

Os direitos do cidadão europeu como instrumento de inserção destes no espaço público comunitário

Aline Beltrame de Moura*

Resumo

O fenômeno da cidadania europeia deve ser compreendido dentro da perspectiva de seus direitos, como verdadeiro instrumento de inserção dos cidadãos na esfera pública comunitária, fulminando com o déficit democrático até então existente. Nesse sentido, o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias possui em grande parte o mérito pelo desenvolvimento e consolidação do *acquis* comunitário, em especial, dos direitos decorrentes da cidadania da União. Esse instituto, portanto, apresenta-se como tentativa da União Europeia aproximar os indivíduos do palco de tomada de decisões supranacionais e proceder a uma integração que transcenda as fronteiras econômicas e que avance em direção ao político e social.

Palavras-chave: Cidadania Europeia. União Europeia. Ordenamento jurídico comunitário. Direitos. Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo objetiva proceder a uma análise crítica dos principais direitos concernentes à cidadania europeia – instituto introduzido no sistema jurídico europeu em 1992, pelo Tratado de Maastricht –, cujos direitos apresentam-se de forma complementar e suplementar aos da cidadania nacional. Outrossim, busca-se verificar a contribuição do Tribunal de Justiça das Comuni-

* Mestranda em Direito, área de Relações Internacionais, na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) em Florianópolis; Bacharel em Direito pela mesma instituição; Rua José Francisco Dias Areias, 186, Trindade, 88036-120, Florianópolis, SC; alineb.moura@gmail.com

dades Europeias à efetivação dessa matéria, reconhecendo e estendendo direitos até então não previstos formalmente na ordem jurídica comunitária aos então eurocidadãos.

Nesse sentido, pretende-se discorrer sobre o processo de construção e consolidação de tais direitos e averiguar como esses dispositivos legais possuem um caráter emancipador inerente à sua estrutura. Dessa forma, procura-se demonstrar que esses direitos podem configurar-se como verdadeiros instrumentos de inserção dos cidadãos na esfera pública europeia, ultrapassando as barreiras do mercado comum para, enfim, atuarem em uma dimensão política e social.

2 OS DIREITOS DA CIDADANIA EUROPEIA

Inicialmente, imperioso ressaltar que o instituto da cidadania europeia representa uma tentativa da Comunidade de transcender as políticas mercantis do mercado comum, que já durava cerca de 40 anos, para proceder, após Maastricht, à construção de um verdadeiro espaço político e social europeu (DAL RI, 2002, p. 299-300).

Segundo o artigo 17 do Tratado da Comunidade Europeia (TCE), é cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-membro; a cidadania europeia acresce à cidadania nacional e não a substitui. Dessa forma, pode-se dizer que é necessário possuir previamente a nacionalidade de um dos Estados-membros para poder usufruir dos benefícios decorrentes da cidadania da União, cujo *status* permite ao sujeito gozar de direitos suplementares e complementares aos da cidadania nacional.

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

Diante desses esclarecimentos iniciais, passa-se ao estudo pormenorizado dos direitos concernentes aos cidadãos europeus no âmbito do ordenamento comunitário, previstos nos artigos 18 a 22 do TCE.

2.1 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.

Consabido é que o ponto central da Europa dos mercados era a liberdade de circulação de mercadorias, serviços e capitais garantidos aos indivíduos ditos produtivos, indivíduos capazes de desenvolver atividade econômica relevante que colaborasse para o crescimento da economia comunitária. Contudo, o reconhecimento desse direito apenas foi estendido aos familiares dos beneficiários primários em 29 de abril de 2004, por meio da diretiva 2004/38/CE (GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA, 2004) do Parlamento Europeu e do Conselho, considerando a precariedade que até o momento eram caracterizadas as relações trabalhistas e a dificuldade do reagrupamento familiar.

Tendo em vista tal situação, Condinanzi, Lang e Nascimbene (2003, p. 21) alertam que “[...] se todos os 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.”¹

O Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE) 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*,² em que 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 de caráter laborativo.

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 estada 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, n. 3, do respectivo Código de Processo Penal. Referido dispositivo legal previa a concessão de uma indenização a ser paga pelo Estado sempre que a vítima de uma agressão, da qual tenha resultado em danos corporais e sequelas de certa gravidade, não pudesse obter, a qualquer outro título, uma indenização efetiva e suficiente do dano sofrido. Contudo, seu pedido foi negado, sob a alegação de que não era cidadão francês nem possuía um cartão de residência.

No caso vertente, o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias declarou, na parte decisória do acórdão, que

[...] o princípio da não discriminação, enunciado no artigo 7º 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, por meio do reconhecimento do citado direito a todos 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, definitivamente, 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 Dublin³ e Schengen⁴ foram de grande importância na disciplina da matéria relativa à liberdade de circulação.

O primeiro acordo, firmado em 1990, ocupa-se, essencialmente, dos problemas conexos com as condições básicas para a concessão do direito de asilo nos territórios dos países que o firmaram. O segundo, ratificado em 1985 e em vigor desde 1995, diz respeito à cooperação internacional entre os Estados que a ela aderiram, quanto à efetiva eliminação gradual do controle das fronteiras internas e, principalmente, a colaboração entre as autoridades judiciárias e policiais desses países.

Ressalta-se que a convenção de Schengen inicialmente foi desenvolvida fora do âmbito da Comunidade, como nem todos os países da União haviam firmado tal convenção – exceto Reino Unido e Irlanda –, não foi possível transformá-la em uma normativa interna comunitária em matéria de liberdade de circulação de pessoas. Entretanto, o TCE 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* em nível comunitário.

Conforme suscita Nascimbene (1999, p. 733):

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.⁵

O objetivo da conquista de um espaço comum de liberdade, segurança e justiça está contido tanto no preâmbulo quanto no artigo 2º do Tratado da União Europeia (TUE), bem como no Protocolo sobre a integração do *Acquis* de Schengen no âmbito da União Europeia.

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 Protocolo, remetendo-a às disposições de ambos os Tratados em matéria de cooperação reforçada, mecanismo este que permite uma cooperação mais estreita entre os países da União que desejem prosseguir o aprofundamento da integração europeia, no que diz respeito aos fins comunitários.

A distinção evocada se refere ao fato de a Dinamarca, mesmo sendo contraente do Acordo Schengen, não aceitar o Título IV do TCE e nem as propostas ou iniciativas que almejam o desenvolvimento do *acquis*. No que diz respeito 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. Esses 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. Caso o

período seja superior a três meses tem direito de residir noutro país da União Europeia em três situações: se for trabalhador por conta de outrem ou por conta própria no país de acolhimento; se estiver inscrito em um estabelecimento privado ou público, com o objetivo de prosseguir estudos, incluindo formação profissional; 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.⁶

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.

2.2 ELEITORADO ATIVO E PASSIVO AO PARLAMENTO EUROPEU E ÀS ELEIÇÕES MUNICIPAIS

Um dos principais obstáculos que se contrapõem à 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, a substancial limitação da esfera de competência comunitária ao setor econômico e a ausência de organizações em estruturas de tipo político tornou difícil a configuração, a favor dos cidadãos dos Estados-membros, de situações jurídicas subjetivas de natureza política perante a Comunidade (PENSOVECCHIO, 1994, p. 91).

Deve-se considerar 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 em nível europeu. Segundo Condinanzi, Lang e Nascimbene (2003, p. 46), “[...] o cidadão de um Estado-membro era, em outras palavras, um mero usuário de liberdades econômicas, das quais podia se beneficiar consoante a regra do tratamento nacional.”⁷

Todavia, 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-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 dessa regra não constitui uma novidade em absoluto, pois, conforme salienta Lipollis (1994, p. 124):

[...] 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.⁸

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 Condinanzi, Lang e Nascimbene (2003, p. 40) 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.”⁹

De fato, Munari (1996, p. 179) 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 melhor inserção do cidadão europeu na comunidade em que reside, proporcionando maior significado e funcionalidade às eleições municipais, em prol de uma *natura sovranazionale* e do caráter unitário representativo dos povos reunidos na Comunidade.

Sob tal perspectiva, de relevante importância a avaliação de Lippolis (1994, p. 127), no que diz respeito à dúplice 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 assembleia.¹⁰

A transformação de maior relevância para os cidadãos europeus residentes em um Estado-membro diverso do seu de origem foi, indubitavelmente, a criação do direito de participação nas eleições municipais, sendo uma resposta concreta às inúmeras incertezas acerca da potencialidade do desenvolvimento da integração europeia. Corroborando esse pensamento, Condinanzi, Lang e Nascimbene (2003, p. 45) consideram que:

[...] a possibilidade de virem a serem eleitos em um Estado-membro diverso daquele do qual se é cidadão, favorece a ideia 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.¹¹

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. 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 de que este é incapaz de exercer os direitos de voto e elegibilidade em seu país de origem e, por conseguinte, também em nível comunitário.

Baseado na Diretiva 93/109/CE (GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA, 1993, p. 34-38) do Conselho, o eleitor comunitário deve escolher se exercitará tais direitos no Estado-membro onde reside ou no país do qual seja nacional. Salienta-se que é importante respeitar a liberdade de escolha dos cidadãos da União quanto ao país no qual pretendem exercer seu direito de participar das eleições europeias, porém, tal liberdade não deve dar azo ao abuso, como na hipótese de duplo voto ou dupla candidatura. Dessa forma, ao usufruir essas prerrogativas no país de acolhimento perde-se automaticamente o direito de votar ou de candidatar-se no país de origem.

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 artigo 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.

Nesse caso, o Estado-membro aplica as suas normas fora do território europeu no interesse tanto de uma pessoa de nacionalidade de um Estado terceiro quanto da União europeia, por via reflexa. Cria-se, dessa forma, não uma triangularização, mas uma quadrangulação dos direitos dos diversos Estados, que se cruzam entre si e refletem sobre os direitos dos nacionais de outro Estado (CASESE, 1996, p. 870).

Não se pode 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, ressalta-se 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 à 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 uma proteção prestada pelo Estado do qual o cidadão pertença e mediata, enquanto o seu funcionamento poderá realizar-se somente mediante uma intermediação por parte dos Estados-membros (PENSOVECCHIO, 1994, p. 127).

Refletindo sobre o assunto, recorda Picchio (2002, p. 338-339) 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 exercer a proteção diplomática mesmo em benefício de cidadão não seus.

Com relação à aplicação da norma concernente ao direito à proteção diplomática e consular, pode-se observar especialmente no acórdão *Adams*,¹² o pronunciamento do TJCE no sentido de não negar o dever da Comissão de providenciar a defesa do ora recorrente perante à Corte suíça, mesmo este não sendo cidadão europeu, tendo em vista que sofria um processo penal por haver ilicitamente revelado à Comissão práticas de uma sociedade suíça incompatíveis com a legislação daquele país.

Essa tutela visava reforçar tanto a posição da União Europeia na cena internacional quanto à 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*¹³ 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.

Nesse sentido, salienta Adam (1992, p. 649) 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.¹⁴

Um ponto importante relaciona-se ao fato de saber qual dos Estados-membros deve exercer a referida representação no caso de existir 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, Adam (1992, p. 651) 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 o turno da presidência no Conselho – atuando assim, também em nome da União –, ao menos onde este tivesse presente uma missão diplomática ou consular 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 – princí-

pio da não discriminação –, poderia-se 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 da proteção diplomática delegada,¹⁵ como já observado, 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, tal regra deve ser interpretada no sentido de que, não existindo nenhuma disposição no Tratado que exclua a obrigatoriedade de exercício do direito à proteção diplomática por parte dos Estados-membros, torna-se incabível qualquer hipótese de facultatividade dessa proteção.

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 1995,¹⁶ 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 consulares.

Conforme o expresso 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. Em se tratando de ajuda pecuniária, deve haver uma autorização preliminar do Estado-membro do qual o sujeito é cidadão, excetuando-se, é claro, as situações de extrema urgência.

Nessa esteira, salienta-se a observação feita por Condinanzi, Lang e Nascimbene (2006, p. 59), segundo o qual o rol enumerado na citada decisão do Conselho não é exaustivo, pois “[...] 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.”¹⁷

Outra decisão relevante foi a adotada em 25 de junho de 1996,¹⁸ durante a cooperação intergovernativa no âmbito do Segundo Pilar da União (PESC), relativa à adoção de um documento de viagem provisório. O anexo II da mencionada decisão afirma que esse documento pode ser entregue pela autoridade diplomática de qualquer dos Estados-membros para um cidadão de outro país comunitário.

rio 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 outro destino. Frisa-se que essa decisão entrou em vigor somente em 3 de maio de 2002, após a adesão de todos os Estados-membros da União Europeia.

Com efeito, 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 Europeia 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.¹⁹

Essa situação revelou-se particularmente evidente quando ocorreu o *tsunami* que atingiu as regiões do Sudeste Asiático no final de 2004, onde a maioria dos países europeus não dispunha de uma representação nos diferentes países atingidos pela catástrofe, haja vista que 17 Estados-membros estão representados na Tailândia e apenas seis no Sri Lanka e três nas Ilhas Brunei. Outra situação que corrobora esse pensamento foi o conflito do Líbano em julho de 2006, onde novamente nem todos os Estados-membros dispunham de uma representação permanente e acessível no local.²⁰

Tendo em vista os dados apresentados, relevante a observação de Triggiani (2007, p. 447), 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.”²¹ 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.²²

Esse dado é alarmante, sendo necessária uma campanha ativa e eficaz, não bastando afixar cartazes nos aeroportos, portos e estações ferroviárias ou distribuir folhetos por intermédio das agências de viagem. Importante é difundir essa informação nas organizações tanto de empresários quanto de empregadores, bem como nas organizações não governamentais, uma vez 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 poderão gozar de tal prerrogativa em sua plenitude e ter consciência de como é importante ser cidadão da União Europeia.

2.4 DIREITO DE PETIÇÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E DIREITO DE DENÚNCIA AO PROVIDOR 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 Europeu, bem como do já analisado direito à proteção diplomática e consular.

Tratam-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, isto é, são instrumentos de controle político dado aos cidadãos, com o objetivo de participarem ativamente da vida da Comunidade Europeia: 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 dessa instituição, porém fazia referência somente às matérias concernentes ao campo de atividade da Comunidade que envolviam diretamente o interessado, seja individualmente, seja 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.

De fato. Não é por pura coincidência que ambos os direitos estão inseridos no mesmo artigo e que os dois mecanismos de ação – petição e denúncia – en-

volvam um órgão comunitário específico – Parlamento Europeu – concernente a uma atividade ou inatividade de outro órgão comunitário. Essa atitude representa uma tentativa da Comunidade de aproximar os cidadãos das decisões tomadas em nível supranacional e diminuir o déficit democrático, haja vista que é o Parlamento a instituição cujos representantes são eleitos diretamente pelo povo e para o povo, unidos em um só ideal: solidariedade e integração comunitária.

O direito de petição tem suas origens no período Medieval, mais precisamente na Inglaterra; encontrou amplo respaldo em quase todas as Cartas constitucionais das épocas liberal e moderna. Segundo a colocação de Pensovecchio (1994, p. 119), enquanto que

[...] 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.²³

Pensovecchio (1994) continua 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 recebida pela Comissão das Petições do Parlamento Europeu, a qual responde a todas as petições e informa o cidadão da evolução do caso.

Salienta-se que tanto a petição quanto a denúncia podem ser escritas em qualquer uma das línguas previstas no artigo 55, n. 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 denúncia ao Provedor de Justiça.

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 Europeia no exercício das suas funções jurisdicionais. O Provedor de Justiça instrui essas queixas e apresenta relatório sobre as mesmas.

Pode-se 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 que 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 a uma consequente 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 (PENSOVECCHIO, 1994, p. 121).

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, sendo posteriormente utilizada como forma de controle do parlamento sobre as atividades do governo (ADAM, 1992, p. 928). Porém, recorda Tesouro (1992, p. 894), que 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.”²⁴ 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 empossado 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.

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 por 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, pode-se notar que em qualquer um dos sistemas jurídicos nacionais, o Provedor de Justiça exercita uma função bastante relevante no que diz respeito ao controle político do parlamento perante o poder executivo.

Nesse contexto, frisa-se que a ideia de criação de um provedor de justiça em nível europeu não é recente, remonta do final dos anos 1970, no período antecedente às eleições diretas ao Parlamento Europeu. Alguns conservadores tinham proposto a instituição de um grupo de trabalho destinado a examinar a possibilidade de designação de um *ombudsman* parlamentar. Todavia, somente com o Conselho Europeu de Roma, em 1990, tal iniciativa começou a adquirir contornos mais concretos; 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 Europeu com competências diversas daquelas desejadas inicialmente pela Comissão (TESAURO, 1992, p. 896).

Com essa decisão, o Provedor de Justiça configura-se como um órgão inserido na estrutura comunitária e incluso entre 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 devem ser transmitidas ao Parlamento em forma de relatórios e, ainda, anualmente, deve apresentar uma relação com os resultados dos seus trabalhos.

Com base nesse procedimento, Munari (1996, p. 194) sustenta que a figura do Provedor de Justiça é a de *un semplice strumento del Parlamento*. Porém, vale mencionar que mesmo que aquele sofra uma espécie de controle por parte deste, ao Provedor de Justiça é garantido, conforme o disposto no artigo 195, § 3º do

TCE, 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 Nascimbene (1992, p. 925) que “[...] a denúncia ao Provedor de Justiça por má administração nas ações das instituições e órgãos comunitários [...] pode concorrer com outros meios de controle”,²⁵ como a atuação concomitante de uma 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.

Uma das principais características do procedimento de denúncia ao Provedor de Justiça Europeu, salientada por Matteis (2003, p. 1.192), 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.”²⁶

A eficácia desse procedimento, continua o autor, reside na própria capacidade de estimular as partes a resolverem suas controvérsias sem ter de 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 se referem a atrasos desnecessários, recusas de informações, problemas de discriminação e de abuso de poder.

Pode-se 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.

Salienta-se 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 distingue o rol de 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 não possuem nenhum poder coercitivo direto contra a administração. Em que pese tal situação, os casos de inadimplemento do cumprimento de suas decisões são remotos.

Dessa forma, a criação de um Provedor de Justiça em nível europeu ocorreu, enfim, com o Tratado de Maastricht, em 1992; seus trabalhos foram efetivamente iniciados em setembro de 1995, logo após as eleições do Parlamento Europeu em julho daquele mesmo ano, cujo primeiro Provedor foi o finlandês Jacob Söderman, que já havia sido *ombudsman* de seu país.

Por fim, 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. Ao contrário, deve-se considerar a chamada cláusula evolutiva, pois na lição de Dal Ri (2002, p. 318-319):

[...] 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 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 à igualdade de tratamento e de não discriminação. Ressalta-se 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.

3 CONCLUSÃO

Diante do estudo realizado, pode-se concluir que a cidadania europeia, em que pese o seu atual estágio evolutivo, ainda é vista por muitos dos cidadãos ditos europeus, mais como valor simbólico do que pelos direitos decorrentes de sua instituição. Nesse sentido, deve-se buscar promover um equilíbrio entre os amplos direitos desfrutados pelos habitantes da União como consumidores e os direitos políticos necessários para reconhecê-los como cidadãos.

Dessa forma, os direitos relatados neste artigo aparecem apenas como esboço, na esperança de maior integração política que dará à cidadania europeia um verdadeiro conteúdo emancipador. Contudo, não há como negar que o fato de a 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 supranacional (D'ARCY, 2002, p. 172).

Por derradeiro, errôneo seria considerar que o reconhecimento desse instituto foi simplesmente improficuo, tendo em vista que a construção da integração política europeia – imprescindível à caracterização do ordenamento comunitário como ordem jurídica plena –, deve, necessariamente, perpassar pelo exercício dos direitos aqui expostos e que, apesar das dificuldades apresentadas, o primeiro passo nessa direção já foi dado.

I diritti dei cittadini europei come strumento di inserzione di questi nello spazio pubblico comunitario

Riassunto

Il fenomeno della cittadinanza europea deve essere inteso dentro della prospettiva di suoi diritti come un vero strumento di inserzione dei cittadini nella sfera pubblica comunitaria, fulminando con i deficit democratico finora esistenti. In questo senso, la Corte di Giustizia delle Comunità Europee è in gran parte responsabile per il merito dello sviluppo e il consolidamento dell'acquis comunitario, in particolare, i diritti derivati della cittadinanza dell'Unione. Questo istituto, quindi, si presenta come un tentativo da parte dell'Unione Europea avvicinare gli individui della scena del processo decisionale sovranazionale ed effettuare una integrazione che trascende i confine economico verso al politico e sociale.

Parole chiave: Cittadinanza Europea. Unione Europea. Ordinamento giuridico comunitario. Diritti. Corte di Giustizia delle Comunità Europee.

Notas explicativas

¹ “[...] se tutti i cittadini 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.” (tradução nossa).

- ² Sentença do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias de 5 de março de 1987, causa C-186/87. Salienta-se em tal sentido, o caso *Baumbast*, causa C-413/99 de 7/9/2002, em que 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, n. 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 em virtude do 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).
- ³ A Convenção de Dublin, firmada em 15 de junho de 1990, possuía o duplo objetivo de reduzir o fenômeno dos pedidos de asilo múltiplos – 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 desses países será responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado no seu território.
- ⁴ A Convenção de Schengen, apesar de ter sido ratificada em 1985, entrou em vigor apenas em 1995. 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, essa 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. Com esse objetivo, foi estabelecido um sistema de informação destinado a assegurar o intercâmbio de dados relativos à identidade das pessoas e à descrição de objetos procurados: o Sistema de Informação Schengen (SIS).
- ⁵ “[...] 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.” (tradução nossa).
- ⁶ Informações disponíveis em: <<http://ec.europa.eu>>. Acesso em: 1 maio 2009.
- ⁷ “[...] 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.” (tradução nossa).
- ⁸ “[...] 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.” (tradução nossa).
- ⁹ “[...] 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 1° e dal 2° paragrafi dell’art. 19.” (tradução nossa).
- ¹⁰ “[...] 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, vendendosi 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.” (tradução nossa).
- ¹¹ “[...] 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.” (tradução nossa).
- ¹² Acórdão do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias de 7 de novembro de 1985, causa C-53/84, *Stanley George Adams c. Comissão das Comunidades Europeias*.

- ¹³ 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.
- ¹⁴ “[...] *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.*” (tradução nossa).
- ¹⁵ Ver a propósito Lippolis (1994, p. 150-151) e Adam (1992, p. 652).
- ¹⁶ Decisão n. 95/553/CE. In: *GUCE*, L 314 de 28 de dezembro de 1995.
- ¹⁷ “[...] *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.*” (tradução nossa).
- ¹⁸ Decisão n. 96/409/PESC. In: *GUCE*, L 168 de 6 de julho de 1996.
- ¹⁹ Documento do Conselho 15.646/05, de 12 de dezembro de 2005, relativo à representação diplomática da Presidência em países terceiros, não publicado. Há zonas em que as representações diplomáticas e consulares dos Estados-membros são limitadas, como na América Central e nas Caraíbas, na Ásia Central e na África Central e Ocidental.
- ²⁰ 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.
- ²¹ “[...] *si comprende facilmente, in questo caso, come essere cittadini dell’Unione possa essere a volte più importante che cittadini del proprio Stato nazionale.*” (tradução nossa).
- ²² Parecer do Comitê Econômico e Social Europeu, Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, de 22 de fevereiro de 2007.
- ²³ “[...] *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.*” (tradução nossa).
- ²⁴ “[...] *aveva il compito di giurisdizione inferiore ed era al contempo incaricato di proteggere i sudditi dalle vessazioni dei funzionari sia locali che statali.*” (tradução nossa).
- ²⁵ “[...] *la denuncia al Mediatore per cattiva amministrazione nell’azione delle istituzioni ed organi comunitari [...], può concorrere con altri mezzi de controllo.*” (tradução nossa).
- ²⁶ “[...] *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.*” (tradução nossa).

REFERÊNCIAS

ADAM, Roberto. Il mediatore europeo: organo di tutela del singolo o strumento di controllo parlamentare? **Rivista Internazionale di Diritto dell’Uomo**, 1992a.

_____. Prime riflessioni sulla cittadinanza dell’Unione. **Rivista di Diritto Internazionale**, v. 75, 1992b.

CASSESE, Sabino. La Cittadinanza europea e le prospettive di sviluppo dell’Europa. **Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario**, 1996.

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

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

DAL RI, Arno. A Cidadania na União Europeia e a livre circulação de pessoas. In: DAL RI, Arno; OLIVEIRA, Odete Maria de. **Cidadania e Nacionalidade: efeitos e perspectivas nacionais, regionais, globais.** Ijuí: Ed. Unijui, 2002.

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

GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA, n. L 158, 30 abr. 2004.

_____. n. L 329, 30 dez. 1993.

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

MATTEIS, Antonio de. Il Mediatore europeo. **Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comparato**, 2003. v. 2.

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

NASCIMBENE, Bruno. Profili della cittadinanza dell'Unione Europea. **Rivista Internazionale di Diritto dell'Uomo**, 1995.

NASCIMBENE, Bruno. L'incorporazione degli Accordi di Schengen nel quadro dell'Unione Europea e il futuro ruolo del Comitato Parlamentare di Controllo. **Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comparato**, 1999. v. 2.

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

PICCHIO, Laura Forlati. A Cidadania Plúrima como reflexo da competição entre Sistemas-Estados: a Experiência Europeia. In: DAL RI, Arno; OLIVEIRA, Odete Maria de. **Cidadania e Nacionalidade: efeitos e perspectivas nacionais, regionais, globais**. Ijuí: Ed. Unijui, 2002.

PRICOLO, Benedetta. **Nazionalità, Cittadinanza e Diritti Umani**. La molteplicità dei dêmoi. Tesi (Specializzazione in Tecniche Politica dei Diritti Umano)–Università degli Studi di Padova – anno accademico 2001/2002. Pubblicazioni Centro Studi per la Pace, 2003.

TESAURO, Giuseppe. Il mediatore europeo. **Rivista Internazionale di Diritto dell'Uomo**, 1992.

TRIGGIANI, Ennio. La cittadinanza europea per la “utopia” sovranazionale. Studi sull'integrazione europea. Rivista Quadrimestrale, Bari: Cacucci Editore, n. 3, 2006.

Recebido em 2 de junho de 2009

Aceito em 30 de julho de 2009

