



OS CIDADÃOS DA UNIÃO E OS SEUS DIREITOS

Os direitos dos cidadãos e a cidadania europeia estão consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE), no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e no artigo 9.º do Tratado da União Europeia (TUE) e constituem fatores essenciais da formação da identidade europeia. Em caso de violação grave dos valores fundamentais da União, um Estado-Membro pode ser objeto de sanções.

BASE JURÍDICA

Artigos 2.º, 3.º, 7.º e 9.º a 12.º do TUE, 18.º a 25.º do TFUE e 39.º a 46.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (ver ficha [4.1.2.](#))

OBJETIVOS

O Direito da União estabelece uma série de direitos individuais que podem ser diretamente executórios nos tribunais, tanto a nível horizontal (entre pessoas), como vertical (entre a pessoa e o Estado). Inspirada na liberdade de circulação das pessoas prevista nos Tratados, a ideia de instituir uma cidadania europeia dotada de direitos e deveres bem definidos remonta à década de 60. Na sequência dos trabalhos preparatórios iniciados em meados da década de 70, o TUE, adotado em Maastricht em 1992, atribui como objetivo à União «o reforço da defesa dos direitos e dos interesses dos nacionais dos seus Estados-Membros, mediante a instituição de uma cidadania da União». Uma nova parte (ex-artigos 17.º a 22.º) do Tratado CE é consagrada a esta cidadania.

Por analogia com a cidadania nacional, a cidadania da UE designa uma relação entre o cidadão e a União caracterizada por direitos, por deveres e pela participação na vida política. Tal relação destina-se a colmatar a discrepância entre o impacto cada vez maior das medidas da UE nos cidadãos da União e o facto de o exercício dos direitos, o cumprimento das obrigações e a participação nos processos democráticos terem lugar quase exclusivamente a nível nacional. O artigo 15.º, n.º 3, do TFUE dá a todas as pessoas singulares ou coletivas de um Estado-Membro o direito de acesso aos documentos das instituições, dos órgãos e organismos da União. O artigo 16.º do TFUE consagra o direito à proteção dos dados pessoais (ver ficha [4.2.8.](#)). No seu artigo 2.º, o TUE indica que a «União [se]funda nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de Direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias».



O artigo 7.º do TUE retoma uma disposição já existente no quadro do anterior Tratado de Nice (ver ficha 1.1.4.), instituindo, simultaneamente, um mecanismo de prevenção, sempre que se verifique a existência de «um risco manifesto de violação grave» dos valores referidos no artigo 2.º do TUE por parte de um Estado-Membro, e um mecanismo de sanção caso ocorra «uma violação grave e persistente» desses valores por parte de um Estado-Membro. Primeiramente, a Comissão convidaria o Conselho Europeu a concluir, por unanimidade, que havia um risco desse tipo (artigo 7.º, n.º 2,). Seguir-se-ia então um processo que poderia redundar, para um Estado-Membro, na perda do direito de voto no Conselho. Este mecanismo foi acionado pela primeira vez em 2017 contra a Polónia devido à reforma do Supremo Tribunal.

Paralelamente, há que reforçar a proteção dos direitos e dos interesses dos nacionais dos Estados-Membros / cidadãos da UE nas relações entre a União e o resto do mundo (artigo 3.º, n.º 5, do TUE).

REALIZAÇÕES

Durante muito tempo, a base jurídica relativa aos direitos dos cidadãos a nível da UE consistia, essencialmente, na jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa e da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, a base jurídica foi alargada à verdadeira cidadania europeia.

A. Definição da cidadania da União

Nos termos do artigo 9.º do TUE e do artigo 20.º do TFUE, é cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro. A nacionalidade é definida com base na legislação nacional desse Estado-Membro. A cidadania da União é complementar à cidadania nacional, mas não a substitui. A cidadania da União comporta um conjunto de direitos e deveres que vêm associar-se aos que decorrem da qualidade de cidadão de um Estado-Membro. No processo C-135/08 Janko Rottmann contra Freistaat Bayern, o advogado-geral do TJUE, Miguel Poiares Maduro, explicou a diferença do seguinte modo (ponto 23):

«Trata-se de duas noções, ao mesmo tempo, inextricavelmente ligadas e autónomas. A cidadania da União pressupõe a nacionalidade de um Estado-Membro, mas é também um conceito jurídico e político autónomo relativamente ao de nacionalidade. A nacionalidade de um Estado-Membro não dá apenas acesso ao gozo dos direitos conferidos pelo direito comunitário, torna-nos cidadãos da União. A cidadania europeia é mais que um conjunto de direitos que, em si mesmos, poderiam ser concedidos mesmo a quem não a possui. Decorre do seu compromisso recíproco de abrir as suas comunidades políticas respetivas aos outros cidadãos europeus e de construir uma nova forma de solidariedade cívica e política à escala europeia.

Tal vínculo não exige a existência de um povo, mas baseia-se na existência de um espaço político europeu, do qual emergem direitos e deveres. Na medida em que não implica a existência de um povo europeu, a cidadania procede conceptualmente de uma decomposição da nacionalidade. Como alguém observou, o carácter radicalmente inovador do conceito de cidadania europeia reside no facto de “a União pertencer a e ser composta por cidadãos que, por definição, não



partilham da mesma nacionalidade”. Pelo contrário, ao fazerem da nacionalidade de um Estado-Membro uma condição para se ser cidadão europeu, os Estados-Membros quiseram frisar que esta nova forma de cidadania não põe em causa a pertença primacial às nossas comunidades políticas nacionais. Desta forma, este vínculo com a nacionalidade dos diferentes Estados-Membros constitui um reconhecimento do facto de que pode existir (e de facto existe) uma cidadania que não é determinada pela nacionalidade.

É este o milagre da cidadania da União: ela reforça os laços que nos unem aos nossos Estados (na medida em que somos cidadãos europeus precisamente por sermos nacionais dos nossos Estados) e, simultaneamente, emancipa-nos (na medida em que, presentemente, somos cidadãos para além dos nossos Estados). O acesso à cidadania europeia passa pela nacionalidade de um Estado-Membro, que é regulada pelo Direito nacional, mas, como toda e qualquer forma de cidadania, constitui a base de um novo espaço político de que emergem direitos e deveres que são fixados pelo Direito comunitário e não dependem do Estado. É por esta razão que, embora seja verdadeiro que a nacionalidade de um Estado-Membro condiciona o acesso à cidadania da União, não é menos certo que o conjunto de direitos e deveres a esta associados não pode ser limitado injustificadamente por aquela».

Se o Reino Unido abandonar a União Europeia, há que tomar uma decisão sobre os direitos adquiridos tanto pelos cidadãos britânicos que residem nos Estados-Membros como pelos cidadãos da União que vivem no Reino Unido. Ao longo dos anos, cada Estado-Membro foi conferindo aos seus cidadãos um património jurídico de direitos e o Direito da União estabeleceu também uma série de direitos individuais diretamente executórios nos tribunais, de acordo com a jurisprudência do TJUE (*Van Gend & Loos*). Poderia considerar-se que os limites deste património jurídico assentam no Direito nacional de que emanam. Se a Lei da Grande Revogação do Reino Unido anular os efeitos dos Tratados, estes não poderão, em princípio, continuar a ser invocados nos tribunais britânicos.

B. Conteúdo da cidadania (artigo 20.º do TFUE)

O estatuto de cidadão da União implica para todos os cidadãos da União:

- o direito à livre circulação e o direito de residir livremente no território dos Estados-Membros (artigo 21.º do TFUE) (ver ficha [4.1.3.](#));
- o direito de eleger e ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu e nas eleições municipais do Estado-Membro de residência (artigo 22.º, n.º 1, do TFEU), nas mesmas condições que os nacionais desse Estado (para as regras relativas à participação em eleições municipais, ver a Diretiva 94/80/CE, de 19 de dezembro de 1994, e, para as respeitantes à eleição para o PE, ver a Diretiva 93/109/CE, de 6 de dezembro de 1993) (ver ficha [1.3.4.](#));
- O direito de, nos territórios de países terceiros (não membros da União Europeia) em que o Estado-Membro de que são nacionais não se encontre representado, beneficiar da proteção das autoridades diplomáticas e consulares de outro Estado-Membro, nas condições aplicáveis aos nacionais desse Estado;



- o direito de petição ao Parlamento Europeu e o direito de recorrer ao Provedor de Justiça (artigo 24.º do TFUE) instituído pelo Parlamento Europeu no que toca a casos de má administração na atuação das instituições e dos órgãos comunitários. Estes procedimentos são regidos, respetivamente, pelos artigos 227.º e 228.º do TFUE (ver fichas [1.3.16.](#) e [4.1.4.](#));
- o direito de se dirigir por escrito a qualquer das instituições ou órgãos da União numa das línguas dos Estados-Membros e de obter uma resposta redigida na mesma língua (artigo 24.º, quarto parágrafo, do TFUE);
- o direito de acesso aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, em determinadas condições (artigo 15.º, n.º 3, do TFUE).

C. Âmbito de aplicação

O conteúdo da cidadania da União até à data é essencialmente constituído (com exceção dos direitos eleitorais) por uma mera sistematização de direitos já reconhecidos (nomeadamente a liberdade de circulação, o direito de permanência e o direito de petição), assistindo-se agora à sua consagração no Direito primário em nome de um projeto político.

Contrariamente à orientação constitucionalista existente nos Estados europeus desde a adoção, em França, da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789, não estão associadas à cidadania da União quaisquer garantias específicas em matéria de gozo dos direitos fundamentais. O artigo 6.º do TUE estabelece que a União reconhece os direitos enunciados na Carta dos Direitos Fundamentais e adere à Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, mas não faz qualquer referência ao estatuto jurídico da cidadania da União.

Não obstante a redação do artigo 20.º, n.º 2, do TFUE, a cidadania da União não comporta, até à data, quaisquer deveres para os cidadãos da União, o que representa uma diferença substancial relativamente à cidadania dos Estados-Membro.

D. Iniciativa de cidadania europeia (ver ficha [4.1.5.](#))

O artigo 11.º, n.º 4, do TUE prevê um novo direito para os cidadãos da União: «Um milhão, pelo menos, de cidadãos da União, nacionais de um número significativo de Estados-Membros, pode tomar a iniciativa de convidar a Comissão Europeia a, no âmbito das suas atribuições, apresentar uma proposta adequada em matérias sobre as quais esses cidadãos considerem necessário um ato jurídico da União para aplicar os Tratados». As condições de apresentação e admissibilidade de uma tal iniciativa de cidadania são objeto do Regulamento (UE) n.º 211/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho. As principais disposições deste regulamento são descritas na ficha [4.1.5.](#)

O PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

Ao eleger o Parlamento Europeu por sufrágio direto, os cidadãos da União exercem um dos seus direitos essenciais na União Europeia, a saber, o direito de participação democrática no processo decisório político da Europa (artigo 39.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia). No que diz respeito ao procedimento para a eleição dos seus membros, o Parlamento sempre defendeu a aplicação de um sistema eleitoral uniforme em todos os seus Estados-Membros. O artigo 223.º do TFUE prevê que o



Parlamento elabore um projeto para o efeito («destinado a estabelecer as disposições necessárias para permitir a eleição dos seus membros por sufrágio universal direto, segundo um processo uniforme em todos os Estados-Membros ou baseado em princípios comuns a todos os Estados-Membros»). O Conselho (deliberando por unanimidade e após aprovação pela maioria dos deputados do PE) estabelece em seguida as disposições necessárias, que entrarão em vigor após a sua aprovação pelos Estados-Membros, em conformidade com as respetivas normas constitucionais (ver ficha [1.3.4.](#)).

Foi sempre vontade do Parlamento dotar a instituição da cidadania da União de amplos direitos. O Parlamento propugnou a determinação da cidadania da UE autonomamente a nível da União, a fim de conferir aos cidadãos da UE um estatuto independente. Além disso, defendeu sempre a consagração, no Direito primário, dos direitos humanos e dos direitos fundamentais, reclamando ainda o direito de os cidadãos da União interporem recurso junto do TJUE em caso de violação desses direitos por parte das Instituições da União ou de um Estado-Membro (resolução de 21 de novembro de 1991).

No âmbito das negociações do Tratado de Amesterdão, o Parlamento reclamou, mais uma vez, o alargamento dos direitos relacionados com a cidadania da União e criticou o facto de o Tratado não ter realizado progressos significativos em relação a este assunto, tanto no que diz respeito aos direitos individuais, quanto aos direitos coletivos.

Em conformidade com as solicitações do Parlamento, o quarto parágrafo do artigo 263.º, do TFUE prevê que qualquer pessoa singular ou coletiva possa interpor recurso contra os atos de que seja destinatária ou que lhe digam direta e individualmente respeito, bem como contra os atos regulamentares que lhe digam diretamente respeito e não necessitem de medidas de execução.

No que se refere ao direito de acesso a documentos, o Parlamento adotou, em 17 de dezembro de 2009, uma resolução sobre as melhorias a introduzir no quadro jurídico do acesso aos documentos na sequência da entrada em vigor do Tratado de Lisboa. Para além de outros aspetos, o Parlamento insistiu na necessidade de alargar o âmbito de aplicação do [Regulamento \(CE\) n.º 1049/2001](#) a todas as instituições ou a todos os órgãos não abrangidos pelo texto original.

No que toca à iniciativa de cidadania europeia, três meses após a apresentação de uma iniciativa, os representantes da Comissão reúnem-se com os organizadores e estes têm a possibilidade de apresentar a sua iniciativa numa audição pública no Parlamento Europeu. A audição é organizada pela comissão competente quanto à matéria de fundo da proposta da ICE (artigo 211.º do Regimento do Parlamento).

No que diz respeito ao desencadear o mecanismo de sanção previsto no artigo 7.º do TUE contra um Estado-Membro, o Parlamento Europeu dispõe, quer do direito de iniciativa (artigo 7.º, n.º 1,), mediante o qual pode solicitar a aplicação do primeiro destes mecanismos, quer também o direito de exercer controlo democrático, uma vez que lhe compete aprovar a sua aplicação (artigo 7.º, n.º 2,).

Sobre a questão controversa dos «vistos dourados», através dos quais alguns Estados-Membros estão a vender a sua cidadania nacional e, por conseguinte, a cidadania da UE, para atrair investidores estrangeiros, o Parlamento afirmou, numa



[resolução de 16 de janeiro de 2014](#), que os valores e as conquistas comuns associados à cidadania da União não podem ser vendidos «a qualquer preço».

Udo Bux
05/2019

