato de residir naquele respectivo território¹⁰.

Entre os exemplos que podem ser incluídos no conceito de vantagem social, encontra-se a faculdade, para um trabalhador migrante, de se beneficiar das reduções nos preços dos transportes destinadas às famílias numerosas, ou de utilizar a sua própria língua num processo ante os tribunais do Estado Membro de residência¹¹.

⁸ TJCE, acórdão de 03 de julho de 1974, Processo 9/74, *Donato Casagrande contra Landeshauptstadt München*. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61974CJ0009:PT:PDF>. Acesso em: 01/02/2013.

⁹ TJCE, acórdão de 17 de abril de 1986, Processo 59/85, *Ann Florence Reed contra Estado neerlandês (Ministério da Justiça)*. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61985CJ0059:PT:PDF>. Acesso em: 01/02/2013.

¹⁰ Este mesmo entendimento já havia estado presente nos acórdãos de 31 de Maio de 1979, *Even*, 207/78, Recueil 1979, p. 2019, e de 20 de Junho de 1985, *Deak*, 94/84, Recueil 1985, p. 1873).

¹¹ Assim interpretou o Tribunal de Justiça no acórdão de 30 de setembro de 1975 (*Cristini*, 32/75, Recueil 1975, p. 1085) e no acórdão de 11 de Julho de 1985 (*Mutsch*, 137/84, Recueil 1985, p. 2681). No caso *Cristini*, o Tribunal asseverou que o benefício de redução do preço do transporte deverá ser concedido ainda que haja sido solicitado depois do óbito do trabalhador, em benefício da sua família.

Da análise da jurisprudência do Tribunal, vê-se, ademais, que constituem violação do direito da União não somente as discriminações manifestas, como qualquer forma de discriminação encoberta ou indireta em razão da nacionalidade. No processo C- 419/92¹², o TJCE declarou que, em um concurso/seleção para contratação de profissionais para um órgão público de um Estado Membro¹³, se houver valoração das experiências profissionais dos candidatos na Administração Pública, não poderá haver distinção em função da atividade ter sido realizada no próprio Estado da seleção ou em outro Estado Membro.

Em outro caso, Processo C-336/94¹⁴, o Tribunal asseverou que os Estados Membros, incluído aqui todas as suas instituições e órgãos jurisdicionais, estão obrigados a respeitar e aceitar como válidos os certificados e documentos, análogos aos que são reconhecidos em seu território, que emanem de autoridades competentes de outros Estados Membros, a menos que se trate de um caso de dúvida manifesta sobre sua autenticidade ou veracidade.

Observa-se que, mesmo antes da existência do conceito político de cidadania, a garantia da livre circulação de trabalhadores, conjugada com o princípio de não discriminação em razão da nacionalidade, já resultava em uma concessão de direitos aos cidadãos por sua condição de nacional de um Estado Membro, ainda que esses direitos estivessem vinculados à ideia de uma melhor eficácia da integração econômica.

2.2 Limitações à livre circulação

No que se refere às possíveis limitações ao direito de livre circulação de trabalhadores, as quais devem estar justificadas por motivos de ordem pública, segurança ou saúde pública, faz-se importante destacar o posicionamento do Tribunal de Justiça no Processo 41/74¹⁵. Neste caso, apesar de considerar que as exceções ao princípio de livre circulação de trabalhadores devem ser interpretadas de modo restritivo, admitiu o Tribunal que um Estado Membro, baseado em razões de ordem pública, poderá negar a um nacional de outro Estado

¹² TJCE, acórdão de 23 de fevereiro de 1994, Processo C-419/92, *Ingetraut Scholz contra Opera Universitaria de Cagliari y Cinzia Porcedda*. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61992CJ0419:PT:PDF>. Acesso em: 01/02/2013.

¹³ Ressalta-se que isto ocorrerá sempre que não se trate das funções públicas compreendidas como exclusivas para nacionais do Estado, por implicarem uma participação do servidor público no exercício da soberania deste Estado.

¹⁴ TJCE, acórdão de 2 de dezembro de 1997, Processo C- 336/94, *Eftalia Dafeki contra Landesversicherungsanstalt Wurttemberg*.

¹⁵ TJCE, acórdão de 4 de dezembro de 1974, Processo 41/74, *Yvonne van Duyn contra Home Office*. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61974CJ0041:PT:PDF>. Acesso em: 02/02/2013.

Membro o direito de entrada e residência em seu território, ainda que não imponha essa mesma limitação aos seus nacionais.

A decisão em tela levou em consideração, entre outras coisas, a possibilidade estabelecida pelo próprio Direito Comunitário (ao permitir as limitações no artigo 48, 3 do Tratado¹⁶) e o princípio de Direito Internacional de que um Estado não pode negar aos seus próprios nacionais o direito de entrada e residência em seu território. Desse modo, não haveria uma discriminação em razão da nacionalidade, já que um Estado não pode aplicar essa mesma limitação aos seus nacionais em razão de uma norma de direito internacional geral, amplamente aceita.

Por sua vez, no paradigmático caso, “Donatella Calfa¹⁷”, O Tribunal de Justiça fornece outros importantes elementos de interpretação às limitações previstas no atual art. 45.3 do TFUE. O caso envolveu uma nacional italiana que foi acusada de posse e uso de estupefacientes proibidos, durante uma permanência turística em Creta. Em consequência, foi condenada a uma pena de prisão de três meses e teve ordenada a sua expulsão, a título definitivo, do território grego.

A questão controvertida do caso envolveu, por um lado, o fato de que a sanção de expulsão constitui um obstáculo ao princípio fundamental de liberdade dos destinatários de serviços¹⁸, que permite o livre deslocamento a outro Estado Membro para se beneficiarem de um serviço, sem serem afectados por restrições; e, por outro, havia que examinar se a expulsão não estaria justificada pela exceção de ordem pública.

Diante do exposto, o Tribunal de Justiça, em sua apreciação, reiterou que o conceito de ordem pública corresponde a uma “ameaça real e suficientemente grave que afete a um interesse fundamental da sociedade”, tal como já havia referido no caso “Bouchereau, 30/77¹⁹”. Com base nesta aceção, o Tribunal afirmou que a mera condenação penal não constitui motivo a justificar a exceção de ordem pública, visto que, haveria que existir um

¹⁶ O artigo 48, 3 corresponde ao atual artigo 45.3 do Tratado de Funcionamento da União Europeia, que prevê limitações à livre circulação de trabalhadores por razões de ordem pública, segurança pública e saúde pública. As exceções, assim como o regime de livre circulação dos cidadãos da União Europeia, se encontram dispostos na Diretiva 2004/38, de 29 de abril de 2004, recentemente modificada pelo Regulamento n. 492/2011. Vale ressaltar também, que a Diretiva 2004/38 derogou a Diretiva 64/64, que até então regulava esta temática.

¹⁷ TJCE, acórdão de 19 de janeiro de 1999, Processo C-348/96, *Processo Criminal contra Donatella Calfa*. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61996CJ0348:PT:PDF>. Acesso em: 02/02/2013.

¹⁸ Os turistas devem ser considerados destinatários de serviços (v. acórdão de 2 de Fevereiro de 1989, Cowan, 186/87, Colect., p. 195, n.º 15).

¹⁹ TJCE, acórdão de 27 de Outubro de 1977, 30/77, Bouchereau, Colect., p. 715, n.º 35.

comportamento pessoal da acusada que constituísse uma ameaça atual, real e grave aos interesses fundamentais daquela sociedade.

Finalmente, declarou o Tribunal que restava claro, no caso, que a expulsão da demandante se vinculava automaticamente em razão de sua condenação penal, e não em face de um comportamento pessoal e grave o suficiente para atingir interesses fundamentais da sociedade; assim, pois, não estaria justificada a utilização da exceção de ordem pública prevista no Tratado e na Diretiva 64/221.

2.3 Direito de residência como direito de cidadão da União

Como visto, na maioria dos casos anteriormente citados, até o ano de 1992 a base jurídica sob a qual o Tribunal fundamentava suas decisões era o princípio de livre circulação de trabalhadores conjugado com o princípio de não discriminação em razão da nacionalidade.

No obstante, com o advento do Tratado de Maastricht, em 1992, pelo qual se cria a “União Europeia”, o direito de livre circulação e residência passou a ser garantido a todo “cidadão da União Europeia”, independentemente do exercício de uma atividade econômica. Se criou, com base no artigo 8 do respectivo Tratado, uma cidadania da União, pela qual o direito de residência consistia em um direito derivado do estatuto de cidadão.

Nesse sentido asseverou a Comissão no Processo C-85/96²⁰, ao afirmar que, desde 1 de novembro de 1993 (data da entrada em vigor do Tratado da União Europeia), existe um direito de residência que se baseia em um direito de todo cidadão europeu de residir e circular livremente pelo território dos Estados Membros, estando as limitações e condições previstas nos Tratados da União e nas disposições adoptadas para sua aplicação²¹. Assim, foi-se consagrando na jurisprudência do Tribunal de Justiça uma cidadania europeia em seu sentido político, que não mais se vinculava exclusivamente aos direitos derivados da condição de trabalhador.

Os direitos derivados desta cidadania europeia foram objeto, ao longo dos anos, de vários litígios submetidos à apreciação do Tribunal de Justiça, de modo que, a jurisprudência deste Tribunal se traduz em uma importante contribuição à plena realização de tais direitos.

²⁰ TJCE, acórdão de 12 de maio de 1998, Processo C-85/96, *Martínez Sala contra Freistaat Bayern*. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61996CJ0085:PT:PDF>. Acesso em: 02/02/2013.

²¹ Artigo 8 A do TCE.

A exemplificar a evolução dessa garantia, merece menção o caso “Grzelczyk c. Centre public d’aide de Ottignies-Louvain-la-Neuve²²”, no qual um estudante de nacionalidade francesa, que não se enquadrava na condição de trabalhador no sentido do Regulamento n. 1612/68, teve negado o ingresso mínimo de subsistência “minimex” (prestação social de caráter não contributivo).

Entre os argumentos expostos no acórdão, destacou o Governo Português que:

“a partir da entrada em vigor do Tratado da União Europeia, os nacionais dos Estados-Membros adquiriram a qualidade de cidadão da União e deixaram de ser considerados como agentes meramente económicos, daí resulta que a aplicação do Regulamento n.º 1612/68 deveria igualmente ser alargada a todos os cidadãos da União, tenham ou não a qualidade de trabalhadores na acepção do referido regulamento²³”. (grifo nosso)

Corroborando, em sua essência, com o argumento do Governo Português, o Tribunal de Justiça deixou consignado neste acórdão que a vocação do estatuto de cidadão da União é se converter no estatuto fundamental dos nacionais de todos os Estados Membros, de modo que, os cidadãos que se encontrem em uma mesma situação possam obter o mesmo tratamento, independente de sua nacionalidade.

Assim, baseando-se na igualdade, fundamento primordial do estatuto de cidadão, entendeu o Tribunal que o único obstáculo para que o Sr. Grzelczyk obtivesse a ajuda foi o fato de que não era nacional belga, isso porque, se se tratara de um estudante de nacionalidade belga, que também não fosse trabalhador no sentido do Regulamento n. 1612/68, e estando nas mesmas condições que o demandante, este haveria conseguido a ajuda “minimex”. O que, portanto, traduz-se em uma clara discriminação baseada na nacionalidade.

Por fim, uma das mais recentes aportações jurisprudenciais do Tribunal em matéria de cidadania, refere-se ao caso “Zambrano²⁴”, considerado um acórdão fundamental no que diz respeito ao reconhecimento do direito de residência como direito derivado da cidadania. Ademais, nesta decisão, o Tribunal de Justiça da União Europeia considerou, de forma muito significativa, que os genitores, em situação irregular, de crianças nacionais de um Estado

²² TJCE, acórdão de 20 de setembro de 2001, Processo C-184/99, *Grzelczyk contra Centre public d’aide de Ottignies-Louvain-la-Neuve*. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61999CJ0184:PT:PDF>. Acesso em: 03/02/2013.

²³ TJCE, acórdão de 20 de setembro de 2001, Processo C-184/99, *Grzelczyk contra Centre public d’aide de Ottignies-Louvain-la-Neuve*. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61999CJ0184:PT:PDF>. Acesso em: 03/02/2013. (parágrafo 23).

²⁴ TJUE, acórdão de 8 de março de 2011, Processo C-34/09, *Gerardo Ruiz Zambrano contra Office National de l’emploi (ONEm)*. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62009CJ0034:PT:HTML>. Acesso em: 03/02/2013.

Membro, gozam do direito de residência e trabalho no Estado em que residem, mesmo quando o gozo de tal direito não se relacione com o exercício de livre circulação.

A decisão teve seu fundamento na interpretação de que o artigo 20 do TFUE se opõe a medidas nacionais que possam privar os cidadãos da União de um exercício efetivo da essência dos direitos conferidos pela cidadania. Isso se explica, em efeito, pelo fato de que, em caso de denegação do direito de residência e trabalho aos pais de um menor, que é cidadão da União, este se verá obrigado a abandonar o território da União para acompanhar seus genitores. Em consequência, este menor não poderia exercer de forma efetiva, e em sua plenitude, os direitos que lhe são conferidos pelo seu estatuto de cidadão²⁵.

O acórdão do caso “Zambrano”, junto a outros casos particulares (Carpenter²⁶, Zhu y Chen²⁷), marcam um nova etapa de consolidação da cidadania da União Europeia, a qual aponta para uma ampliação da garantia dos direitos de cidadão e uma total desvinculação com o caráter econômico que inicialmente possuíam tais direitos. Especificamente no caso em tela, é possível notar que a cidadania da União permite uma extensão de direitos em favor do cidadão, comprovando que não se trata de um estatuto fechado, mas, ao contrário, está sempre aberto às necessidades que emanam do exercício efetivo da condição de cidadão.

3 DESAFIOS E OBSTÁCULOS AO PLENO EXERCÍCIO DOS DIREITOS PELOS CIDADÃOS

Em que pese toda a evolução da condição de cidadão da União e todos os direitos que emanam de tal estatuto, há todavia uma grande distinção entre o que se prevê nas normas e a realidade com a qual se deparam os cidadãos em sua vida cotidiana. Uma prova disso é o número elevado de denúncias que a Comissão Europeia recebe a cada ano, consoante se observa em seus informes trienais sobre a cidadania da UE.

Junto ao problema de eficácia das normas existentes, está a falta de regulamentação em importantes questões transfronteiriças e, ainda, o alto grau de desconhecimento dos

²⁵ TJUE, acórdão de 8 de março de 2011, Processo C-34/09, *Gerardo Ruiz Zambrano contra Office National de l'emploi (ONEm)*. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62009CJ0034:PT:HTML>. Acesso em: 03/02/2013. (parágrafos 42, 44 e 45).

²⁶ TJCE, acórdão de 11 de julho de 2002, Processo C- 60/00, *Mary Carpenter contra Secretary of State for the Home Department*. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62000CJ0060:PT:HTML>. Acesso em: 03/03/2013.

²⁷ TJCE, acórdão de 19 de outubro de 2004, Processo C-200/02, *Kunqian Catherine Zhu contra Secretary of State for the Home Department*. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62002CJ0200:PT:PDF>. Acesso em: 03/02/2013.

nacionais dos Estados Membros acerca dos direitos que lhes são conferidos pelo estatuto de cidadão da União.

Em seu Informe sobre os obstáculos enfrentados pelos cidadão no exercício de seus direitos, elaborado a cada 3 anos, a Comissão Europeia os enumera e propõe uma melhor forma de eliminá-los. O último informe publicado, de 2010, descreve os 25 principais obstáculos que podem enfrentar os cidadãos em sua vida cotidiana, tendo sido baseado nas queixas enviadas pelos próprios cidadãos à Comissão. Entre eles, podem ser destacados, por exemplo, o excesso de formalidades e a demora no reconhecimento transfronteiriço de certificados de registro civil; o difícil acesso transfronteiriço a justiça; problemas fiscais, especialmente os relativos a registro de veículos; dificuldades em fazer uso da proteção consular em terceiros países²⁸; ausência de normas únicas de proteção ao consumidor; há uma aplicação divergente e incorreta do Direito Comunitario em alguns Estados Membros, resultando em procedimentos administrativos desnecessários, não reconhecimento de títulos e certificações acadêmicas, etc; falta de informação e de assistência facilmente acessível aos cidadãos; desconhecimento sobre os direitos conferidos pela cidadania europeia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estatuto de cidadão da União Europeia se traduz em modelo único e completamente distinto ao que, até então, conhecia-se como modelo de cidadania. A cidadania da União resultou, sem dúvida, em um grande êxito para os “povos da Europa”, povos estes que, após sucessivos conflitos armados e as terríveis consequências de duas Grandes Guerras, unem-se, finalmente, em torno de um objetivo comum de integração. Uma integração que, a princípio, girava em torno de aspirações econômicas, mas que repousa, atualmente, em um fim político.

Ao longo do tempo, como visto, os direitos dos cidadãos foram se ampliando progressivamente, passando de uma garantia à melhor eficácia da integração econômica a um estatuto político que estabelece um tratamento nacional para os cidadãos em todos Estados Membros.

Como reiteradas vezes afirmou o Tribunal de Justiça da União, “a vocação do estatuto de cidadão da União é se converter no estatuto fundamental dos nacionais dos Estados Membros”. Eis aqui o significado e o desafio dessa nova cidadania.

²⁸ Os cidadãos da União que viajam a um país fora do território da União Europeia, no qual o Estado do qual é nacional não possui embaixada ou consulado, tem direito a proteção consular por qualquer outro Estado Membro da UE. A embaixada ou consulado do Estado Membro deve tratá-lo da mesma maneira que trataria seus próprios nacionais. (artigo 20. 1 c) do Tratado de Funcionamento da União Europeia).

REFERÊNCIAS

BARRIGÓN, Juan Manuel Rodríguez. **La ciudadanía de la Unión Europea**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

COMISSÃO EUROPEIA. **Aplicação do Direito da União Europeia**. Disponível em: http://ec.europa.eu/eu_law/your_rights/your_rights_forms_es.htm. Acesso em: 01/02/2013.

MARTÍN, Araceli Mangas. **Tratado de la Unión Europea, Tratado de Funcionamiento y otros actos básicos de la Unión Europea**. 16. ed. Madrid: Tecnos, 2012.

MARTÍN, Araceli Mangas; NOGUERAS, Diego J. Liñán. **Instituciones y Derecho de la Unión Europea**. 7. ed. Madrid: Tecnos, 2012.

ORTIZ, María Fraile. **El significado de la ciudadanía europea**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003.

TJCE, acórdão de 03 de julho de 1974, Processo 9/74, Donato Casagrande contra Landeshauptstadt München. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61974CJ0009:PT:PDF>. Acesso em: 01/02/2013.

TJCE, acórdão de 4 de dezembro de 1974, Processo 41/74, Yvonne van Duyn contra Home Office. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61974CJ0041:PT:PDF>. Acesso em: 02/02/2013.

TJCE, acórdão de 27 de Outubro de 1977, Processo 30/77, Bouchereau, Colect., p. 715, n.º 35.

TJCE, acórdão de 17 de abril de 1986, Processo 59/85, Ann Florence Reed contra Estado neerlandês (Ministério da Justiça). Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61985CJ0059:PT:PDF>. Acesso em: 01/02/2013.

TJCE, acórdão de 23 de fevereiro de 1994, Processo C-419/92, Ingetraut Scholz contra Opera Universitaria de Cagliari y Cinzia Porcedda. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61992CJ0419:PT:PDF>. Acesso em: 01/02/2013.

TJCE, acórdão de 2 de dezembro de 1997, Processo C- 336/94, Eftalia Dafeki contra Landesversicherungsanstalt Wurttemberg.

TJCE, acórdão de 12 de maio de 1998, Processo C-85/96, Martínez Sala contra Freistaat Bayern. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61996CJ0085:PT:PDF>. Acesso em: 02/02/2013.

TJCE, acórdão de 19 de janeiro de 1999, Processo C-348/96, Processo Criminal contra Donatella Calfa. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61996CJ0348:PT:PDF>. Acesso em: 02/02/2013.

TJCE, acórdão de 20 de setembro de 2001, Processo C-184/99, Grzelczyk contra Centre public d'aide de Ottignies-Louvain-la-Neuve. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61999CJ0184:PT:PDF>. Acesso em: 03/02/2013.

TJCE, acórdão de 11 de julho de 2002, Processo C- 60/00, Mary Carpenter contra Secretary of State for the Home Department. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62000CJ0060:PT:HTML>. Acesso em: 03/03/2013.

TJCE, acórdão de 19 de outubro de 2004, Processo C-200/02, Kunqian Catherine Zhu contra Secretary of State for the Home Department. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62002CJ0200:PT:PDF>. Acesso em: 03/02/2013.

TJUE, acórdão de 8 de março de 2011, Processo C-34/09, Gerardo Ruiz Zambrano contra Office National de l'emploi (ONEm). Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62009CJ0034:PT:HTML>. Acesso em: 03/02/2013.

ZAMORA, Miguel J. Agudo. El reconocimiento de una ciudadanía europea (Del artículo 8 del Tratado de la Unión Europea al artículo I-8 del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa). In: CARRILLO, Marc; BOFILL, Héctor López (coord.). **La Constitución Europea**: Actas del III Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España. Valencia: Tirant lo Blanch, 2006.