



**Universidade do Minho**  
Escola de Direito

Jaine Cristina Suzin

**CIDADANIA NO CONTEXTO PÓS-ESTATAL:  
o caso da Cidadania da União Europeia**



**Universidade do Minho**  
Escola de Direito

Jaine Cristina Suzin

**CIDADANIA NO CONTEXTO PÓS-ESTATAL:  
o caso da Cidadania da União Europeia**

Dissertação de Mestrado  
Mestrado em Direito da União Europeia

Trabalho efetuado sob a orientação da  
**Prof. Doutora Alessandra Aparecida Silveira**  
e do  
**Prof. Doutor Clovis Demarchi**

julho de 2019

## DIREITOS DE AUTOR E CONDIÇÕES DE UTILIZAÇÃO DO TRABALHO POR TERCEIROS

Este é um trabalho académico que pode ser utilizado por terceiros desde que respeitadas as regras e boas práticas internacionalmente aceites, no que concerne aos direitos de autor e direitos conexos.

Assim, o presente trabalho pode ser utilizado nos termos previstos na licença abaixo indicada.

Caso o utilizador necessite de permissão para poder fazer um uso do trabalho em condições não previstas no licenciamento indicado, deverá contactar o autor, através do RepositóriUM da Universidade do Minho.



**Atribuição-NãoComercial-SemDerivações**

**CC BY-NC-ND**

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

## AGRADECIMENTOS

Ao meu marido pelo Ozzy, pelo apoio incondicional e por ser meu modelo de profissional amante da ciência; do rigor da investigação e da busca pela perfeição. Você me faz melhor!

Aos meus pais pela vida, pela educação, pela abnegação e pelo amor e pela melhor irmã que eu poderia ter, minha metade!

Aos meus orientadores, Prof. Alessandra Silveira a quem tenho uma enorme admiração não somente pelo vasto conhecimento científico, mas também pelo magnetismo que lhe é próprio! Prof. Clovis Demarchi pelo desvelo de pai com que passa seu conhecimento a nós alunos!

Aos Professores do MDUE pelo conhecimento passado, pela paciência e pela acolhida carinhosa durante o período na UMinho.

Agradeço a CAPES pelo apoio financeiro que me levou a adquirir o conhecimento que aqui está sintetizado!

## DEDICATÓRIA

Aos meus três eternos amores

Rico,

Pai,

Jimmy!

## DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE

Declaro ter atuado com integridade na elaboração do presente trabalho académico e confirmo que não recorri à prática de plágio nem a qualquer forma de utilização indevida ou falsificação de informações ou resultados em nenhuma das etapas conducente à sua elaboração.

Mais declaro que conheço e que respeitei o Código de Conduta Ética da Universidade do Minho.

# CIDADANIA NO CONTEXTO PÓS-ESTATAL: O CASO DA CIDADANIA DA UNIÃO EUROPEIA

## RESUMO

A presente dissertação de Mestrado contou com o apoio financeiro da Capes por meio de bolsa Capes do Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições Comunitárias de Ensino Particulares (PROSUC). Trata-se de pesquisa científica perquirida para a obtenção de título pelo Curso de Mestrado em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, inserindo-se na área de concentração “Fundamentos do Direito Positivo”, vinculando-se à linha de pesquisa “Direito e Jurisdição”, com dupla titulação pela Universidade do Minho – UMinho/Portugal pelo Mestrado em Direito da União Europeia. A composição teórica tem por objetivo geral analisar juridicamente as alterações sofridas no conceito de cidadania, tomando por base o caso da Cidadania da União Europeia. A pesquisa é dividida em três capítulos, sendo que o primeiro aborda a constante mutação do conceito de Cidadania no decorrer dos tempos. No segundo capítulo se estuda a Cidadania da União Europeia, desde sua criação, alargamentos até o recente recuo do Tribunal de Justiça da União Europeia, relacionado com o temor de “turismo social”. Esse capítulo também apresenta a importância do direito multinível no âmbito do direito da União, em especial, quando da verificação do nível de proteção mais elevado dos direitos fundamentais. Por fim, no terceiro capítulo são estudados alguns dos dilemas e desafios que a Cidadania da União Europeia tem na construção de uma identidade europeia. Verificou-se, ao final, a partir dos fundamentos e argumentos apresentados, o desgaste da interdependência da Cidadania com a nacionalidade, base do Estado-nação ante a demanda da Sociedade hodierna por algo novo que ultrapasse essa conexão exclusiva. Nesse sentido, a Cidadania da União Europeia, na medida em que se baseia em várias nacionalidades dos distintos Estados-Membros, concedendo direitos e deveres aos seus cidadãos decorrentes diretamente dos Tratados constitutivos, altera, mesmo que de modo imprevisto, a ideia de nacionalidade enquanto fundamento da Cidadania. Isso porque, uma vez que nacionais de outro Estado-Membro podem se beneficiar, no Estado-Membro de acolhimento, de direitos previamente reservados aos nacionais desse Estado, a própria ideia de nacionalidade enquanto principal critério de pertença é desafiada. Por consequência, também é desafiada a exclusividade da conexão entre nacionalidade e Cidadania. Quanto à Metodologia, registra-se que foi utilizado o método indutivo e utilizadas as técnicas da pesquisa bibliográfica, da categoria e do conceito operacional, levando em consideração os parâmetros adotados pelo PPCJ/UNIVALI.

**Palavras-chave:** Cidadania, Pós Estado-nação, União Europeia.

# CITIZENSHIP IN THE POST-STATE CONTEXT: THE CASE OF EUROPEAN UNION CITIZENSHIP

## ABSTRACT

This Master's thesis was supported by the Coordination for the Improvement of Higher Education Personnel (CAPES) through the Support Program for the Post-Graduation of Community Institutions of Private Education (PROSUC). This thesis is a scientific research that is required to obtain a degree from the University of Vale do Itajaí - UNIVALI. It is inserted with the area of study "Fundamentals of Positive Law," linked to the research line "Law and Jurisdiction," with a double degree from the University of Minho - UMinho/Portugal by the Master in Law of the European Union. The general purpose of the theoretical composition is to analyze legally the changes suffered in the concept of citizenship, based on the case of Citizenship of the European Union. The research is divided into three chapters. The first chapter addresses the evolution of the concept of Citizenship in the postmodern era, influenced by Globalization. In the second chapter, Citizenship of the European Union has been studied, since its inception, enlargements to the recent retreat of the Court of Justice of the European Union. This chapter also highlights the importance of multilevel law in the context of Union law, in particular when verifying the highest level of protection of fundamental rights. Finally, the third chapter examines some of the dilemmas and challenges that European Union citizenship has in building an identity. Finally, from the foundations and arguments presented, the erosion of the interdependence of Citizenship with nationality, the basis of the nation-state in the face of the current demands of the modern society for something new that surpasses this exclusive connection. In that sense, Citizenship of the European Union, in so far as it is linked to the nationality of a Member State, while granting rights and duties to its citizens arising directly from the constitutive Treaties, alters, even if unforeseeable, the idea of nationality as the foundation of Citizenship. This is because, since nationals of another Member State may benefit in the host Member State from rights previously reserved to nationals of that State, the very idea of nationality as the main criterion of membership is challenged. Consequently, the exclusivity of the connection between nationality and Citizenship is also challenged. As for the Methodology, it is recorded that the Report of Results expressed in this dissertation is composed on the inductive logic basis.

**Keywords:** Citizenship, European Union, Postnationalism.

## SUMÁRIO

RESUMO .....	V
ABSTRACT .....	VI
ROL DE CATEGORIAS .....	IX
INTRODUÇÃO .....	12
Capítulo 1 .....	16
<b>CIDADANIA EM CONSTANTE MUTAÇÃO .....</b>	<b>16</b>
1.1 A CONVIVÊNCIA EM SOCIEDADE.....	16
1.2 A CIDADANIA .....	18
1.2.1 Evolução histórica e fundamentos político-jurídicos da Cidadania.....	20
1.2.1.1 A “virtude cívica”.....	20
1.2.1.2 A <i>Civis romana</i> .....	21
1.2.1.3 A <i>Cidadania na Idade Média</i> .....	22
1.2.2 Surgimento do Estado Moderno e a construção de sua Cidadania .....	24
1.2.4 Da Cidadania do século XIX: o princípio da nacionalidade de Mancini.....	30
1.2.5 Da Cidadania do século XX: normas de solução de conflito segundo o direito internacional privado – a teoria de Savigny .....	32
1.3 A CIDADANIA NA PÓS-MODERNIDADE.....	33
1.4 A CIDADANIA NO ESTADO SEM FRONTEIRAS.....	37
Capítulo 2 .....	41
<b>A CIDADANIA DA UNIÃO EUROPEIA.....</b>	<b>41</b>
2.1 ASPECTOS HISTÓRICOS DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DA UNIÃO .....	42
2.1.1 Os Tratados constitutivos.....	44
2.2 A CONSTITUIÇÃO NEGADA.....	47
2.3 DA CIDADANIA DA UNIÃO EUROPEIA .....	50
2.3.1 Os alargamentos .....	56
2.3.1.1 <i>Primeiro alargamento – da Cidadania de mercado para a Cidadania social</i> .....	57
2.3.1.2 <i>Segundo alargamento – da Cidadania social à Cidadania republicana</i> .....	60
2.3.1.3 <i>Ponto de não retorno – O caso Rottmann</i> .....	62
2.3.2 Do recuo jurisprudencial.....	64
2.3.3 A Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE) .....	67
2.3.3.1 <i>O nível de proteção mais elevado</i> .....	70
2.4 O DIREITO MULTINÍVEL: TEORIA DA INTERCONSTITUCIONALIDADE .....	73

<b>Capítulo 3</b> .....	79
<b>OS DESAFIOS DA CIDADANIA DA UNIÃO PERANTE OS DILEMAS PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA IDENTIDADE</b> .....	79
3.1 DESAFIOS DA UNIÃO EUROPEIA .....	79
3.1.1 Déficit democrático.....	79
3.1.2 Brexit .....	81
3.1.3 Turismo Social .....	84
3.2 DILEMAS DA UNIÃO EUROPEIA.....	86
3.2.1 Entre o regionalismo e a diversidade cultural .....	87
3.2.2 A língua.....	92
3.2.3 A questão dos não-nacionais de países terceiros e a Cidadania .....	95
3.3 O FUTURO PARA A CIDADANIA EUROPEIA – NOVAS PERSPECTIVAS PARA O ELEMENTO DE CONEXÃO .....	98
3.3.1 “Centro social de vida” do indivíduo como vínculo à Cidadania da União.....	98
3.3.2 Cidadania europeia da Interculturalidade .....	102
3.3.3 “Cidadania permanente da União Europeia”: uma iniciativa cidadã .....	105
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	113
<b>REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS</b> .....	117

## ROL DE CATEGORIAS

**Cidadania:** “1. Situação política de uma pessoa pelo reconhecimento de seu estatuto de Cidadão, o que lhe gera direitos a serem protegidos e assegurados pelo estado. 2. Um dos fundamentos do Estado democrático contemporâneo”<sup>1</sup>. “Status concedido àqueles que são membros integrantes de uma comunidade.”<sup>2</sup>

**Cidadania da União Europeia:** “A Cidadania europeia é mais que um conjunto de direitos que, em si mesmos, poderiam ser concedidos mesmo a quem não a possui. Ela pressupõe a existência de um vínculo de natureza política entre os Cidadãos europeus, embora não se trate de um vínculo de pertença a um povo. Pelo contrário, este vínculo político une os povos da Europa e decorre do seu compromisso recíproco de abrir as suas comunidades políticas respectivas 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 se baseia 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.”<sup>3</sup>

**Cidadão(s):** “Diz-se de uma pessoa humana como membro de uma comunidade política, perante a qual se vincula com direitos e deveres. O atendimento desses direitos e deveres é uma das mais fortes motivações para constante melhoria da legislação nos Estados democráticos contemporâneos”<sup>4</sup>.

**Interculturalidade:** “Existência empírica de diferentes culturas e a sua capacidade de interagirem num determinado espaço e no seio de uma determinada organização Social”<sup>5</sup>. “Justaposição das identidades e dos interesses no interior das nações”<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> MELO, Osvaldo Ferreira de. **Dicionário de Política Jurídica**. Florianópolis: OAB/SC, 2000, p. 20.

<sup>2</sup> MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967, p. 76.

<sup>3</sup> UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Conclusões do Advogado-geral, Miguel Poiares Maduro, no caso Rottmann. 30 set. 2009. Processo C-135/08, considerando 23. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=72572&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6552306>. Acesso 20 out. 2018.

<sup>4</sup> MELO, Osvaldo Ferreira de. **Dicionário de Política Jurídica**. Florianópolis: OAB/SC Ed., 2000, p. 20.

<sup>5</sup> COUNCIL OF EUROPE. Livro branco sobre o Diálogo Intercultural: viver juntos em igual dignidade. p. 13. Disponível em: [http://www.coe.int/t/dg4/intercultural/Source/Pub\\_White\\_Paper/WhitePaper\\_ID\\_PortugueseVersion.pdf](http://www.coe.int/t/dg4/intercultural/Source/Pub_White_Paper/WhitePaper_ID_PortugueseVersion.pdf). Acesso em: 26 jun. 2018.

<sup>6</sup> KASTORYANO, Riva. **Que Identidade para a Europa?** Lisboa: Ed. Ulisseia, 2004, p. 36.

**Estado moderno:** “Estado nascido a partir da superação do feudalismo, especialmente após a Paz de Westfália em 1648, baseado no racionalismo, cujos elementos são o povo, o território e o poder político (Soberania)<sup>7</sup>.

**Estado-Membro:** Estados soberanos que assinaram a adesão à União Europeia, cuja designação é termo utilizado pelos Tratados constitutivos.

**Estado-nação:** É “uma ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território”<sup>8</sup>.

**Globalização:** “Processos de interferência dos atores transnacionais na soberania, na identidade, nas redes de comunicação, nas orientações e na chance de poder dos Estados nacionais.”<sup>9</sup>

**Nação:** “Comunidades de pessoas que partilham a mesma identidade cultural e a mesma linguagem”<sup>11</sup>.

**Processo de integração:** Processo através do qual Estados se unem em blocos regionais que normalmente se constitui de cinco fases: zona de livre comércio, união aduaneira, mercado comum, união econômica e monetária e união política.<sup>12</sup>

**Soberania:** É o poder de mando de última instância, numa Sociedade política e, conseqüentemente, a diferença entre esta e as demais associações humanas em cuja organização não se encontra este poder supremo, exclusivo e não derivado<sup>13</sup>.

**Sociedade:** “Lato Sensu, sistema social em que se identifica uma comunidade de interesses e alguns fins comuns, embora difusos. [...] Em sentido stricto, significa a pessoa jurídica formada por associação de indivíduos que buscam fins específicos de natureza econômica, cultural, etc. Sendo

---

<sup>7</sup> Conceito operacional por proposição a partir de MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 25. CRUZ, Paulo Márcio Cruz. **Política, poder, ideologia e Estado contemporâneo**. Florianópolis, Diploma Legal. 2001. p. 61.

<sup>8</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Editora Saraiva, 2000. p. 104.

<sup>9</sup> BECK, Ulrich. **O que é Globalização? Equívocos do globalismo**: respostas à globalização. Tradução de André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 30.

<sup>11</sup> GELLNER, Ernest. **Nações e nacionalismo**. Tradução de Inês Vaz Pinto. Lisboa: Gradiva. 1993. p. 19. Título original: Nations and nationalism.

<sup>12</sup> D'ARCY, François. União Européia: Instituições, políticas e desafios, p. 12.

<sup>13</sup> MATTEUCCI, Nicola. (Comentários ao verbete “Soberania”) In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Tradução de Carmen C. Varrialle et alli. 8. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1995. Título original: Dizionário di Política. v. 2. p. 1179-1188.

assim corresponde a um conjunto de indivíduos que estabelecem relações e através delas se organizam para agir de forma coordenada em determinado meio”<sup>14</sup>.

**União Europeia:** Comunidade política emergente que comporta uma reivindicação de autoridade normativa e política independente, porém não detém poder constituinte como o das comunidades políticas nacionais. Seu constitucionalismo assenta em uma legitimidade plural<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> MELO, Osvaldo Ferreira de. Dicionário de Política Jurídica. Florianópolis: OAB-SC, 2000. p. 89

<sup>15</sup> POIARES MADURO, Miguel. **Constituição Plural:** Constitucionalismo e União Europeia. Cascais: Principia, 2006, p. 08.

## INTRODUÇÃO

O conceito clássico de Cidadania não atende mais às alterações socioculturais e político-jurídicas da Sociedade globalizada. Isso porque, diante da tendência de mundialização do jogo de forças dos novos protagonistas da Sociedade internacional, que atuam em nível multinacional, o planeta se tornou uma grande aldeia. Ademais, o centro político de poder passa do Estado para entes internacionais, dentre eles privados, estatais e com personalidade *sui generis*, como é o caso da União Europeia, objeto do presente estudo.

O tema escolhido consiste na análise jurídica das alterações sofridas no conceito de Cidadania, tomando por base o caso da Cidadania da União Europeia, que é vinculada à nacionalidade de um Estado-Membro, ao mesmo tempo em que concede direitos e deveres aos seus Cidadãos, em decorrência direta dos Tratados constitutivos.

O mundo se encontra na era da Globalização, da pós-modernidade (ou de modernidade líquida, na expressão de Bauman), em que se coloca em relevo a reorganização profunda do modo de funcionamento sócio-cultural das Sociedades democráticas avançadas, com um liberalismo mundializado, comercialização quase geral dos modos de vida e individualização galopante<sup>17</sup>. Disso decorre a transformação da Sociedade mundial hodierna, ampliando, em consequência, as relações jurídicas.

Tal complexidade tem levado a uma releitura não somente da Sociedade, mas também de categorias e paradigmas do Estado, tais como a Cidadania que parece não mais corresponder aos desafios que se apresentam na era globalizada.

O propósito da presente pesquisa é investigar as alterações que vêm ocorrendo com o conceito de Cidadania no decorrer dos tempos. Para tanto, o estudo acerca da Cidadania da União Europeia é essencial, porquanto se apresenta ela como o exemplo mais representativo dessas alterações, na medida em que pressupõe a nacionalidade de um Estado-Membro, mas é também um conceito jurídico e político autônomo em relação ao de nacionalidade<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> LIPOVETSKY, Gilles e CHARLES, Sébastien. **Os Tempos Hipermodernos**. Lisboa: Edições 70 Lda., 2014, p. 55.

<sup>18</sup> SILVEIRA, Alessandra. CANOTILHO, Mariana; FROUFE. **Direito da União Europeia**. Elementos de Direito e Políticas da União. Princípios de Direito da União Europeia. Coimbra: Almedina. 2016. p. 23.

O assunto passa a ser ainda mais interessante ante o momento atual da situação política da União Europeia, que faz questionar de que forma se dá (e se dará) a manutenção da proteção dos direitos decorrentes da Cidadania da União aos Cidadãos nacionais do Reino Unido e aos Cidadãos da União Europeia residentes naquele país, acaso o *Brexit* venha a se consumar. Tanto é que tramita na Comissão Europeia uma iniciativa cidadã – mecanismo de acesso direto do Cidadão da União à tomada de decisões na União Europeia – propondo uma Cidadania permanente para a UE, assunto que instigou a presente modesta investigação acadêmica.

Nesse sentido, o intuito aqui é também pesquisar novas perspectivas de vinculação da Cidadania e tentar vislumbrar se o empreendimento político de integração da União Europeia consegue robustecer a ligação vertical e direta entre a União e os Cidadãos dos Estados-Membros.

O tema que se propõe pesquisar é atual e relevante, pois a União Europeia se tornou modelo não somente para os demais processos de integração, mas também de adaptação social e jurídica quando o assunto é Cidadania e garantia de direitos dela decorrentes.

Para o delineamento da presente pesquisa, levantou-se os seguintes problemas:

- a) Qual a diferença entre conceito clássico de Cidadania do Estado-nação e a Cidadania da União Europeia?
- b) Como a Cidadania da União Europeia surgiu e como se fortaleceu?
- c) A Cidadania da UE redimensiona a importância do elemento de nacionalidade enquanto critério de conexão norteador de pertencimento do indivíduo?

Assim, estabelecem-se como hipóteses as que seguem:

- a) A Cidadania decorre do exercício do conjunto de direitos e deveres pelo indivíduo que possui, com um Estado-nação, um vínculo político-jurídico de nacionalidade, tendo forte ligação com a proteção de direitos fundamentais. Em última análise, trata-se do direito a ser membro de uma dada comunidade política. Por sua vez, a Cidadania da União Europeia constitui a base de um novo espaço político do qual emergem direitos e deveres que são fixados pelo direito da União e não dependem do Estado-Membro. Diferentemente da cidadania nacional, a cidadania europeia não pressupõe a comunidade da qual o cidadão é membro – ela cria esta mesma comunidade (de direitos).

b) A Cidadania europeia foi sendo construída e desenvolvida por meio do exercício de direitos decorrentes dos Tratados da União Europeia. E para isto muito contribuiu a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia que, ao longo do tempo, foi criando um estatuto de igualdade entre os Cidadãos dos Estados-Membros como participantes ativos do processo de integração.

c) A Cidadania europeia altera, mesmo que de modo imprevisto, a importância da nacionalidade enquanto fundamento da Cidadania, uma vez que nacionais de outro Estado-Membro podem se beneficiar, no Estado-Membro de acolhimento, de direitos previamente reservados aos nacionais desse Estado, a própria ideia de nacionalidade enquanto principal critério de pertença é desafiada. Por consequência, também é desafiada a exclusividade da conexão entre nacionalidade e Cidadania, base do Estado-nação.

Para confirmar ou não as hipóteses, o trabalho foi dividido em três capítulos, sendo que no primeiro capítulo o escopo é o estudo acerca das transformações sofridas pela Cidadania no decorrer dos tempos. A história das civilizações demonstra que o elo entre a Sociedade e os seus indivíduos pode ocorrer por caminhos diversos, tais como a grega, a romana e a ligada ao Estado-nação. Além do que, o capítulo aborda a questão da globalização e suas consequências para a Cidadania.

Já no segundo capítulo, a Cidadania da União Europeia é estudada, desde a sua base normativa, passando pelos alargamentos, ocorridos especialmente pelo papel do Tribunal de Justiça da União Europeia, na garantia dos direitos dela decorrentes, até o recente recuo jurisprudencial.

Por fim, o capítulo derradeiro é dedicado a alguns dos principais desafios e dilemas enfrentados pela União Europeia para a criação de uma identidade, além de identificar algumas alternativas ao critério de conexão entre a Cidadania e o indivíduo que não a nacionalidade.

O presente trabalho se encerra com as Considerações Finais, nas quais são apresentados aspectos destacados da Dissertação, seguidos de estimulação à continuidade dos estudos e das reflexões sobre a Cidadania da União Europeia.

Quanto à Metodologia empregada, registra-se que, tanto na Fase de Investigação<sup>19</sup> como na Fase de Tratamento de Dados, foi utilizado o Método Indutivo<sup>20</sup> e acionadas as Técnicas do Referente<sup>21</sup>, da Categoria<sup>22</sup>, do Conceito Operacional<sup>23</sup> e da Pesquisa Bibliográfica<sup>24</sup>, relacionadas ao tema objeto da pesquisa. As Categorias principais estão grafadas com a letra inicial em maiúscula e os seus Conceitos Operacionais são apresentados em glossário inicial.

Destaca-se que o estudo tem como delimitação a Cidadania da União Europeia, logo, toda conclusão foi extraída considerando o referido recorte. Outrossim, diante da complexidade filosófico-jurídica que envolve o tema Cidadania, dentre a imensa quantidade de referências bibliográficas no assunto, optou-se por seguir a orientação dos Orientadores da Dissertação e também das lições extraídas das aulas da Disciplina de Teoria Política.

Por fim, destaca-se que a pesquisa reflete intenção de a autora contribuir, de forma muito modesta, à pesquisa científica que analisa as mudanças que vêm ocorrendo em conceitos jurídicos clássicos ante as transformações globais atuais, sem qualquer pretensão de esgotar o tema.

---

<sup>19</sup> “[...] momento no qual o Pesquisador busca e recolhe os dados, sob a moldura do Referente estabelecido [...]”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. 13 ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2015. p. 87.

<sup>20</sup> “[...] pesquisar e identificar as partes de um fenômeno e colecioná-las de modo a ter uma percepção ou conclusão geral [...]”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. p. 91.

<sup>21</sup> “[...] explicitação prévia do(s) motivo(s), do(s) objetivo(s) e do produto desejado, delimitando o alcance temático e de abordagem para a atividade intelectual, especialmente para uma pesquisa.” PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. p. 58.

<sup>22</sup> “[...] palavra ou expressão estratégica à elaboração e/ou à expressão de uma ideia.” PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. p. 27.

<sup>23</sup> “[...] uma definição para uma palavra ou expressão, com o desejo de que tal definição seja aceita para os efeitos das ideias que expomos [...]”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. p. 39.

<sup>24</sup> “Técnica de investigação em livros, repertórios jurisprudenciais e coletâneas legais”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. p. 215.

# Capítulo 1

## CIDADANIA EM CONSTANTE MUTAÇÃO

“A modernidade tinha confiança no futuro. A pós-modernidade tem a dúvida e a incerteza.” Lipovetsky

O presente capítulo tem por escopo o estudo acerca das mutações sofridas pelo conceito de cidadania ao longo do tempo. Isso porque, conforme Carvalho<sup>26</sup>, “seria tolo achar que só existe um caminho para a Cidadania”. A história das civilizações apresenta isso, porquanto exemplos não faltam para demonstrar que o elo entre a Sociedade e os seus indivíduos pode ocorrer por caminhos diversos, tais como a grega, a romana e a ligada ao Estado-nação.<sup>27</sup>

O conceito de Cidadania tem servido, ao longo da história, como ferramenta para estruturar e organizar a Sociedade. E, mais uma vez, esse conceito está passando por uma ressignificação por meio da criação da Cidadania Europeia, estabelecida pelo Tratado de Maastricht, em 1992 e que, atualmente, está prevista no artigo 20.º do TUE.

Como forma de organização, o presente capítulo está dividido em quatro subtítulos. O primeiro trata da convivência em Sociedade, motivação para a regulação jurídica; o segundo discorre acerca da evolução histórica da Cidadania, passando pela *virtude cívica*, *civis romana*, pela Cidadania na Idade Média à Cidadania no Estado moderno, pelo iluminismo, revolução francesa até o Estado liberal, pela Cidadania do século XIX com o princípio de Mancini até a Cidadania do século XX, com a teoria de Savigny, chegando à era da pós-modernidade, e à possibilidade de uma Cidadania de Estado sem fronteiras.

### 1.1 A CONVIVÊNCIA EM SOCIEDADE

É certo que o ser humano não consegue viver só, apesar de não haver consenso entre os estudiosos acerca do motivo pelo qual ele passou a viver em agrupamentos. Segundo Demarchi<sup>28</sup>,

---

<sup>26</sup> CARVALHO, Murilo de. **cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008, p. 220.

<sup>27</sup> STELGES, Isabela Kathrin. **A cidadania da União Europeia: uma sugestão para o mercosul**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 24.

<sup>28</sup> DEMARCHI, Clovis. **Direito e Educação: A regulação da Educação superior no Contexto Transnacional**. Jundiaí: Paco Editorial, 2014. p. 21.

possíveis causas podem estar vinculadas à sobrevivência, à necessidade de procriação e a fábulas tais como a narrada Protágoras no diálogo de Platão. Conta a lenda que os homens foram criados pelos Deuses do fogo e da terra. Para todas as criaturas foram concedidas qualidades para demonstrar sua existência. Na vez do homem, não havia mais o que lhe entregar, tendo sido criado “nu e sem proteção”<sup>29</sup>, motivo pelo qual necessitou viver em grupos para se proteger contra outros animais.

Para Aristóteles, assim como para Cícero<sup>30</sup>, o homem é um ser social por natureza: “O homem é naturalmente um animal político, destinado a viver em Sociedade”<sup>31</sup>. Nessa mesma linha de pensamento, Dallari<sup>32</sup> mencionando Ranalletti, diz que, onde o homem é encontrado está sempre a conviver e a se combinar com outro, “por mais rude e selvagem que possa ser na origem”.

Sócrates<sup>33</sup> foi quem lançou a doutrina social, dissociada do vínculo religioso, primitivo e cultural. Nas palavras de Hadot “o cuidado de si mesmo é, indissoluvelmente, cuidado da cidade e dos demais, como vemos no exemplo do próprio Sócrates, cuja razão de viver é ocupar-se com os demais”<sup>34</sup>. Ele tem como objeto, “exclusivamente, o homem e o seu mundo, isto é, a Comunidade em que vive”<sup>35</sup>.

Considerando que a socialização se opõe ao individualismo, surge a ideia de regulação<sup>36</sup>. A regulação faz com que o homem interaja em Sociedade, surgindo, assim, o Estado de Direito. A convivência em Sociedade demanda regulação, gerenciamento de individualidades, para a manutenção da harmonia e paz social que se dá por meio do Direito.<sup>37</sup>

---

<sup>29</sup> Platão, Diálogos: Protágoras, Górgias, Fedão, p. 65. Apud DEMARCHI, Clovis. **Direito e Educação: A regulação da Educação superior no Contexto Transnacional**. Jundiaí: Paco Editorial, 2014. p. 21.

<sup>30</sup> DEMARCHI, Clovis. **Direito e Educação: A regulação da Educação superior no Contexto Transnacional**. Jundiaí: Paco Editorial, 2014. p. 23.

<sup>31</sup> ARISTÓTELES. **A Política**. Tradução de Nestor Silveira Chaves. 5.ed. São Paulo : Atena Editora, 1957. p. 14.

<sup>32</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria geral do Estado**. 19 ed. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 8.

<sup>33</sup> Sócrates nasceu em 470 ou 469 a.C., em Atenas, filho de Sofrônico, escultor, e de Fenáreta, parteira. Aprendeu a arte paterna, mas dedicou-se inteiramente à meditação e ao ensino filosófico. Desempenhou alguns cargos políticos e foi sempre modelo irrepreensível de bom Cidadão. Morreu em 399 a.C. com 71 anos de idade. PADOVANI, Umberto; CASTAGNOLA, Luís. **História da filosofia**. 15 ed. São Paulo: Melhoramentos, 1990. p. 110-111.

<sup>34</sup> HADOT, Pierre. **Que és la filosofia antiga?** Tradução de Eliane Cazenove Isoard. México: Fondo de Cultura Económica, 1998. p. 50. Título original: Qu'est-ce que la philosophie antique?

<sup>35</sup> ABBAGNANO, Nicola. **História da Filosofia**. Tradução de Antônio Borges Coelho, Franco de Sousa e Manuel Patrício, Lisboa; Presença, 1999. v.1. p. 75. Título original Storia della filosofia.

<sup>36</sup> Regulação entendida como regras para convivência em grupo, conforme SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público**. 4. ed. 4ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2003.

<sup>37</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público**. 4. ed. 4ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2003.p. 19.

E é o Estado de Direito quem garante essa regulação, como agente realizador da manifestação organizada da Sociedade, por meio de ações conforme as “exigências da realidade social, econômica, histórica e cultural”<sup>38</sup>. Isso porque, segundo Branco<sup>39</sup>, o indivíduo que se integra a um grupo se sujeita a regras que delimitam sua conduta.

## 1.2 A CIDADANIA

A integração do indivíduo a um grupo cria o que atualmente se denomina de Cidadania. A Cidadania é conhecida como a situação política de uma pessoa pelo reconhecimento de seu estatuto de Cidadão, o que lhe gera direitos a serem protegidos e assegurados pelo Estado, sendo esse um dos fundamentos do Estado democrático contemporâneo.<sup>40</sup>

No ensinamento de Marshall, Cidadania é o “*status* concedido àqueles que são membros integrantes de uma comunidade”<sup>41</sup>. Para o mesmo autor, a Cidadania exige um elo de natureza diferente, um sentimento de participação em uma comunidade baseado em lealdade a uma civilização. Essa lealdade precisa ser de homens livres, imbuídos de direitos e protegidos por lei comum. Já o desenvolvimento da Cidadania se dá pela luta na aquisição de direitos e pelo gozo dos direitos adquiridos.

Segundo Oliveira<sup>42</sup>, o conceito clássico de Cidadania engloba questões político-jurídicas, baseadas no modelo grego de Cidadania política<sup>43</sup> e no modelo romano de Cidadania jurídica<sup>44</sup>, além de identidade e tradição das comunidades.

Desde o início, a Cidadania estava associada à ideia de participação, de deveres e de direitos, mas não se afirmava pelo princípio da universalidade, da igualdade e da inclusão. Nem todos os indivíduos de uma mesma comunidade gozavam do mesmo qualificativo de “Cidadão”, nem todos eram iguais perante a lei, nem todos eram titulares do mesmo direito à participação. Pelo contrário, no

---

<sup>38</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria geral do Estado**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1995. P. 26.

<sup>39</sup> BRANCO, Elcir Castello. **Teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1988. p. 33

<sup>40</sup> MELO, Osvaldo Ferreira de. **Dicionário de Política Jurídica**. Florianópolis: OAB-SC Ed., 2000, p. 20.

<sup>41</sup> MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Trad.: Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967, p. 76-85

<sup>42</sup> OLIVEIRA, Odete Maria de. **A era da globalização e a emergente cidadania mundial. In e nacionalidade: efeitos e perspectivas nacionais – regionais – globais**. Org.: Arno Dal Rí Júnior. Odete Maria de Oliveira. Ijuí: Ed. Unijuí, 2002, p. 485.

<sup>43</sup> Ligada à tradição política, dos séculos V e VI a.C.

<sup>44</sup> Baseada na tradição jurídica do Civis Romano, originada no séc. III a.C. até o séc. I d.C.

espaço e na estrutura de funcionamento da cidade grega, existiam habitantes a quem era negado o reconhecimento como membros da comunidade política, ou seja, a quem era negada a Cidadania. Já o conceito que se redesenha passa pela ideia Kantiana de universalidade (À paz perpétua<sup>45</sup>), dentro de um cenário moderno de superação de barreiras conceituais.

Historicamente, a ideia de Cidadania é anterior à ideia de Nação. Contudo, com o surgimento do Estado moderno, ante o princípio da nacionalidade (que a seguir será estudado), os dois conceitos passam a se complementar, amparando a função dos direitos e dos deveres em uma dada ordem jurídica e política.<sup>46</sup>

Hoje os termos Cidadania e nacionalidade se referem ao Estado nacional. Em um sentido técnico-legal, embora essencialmente o mesmo conceito, cada termo reflete uma estrutura legal diferente. Ambos identificam o status legal de um indivíduo em termos de filiação estatal. Mas a Cidadania está amplamente confinada à dimensão nacional, enquanto a nacionalidade se refere à dimensão jurídica internacional no contexto de um sistema interestadual. O *status* legal inclui as especificidades de quem o Estado reconhece como Cidadão e a base formal para os direitos e responsabilidades do indivíduo em relação ao Estado. O direito internacional afirma que cada Estado pode determinar quem será considerado um Cidadão daquele Estado. As leis domésticas sobre quem é Cidadão variam significativamente entre os Estados, assim como as definições do que significa ser Cidadão.<sup>47</sup>

No tempo atual, são Cidadãos os nacionais de um país, tal como ocorre no Brasil que, segundo o artigo 12<sup>48</sup> da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, tanto na forma *ius sanguinis* quanto *ius soli*.

---

<sup>45</sup> KANT, Immanuel. **À paz perpétua**. Tradução de Marco Antonio de A. Zingano. São Paulo: L&M, 1989.

<sup>46</sup> TOSTES, Ana Paula. **União Europeia: o Poder Político do Direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 407.

<sup>47</sup> SASSEN, Saskia. The Repositioning of Citizenship - Emergent Subjects and Spaces for Politics. Columbia: **Journal of Sociology**, v. 46. 2002. Disponível em: <http://www.columbia.edu/~sjs2-PDFs-webpage.RepositioningCitizenship.pdf>. Acesso em: 22-04-2019.

<sup>48</sup> Art. 12.º São brasileiros:

I - natos:

- a) os nascidos na República Federativa do Brasil, ainda que de pais estrangeiros, desde que estes não estejam a serviço de seu país;
- b) os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou mãe brasileira, desde que qualquer deles esteja a serviço da República Federativa do Brasil;
- c) os nascidos no estrangeiro de pai brasileiro ou de mãe brasileira, desde que sejam registrados em repartição brasileira competente ou venham a residir na República Federativa do Brasil e optem, em qualquer tempo, depois de atingida a maioridade, pela nacionalidade brasileira;

Esses dois critérios de atribuição da nacionalidade (*ius sanguinis* e *ius soli*) são os dois principais utilizados pelos Estados. De modo apanhado, pelo critério sanguíneo, entende-se nacional o indivíduo filho de nacional. Já o critério territorial leva em consideração o local de nascimento do indivíduo. Cada Estado tem o poder soberano de optar pelo critério mais conveniente. Nas legislações contemporâneas, a adoção pelo sistema misto tem sido uma constante, como ocorre no Brasil.<sup>49</sup>

### 1.2.1 Evolução histórica e fundamentos político-jurídicos da Cidadania

O mais longínquo ascendente da Cidadania é a concepção grega de “virtude cívica”, utilizada especialmente pelas experiências de Atenas e Esparta. Já na era romana, surge o nascimento da *civis* como fruto do direito vigente na República, sendo, após, corroída pelo processo de expansão do Império.<sup>50</sup>

Mas é na Idade Média, com o nascimento da *Republica Christiana*, que as bases para a formação do Estado Moderno, por meio de escritos de Bodin, Thomas Hobbes, Baruch de Spinoza e Charles de Montesquieu, que o conceito de Cidadania evolui tal qual se conhece atualmente.

#### 1.2.1.1 A “virtude cívica”

Para os gregos, o conceito de Cidadania não possuía relação com o que se conhece hodiernamente. Para as várias cidades-Estado que constituíam a *Ellade*, como Esparta e Atenas, “virtude cívica” era uma condição objetiva e não *status* pessoal. O conceito de Cidadão era traduzido na ideia de homem livre, adulto e apto a defender os interesses da *polis*, por meio das armas. Isso porque, ensina Dal Ri<sup>51</sup> que para o pensamento helênico, não havia possibilidade de associação fora da *polis*. Assim, o Cidadão, ao colocar os interesses da cidade-Estado acima dos seus, era considerado um “virtuoso”.

---

II - naturalizados:

- a) os que, na forma da lei, adquiram a nacionalidade brasileira, exigidas aos originários de países de língua portuguesa apenas residência por um ano ininterrupto e idoneidade moral;
- b) os estrangeiros de qualquer nacionalidade, residentes na República Federativa do Brasil há mais de quinze anos ininterruptos e sem condenação penal, desde que requeiram a nacionalidade brasileira [...]. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 2018.

<sup>49</sup> NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador: JusPodvm, 2015. p. 544.

<sup>50</sup> DAL RI JUNIOR, Arno. Evolução histórica e fundamentos políticos-jurídicos da . In OLIVEIRA, Odete Maria de; DAL RI JUNIOR, Arno (orgs.). **Cidadania e nacionalismo: efeitos e perspectivas nacionais – regionais – globais**. Ijuí: Uni Ijuí, 2002. p. 25-26.

<sup>51</sup> DAL RI JUNIOR, Arno. Evolução histórica e fundamentos políticos-jurídicos da . In OLIVEIRA, Odete Maria de; DAL RI JUNIOR, Arno (orgs.). **Cidadania e nacionalismo: efeitos e perspectivas nacionais – regionais – globais**. Ijuí: Uni Ijuí, 2002. p. 26.

Ante o fato de que apenas Cidadãos que desempenhassem uma função no exército possuíam o pleno exercício de direitos políticos, estavam excluídos os escravos, as mulheres, os metecos e os estrangeiros com residência permanente em outra cidade.<sup>52</sup>

Como exemplos da participação ativa do “Cidadão” nas questões políticas e jurídicas da *polis*, estão a participação na magistratura; participação dos tribunais; participação das deliberações da assembleia; direito de acusar em nome dos interesses da coletividade e o de levar a Juízo o culpado preso em flagrante.<sup>53</sup>

Resulta claro que o critério grego para concessão do *status* de “Cidadão” era o *jus sanguinis*, pois, era Cidadão, o indivíduo que pertencesse, por laço de sangue, à classe dos “Cidadãos”. Além do que, o reconhecimento somente ocorria no 18.º ano do indivíduo, com a sua apresentação à assembleia do *Demo* que, diante de sua ascendência, era inscrito no registro da assembleia (para fins exclusivo militar).<sup>54</sup>

### 1.2.1.2 A *Civis romana*

Foi por meio do direito romano que o conceito jurídico de Cidadania foi ligado à noção de *status civitatis*. Grosso<sup>55</sup> ensina que o conceito de Cidadania foi se desenvolvendo ao longo do período romano, sendo dividida em três fases distintas: da idade arcaica até a guerra social (91 a 89 a.C); do fim da guerra social até a *Constitutio Antoniana* (212 d.C) e da *Constitutio Antoniana* até o fim do Império Romano.

Para os romanos era Cidadão o indivíduo que pertencesse a um *gens*. *Gens* eram os antigos clãs romanos de origens rurais que, mais tarde, institucionalizaram-se e passaram a ser reconhecidos como unidades básicas do Estado romano primitivo. Cada *gens* era composto por homens e mulheres descendentes do mesmo ancestral da linha paterna, através de matrimônio

---

<sup>52</sup> MIGLINO, Arnaldo Miglino. **A cor da democracia**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010, p. 50.

<sup>53</sup> DAL RI JUNIOR, Arno. Evolução histórica e fundamentos políticos-jurídicos da . In OLIVEIRA, Odete Maria de; DAL RI JUNIOR, Arno (orgs.). **Cidadania e nacionalismo**: efeitos e perspectivas nacionais – regionais – globais. Ijuí: Uni Ijuí, 2002. p. 28.

<sup>54</sup> DAL RI JUNIOR, Arno. Evolução histórica e fundamentos políticos-jurídicos da . In OLIVEIRA, Odete Maria de; DAL RI JUNIOR, Arno (orgs.). **Cidadania e nacionalismo**: efeitos e perspectivas nacionais – regionais – globais. Ijuí: Uni Ijuí, 2002. p. 29.

<sup>55</sup> GROSSO, Enrico. *Le Vie dela Cittadinanza. Le Grandhi Radici. I Modelli Storici di Riferimento*. Padova: Cedam, 1997, p. 95 apud OLIVEIRA, Odete Maria de; DAL RI JUNIOR, Arno (orgs.). **Cidadania e nacionalismo**: efeitos e perspectivas nacionais – regionais – globais. Ijuí: Uni Ijuí, 2002. p. 30.

legítimo.<sup>56</sup> O pertencimento a um *gens* era pressuposto de liberdade, elemento essencial à concepção de Cidadania naquele sistema. Porém, estavam excluídos do direito à Cidadania as mulheres, as crianças, os escravos, os apátridas e os estrangeiros.

Vê-se, pois, que o sistema romano, assim como o grego, utilizava-se do critério do *ius sanguinis* para atribuição do *status* de “Cidadão”. Aliás, critério até hoje utilizado pelo Estado italiano (Lei n.º 91/92<sup>57</sup>).

No período republicado romano, surge a primeira classificação de Cidadão que, de forma resumida, era dividida em três estatutos de Cidadania, de acordo com o grau de direitos, a saber<sup>58</sup>: *Cives Romani* (indivíduos residentes em Roma e reconhecidos como Cidadãos); *Latini* (indivíduos residentes nos territórios adjacentes à cidade-Estado de Roma) e *Peregrini* (indivíduos residentes nos territórios pacificados por Roma, que não fizessem parte da categoria *civis* ou *latini*).

Após o início da era republicana, a Cidadania passou a ser concedida também aos indivíduos originários de clãs dos territórios ocupados por Roma. Direitos como o de voto, de ter três nomes e o de contrair matrimônio eram alguns, dentre outros, que a Cidadania romana concedia aos seus Cidadãos. Em contrapartida, o Cidadão tinha, basicamente, dois deveres: o de pagar tributos e o de servir ao exército.<sup>59</sup>

### 1.2.1.3 A Cidadania na Idade Média

A transição do período republicano para o Império romano fez com que a Cidadania fosse, gradualmente, esvaziada, ante a sujeição do Cidadão à autoridade soberana. Segundo Dal Ri<sup>60</sup>, esse processo é causado, principalmente, pela *Constitutio Antoniniana* (212 a.C), que concedeu o *status* de Cidadão a todos os indivíduos residentes nos diversos territórios anexados pelo Império. Houve uma

---

<sup>56</sup> DAL RI JUNIOR, Arno. Evolução histórica e fundamentos políticos-jurídicos da . In OLIVEIRA, Odete Maria de; DAL RI JUNIOR, Arno (orgs.). **Cidadania e nacionalismo**: efeitos e perspectivas nacionais – regionais – globais. Ijuí: Uni Ijuí, 2002. p. 30.

<sup>57</sup> “1. 1. È cittadino per nascita: a) il figlio di padre o di madre cittadini; b) chi è nato nel territorio della Repubblica se entrambi i genitori sono ignoti o apolidi, ovvero se il figlio non segue la cittadinanza dei genitori secondo la legge dello Stato al quale questi appartengono. 2. È considerato cittadino per nascita il figlio di ignoti trovato nel territorio della Repubblica, se non venga provato il possesso di altra cittadinanza”. (GOVERNO ITALIANO. Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale. Disponível em: [https://www.esteri.it/mae/doc/91\\_1992.pdf](https://www.esteri.it/mae/doc/91_1992.pdf). Acesso em: 16 abr. 2019).

<sup>58</sup> CERAMI, Pietro et CORBINO, Alessandro. Storia del Diritto Romano. Messina: Rubettino, 1996, p.104 apud: OLIVEIRA, Odete Maria de; DAL RI JUNIOR, Arno (orgs.). **Cidadania e nacionalismo**: efeitos e perspectivas nacionais – regionais – globais. Ijuí: Uni Ijuí, 2002. p. 30.

<sup>59</sup> DAL RI JUNIOR, Arno. Evolução histórica e fundamentos políticos-jurídicos da . In OLIVEIRA, Odete Maria de; DAL RI JUNIOR, Arno (orgs.). **Cidadania e nacionalismo**: efeitos e perspectivas nacionais – regionais – globais. Ijuí: Uni Ijuí, 2002. p. 36.

<sup>60</sup> DAL RI JUNIOR, Arno. Evolução histórica e fundamentos políticos-jurídicos da . In OLIVEIRA, Odete Maria de; DAL RI JUNIOR, Arno (orgs.). **Cidadania e nacionalismo**: efeitos e perspectivas nacionais – regionais – globais. Ijuí: Uni Ijuí, 2002. p. 38-39.

exteriorização do valor contíguo no instituto que antes era reservado a uma classe privilegiada de indivíduos, reduzindo o Cidadão e o transformando em súdito.

A primeira fase da Cidadania medieval corresponde ao período feudal, com múltiplos pequenos Estados, ligados entre si por uma só religião, o cristianismo, e por um só elemento de coesão política, a igreja. As bases da comunidade jurídica se encontram, em especial, na obra de Agostinho de Hipona (ou Santo Agostinho), *De Civitate Dei*. Essa fase é caracterizada pela dualidade entre a perspectiva universalista e cosmopolita que vincula o indivíduo à *Republica Christiana* e, de outro lado, a vinculação de vassalagem<sup>61</sup> do indivíduo ao pequeno Estado, de onde é originário.

Com a ampliação da vassalagem, ante a estabilidade política e econômica que ela proporcionava, por toda a Sociedade europeia medieval, surge um instituto denominado *beneficium*. Esse instituto se configura como concessão de terras (feudo) do senhor ao *vassus*, em caráter revogável, sob a condição de prestação de serviços. Da união desses dois institutos (*vassalaticum* e *beneficium*) resulta o termo feudalismo.<sup>62</sup>

O período compreendido entre a queda do Império Romano até a coroação de Carlos Magno, como imperador do Sacro Império Romano-Germânico (800 d.C), é marcado pela redução do *status* de Cidadão à condição de súdito. Segundo Costa<sup>63</sup>, o período é compreendido também pela dificuldade em encontrar um modelo uniforme de Cidadania ante a multiplicidade de Estados, com etnias, cultura, línguas e formas de administração variadas, representando um grande mosaico.

Esse ciclo permanece até a idade das comunas, onde surgem cidades-Estados como Florença e Veneza, momento em que, diante do Renascimento, o “Cidadão” é resgatado.

---

<sup>61</sup> Vassalagem vem de um costume germânico que, inicialmente, era um rito de reconhecimento da capacidade jurídica do adolescente livre. Quando a assembleia o declarava apto às armas, o jovem se colocava perante um príncipe sob sujeição, jurando fidelidade. Em contrapartida, recebia desse príncipe, sua manutenção e suas armas. Esse costume foi incorporado ao território do antigo Império romano após a invasão bárbara por povos germânicos como os Longobardos, os Francos, os Visigodos, os Ostrogodos, os Vândalos, os Burgúndios e os Suevos. (DAL RI JUNIOR, Arno. *Evolução histórica e fundamentos políticos-jurídicos da* . In OLIVEIRA, Odete Maria de; DAL RI JUNIOR, Arno (orgs.). **Cidadania e nacionalismo**: efeitos e perspectivas nacionais – regionais – globais. Ijuí: Uni Ijuí, 2002. p. 41).

<sup>62</sup> DAL RI JUNIOR, Arno. *Evolução histórica e fundamentos políticos-jurídicos da* . In OLIVEIRA, Odete Maria de; DAL RI JUNIOR, Arno (orgs.). **Cidadania e nacionalismo**: efeitos e perspectivas nacionais – regionais – globais. Ijuí: Uni Ijuí, 2002. p. 42.

<sup>63</sup> COSTA, Paolo. *Civitas. La Cittadinanza in Europa. Vol. I: Dalla Civittà Comunale al Settecento*. Roma: Laterza, 1999, p. 13-14 apud OLIVEIRA, Odete Maria de; DAL RI JUNIOR, Arno (orgs.). **Cidadania e nacionalismo**: efeitos e perspectivas nacionais – regionais – globais. Ijuí: Uni Ijuí, 2002. p. 42.

## 1.2.2 Surgimento do Estado Moderno e a construção de sua Cidadania

Tendo em vista as variadas correntes teóricas do Estado moderno, identificar a sua origem não é das tarefas mais fáceis, apesar de ser interessante para o presente estudo, tendo em vista que o seu objeto, a Cidadania, é um dos elementos de base pela qual o Estado moderno se apresenta.

Conforme ensina Azambuja<sup>64</sup>, há teorias como a de Bodin para quem o Estado surge da convenção dos mais fortes e teorias como a da origem contratual do Estado, baseada em um acordo de vontades, sustentada por pensadores como Hobbes, Spinoza, Grotius, Locke, Rosseau e Maquiavel.

Pelo francês Jean Bodin<sup>65</sup>, especialmente, *Les Six Livres de la République*<sup>66</sup>, são criadas as bases para a afirmação do poder absoluto, perpétuo, incondicionado e unitário do soberano sobre os súditos. E é por meio da Cidadania que se cria a ideia de Soberania estatal, pois ela foi o mecanismo para valorizar o poder absoluto do rei e a intangibilidade da Soberania, excluindo intermediários na relação entre súdito e rei.

Segundo Dal Ri<sup>67</sup>, a pretensão de Bodin ao “reviver” a Cidadania era dar suporte à instituição da noção de poder público para, por sua vez, dar suporte ao Estado Absoluto. É por essa concepção que a Cidadania se desdobra como o fato de um indivíduo pertencer a uma determinada esfera jurídica, como uma estável submissão do indivíduo à autoridade do Estado que a atribui. Trata-se do surgimento dos primeiros elementos da concepção de nacionalidade, nada obstante não ter sido o intuito do professor de Toulouse.

Se para Bodin o Estado é a evolução do núcleo familiar, para Thomas Hobbes<sup>68</sup> a constituição do Estado é pensada por meio de metas de individualidade. O Estado seria uma construção humana, fruto da ruptura com toda concepção teleológica. Para Hobbes, a busca por uma

---

<sup>64</sup> AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. Porto Alegre: Editora Globo, 1984, p. 98-100.

<sup>65</sup> Nasceu em Angers, em 1530, e morreu em 1596. Foi professor da Université de Toulouse, procurador e conselheiro do Rei da França. Foi o primeiro filósofo a defender abertamente a monarquia absoluta, como meio de acabar com as guerras religiosas e crises intelectual, política e moral que abalavam a França na segunda metade do séc. XVI.

<sup>66</sup> BODIN, Jean. *Lex Six Livres de la République*. Paris: Librairie Générale Française, 1993, p. 139 apud OLIVEIRA, Odete Maria de; DAL RI JUNIOR, Arno (orgs.). **Cidadania e nacionalismo**: efeitos e perspectivas nacionais – regionais – globais. Ijuí: Uni Ijuí, 2002. p. 44.

<sup>67</sup> DAL RI JUNIOR, Arno. Evolução histórica e fundamentos políticos-jurídicos da . In OLIVEIRA, Odete Maria de; DAL RI JUNIOR, Arno (orgs.). **Cidadania e nacionalismo**: efeitos e perspectivas nacionais – regionais – globais. Ijuí: Uni Ijuí, 2002. p. 44.

<sup>68</sup> Thomas Hobbes (1588-1679) foi um teórico político, filósofo e matemático inglês. Filho de um clérigo anglicano, vigário de Westport, teve uma infância marcada pelo medo da invasão da Inglaterra pelos espanhóis, na época da rainha Elizabeth I. Thomas Hobbes teve toda sua vida ligada à monarquia inglesa.

vida em Sociedade não seria natural, pois as interações associativas com outros homens ocorreriam quando elas são consistentes com seus interesses particulares, sendo a ferramenta para isso a razão.

Hobbes afirma que no momento em que todos transferem sua vontade individual a outro em comum, esse terá um poder tamanho que, por meio do terror, poderá condicionar às vontades à unidade e à concordância, sendo as bases do Estado.<sup>69</sup> Para Hobbes o Estado é dividido em real, baseado nas razões da força e o Estado racional, originário da razão humana. O poder absoluto do Estado se justificava a partir da assertiva de que o homem não é naturalmente sociável, ao contrário, o homem é individualista.<sup>70</sup>

Em contrapartida às ideias absolutistas, Jon Locke<sup>71</sup> entendia que o surgimento do Estado decorria do consentimento de todos pela paz. Também Montesquieu<sup>72</sup>, em sua obra fundamental, "Do Espírito das Leis", refere-se ao homem em estado natural, anterior ao estabelecimento das sociedades. A teoria montesquieniana entende que homem, sentindo-se fraco e atemorizado, consentiu à criação do Estado como forma de manter a paz.<sup>73</sup>

Para Baruch de Espinoza<sup>74</sup>, apesar de sustentar as mesmas ideias de Hobbes, chegou à conclusão de que os homens se obrigaram a pôr fim ao estado de natureza mediante um contrato, criando o Estado, cedendo seus direitos, salvo o de pensar, falar e escrever. Esses objetivos devem ser defendidos e buscados pelo Estado, sob pena de dissolução do próprio Estado.<sup>75</sup>

---

<sup>69</sup> HOBBS, Thomas. **O Cidadão**. Org. por Martin Claret. São Paulo: Ed. Martin Claret Ltda. 2006, p. 54-55.

<sup>70</sup> AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. Porto Alegre: Editora Globo, 1984, p. 98-100.

<sup>71</sup> John Locke (1632-1704) foi um filósofo inglês, nascido em Wrington, filho de um advogado e capitão da cavalaria parlamentar, com 14 anos ingressou na Westminster em Londres. Em 1652, entrou para a Christ Church College, da Universidade de Oxford. Durante algum tempo, Locke estudou a filosofia racionalista de Descartes – que lhe despertou o interesse pela teoria do conhecimento. Locke desenvolveu sua teoria do liberalismo político e se interessou cada vez mais pelas discussões filosóficas e científicas. Em 1689, depois da Revolução Gloriosa, Guilherme de Orange foi coroado como Guilherme III, tendo que aceitar a “Declaração dos Direitos” apresentada pelo Parlamento, como base do sistema de monarquia constitucional, a qual Locke ajudou a redigir.

<sup>72</sup> Charles-Louis de Sécondat, conhecido como Montesquieu (1689-1755) foi um filósofo social e escritor francês. Foi um dos grandes nomes do pensamento iluminista, junto com Voltaire, Locke e Rousseau. Nascido no castelo de La Brède, perto de Bordeaux, França, filho de nobres estudou no Colégio Juilly, onde fez sólidos estudos humanísticos. Com 16 anos, Montesquieu ingressou no curso de Direito da Universidade de Bordeaux.

<sup>73</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria geral do Estado**. 19 ed. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 10.

<sup>74</sup> Baruch de Espinoza (1632-1677) foi um filósofo holandês. É considerado um dos pensadores da linha racionalista, da qual faziam parte os filósofos Leibniz e René Descartes. Nascido em Amsterdã, descendente de judeus, Espinoza foi deserdado pela família, pois foi acusado de blasfemador e afastado da Sinagoga ante suas ideias que eram consideradas nocivas pelos teólogos e religiosos. Para sobreviver, teve que trabalhar como polidor de lentes para lunetas. Espinoza publicou poucas obras em vida. Sofreu muitas perseguições da imprensa. O conservadorismo religioso e filosófico fez com que que vivesse no ostracismo em boa parte de sua vida. Somente no século XX as ideias de Espinoza foram reconhecidas. As obras de Espinoza mais conhecidas: “O Breve Tratado”, “O Tratado da Correção do Intelecto e a “Ética”, que estão inclusas na primeira parte de sua “Filosofia” (1660-1663); “Os Princípios” (1663), “Tratado Teológico-Político” (1670).

<sup>75</sup> AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. Porto Alegre: Editora Globo, 1984, p. 98-100.

Já Hugo Grotius<sup>76</sup> entendia o Estado como uma Sociedade perfeita de homens livres que tem por finalidade a regulamentação do direito e a consecução do bem-estar coletivo. A ideia de Grotius era de um direito natural na forma de um direito racional que, acima das fronteiras da fé, estabeleceria a razão como o órgão que deveria definir o direito de todos.<sup>77</sup> Para Rousseau o contrato deve ser geral e unânime, baseado na igualdade dos homens.

Nesse cenário, a construção da cidadania do Estado moderno passa pelo rompimento de vínculos patrimoniais, corporativos e familiares do soberano de Hobbes, fazendo com que o Cidadão se defronte sozinho perante o soberano. O que antes o acompanhava (a ordem, a cooperação, o clã e o feudo), já não existe mais. Isso resulta na igualdade dos indivíduos, revestindo de impessoalidade a relação do Cidadão com o soberano, transformando-se em uma relação abstrata que valoriza a dimensão pessoal.

Segundo Hobbes:

Nature hath made men so equal, in the faculties of body; and mind; as that though there be found one man sometimes manifestly stronger in body, or of quicker mind than another; yet when all is reckoned together, the difference between man, and man, is not so considerable, as that one man can thereupon claim to himself any benefit, to which another may not pretend, as well as he.<sup>78</sup>

Nasce aqui a ideia de que todos os homens são iguais perante a lei. Isso porque, segundo Hobbes, com a sujeição dos indivíduos ao Estado, eles passam a se reconhecer mutuamente como Cidadãos. Isso representa também uma limitação à própria vontade do indivíduo-Cidadão ante a

---

<sup>76</sup> Hugo Grotius (1583-1645), conhecido também por Hugo Grócio e Hugo de Goot, foi um jurista holandês, considerado um dos fundadores do Direito Internacional. Foi também diplomata, poeta, dramaturgo e historiador. É o autor da obra "O Direito da Guerra e Paz". Desenvolveu a doutrina da guerra justa, já estabelecida por St. Agostinho. Nascido em Delft, com onze anos entrou para a Universidade de Leiden, onde seu pai era curador, para estudar Direito. Com 16 anos publicou obras sobre a filosofia grega e latina. Nesse mesmo ano foi nomeado para o Tribunal de Haia, quando pronunciou seu primeiro discurso. Grotius deixou uma obra original em diversos campos de atividades, tais como o jurídico e na teologia. Ele é um dos maiores expoentes do jusnaturalismo e considerado o pai do direito internacional público. Também tem o mérito de ter separado o direito da lei divina.

<sup>77</sup> HABERMAS, Jürgen; RATZINGER, Joseph. Org. Florian Suhüller. **Dialética da secularização. Sobre razão e religião.** São Paulo: Ed. Ideias & Letras, 2013, p. 78.

<sup>78</sup> A natureza fez o homem igual, nas faculdades do corpo; e mente; como isso, embora houvesse encontrado um homem às vezes manifestamente mais forte no corpo, ou de mente mais rápida que outra; todavia, quando tudo é contado em conjunto, a diferença entre homem e homem não é tão considerável, já que um homem pode reivindicar para si mesmo qualquer benefício, ao qual outro não pode fingir, assim como ele. (HOBBS, Thomas. *Leviathan*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, p. 86 apud OLIVEIRA, Odete Maria de; DAL RI JUNIOR, Arno (orgs.). **Cidadania e nacionalismo: efeitos e perspectivas nacionais – regionais – globais.** Ijuí: Uni Ijuí, 2002. p. 53).

vontade do Estado, em obediência. Essa obediência é o elemento essencial para o governo do Estado, sendo que cada Cidadão passa a se submeter às leis civis, que são iguais para todos.<sup>79</sup>

Outra contribuição de Hobbes para a configuração da Cidadania no Estado Moderno é a consolidação da figura do Cidadão enquanto sujeito de direitos. Baseado na circunstância de que o Estado é produto da vontade do Cidadão em se submeter ao poder do soberano, é que esse tem por obrigação zelar pela conservação da vida dos Cidadãos. De sua parte, esses últimos têm prerrogativas, como a de se defender do poder soberano em caso de ameaça à vida ou qualquer outra lesão. Trata-se do direito natural, transcendente ao poder estatal e dos primeiros traços da ideia moderna de Cidadão como titular de direitos subjetivos.<sup>80</sup>

Após Hobbes, outro pensador que influenciou sobremaneira a concepção de Cidadania no Estado Moderno foi Samuel von Pufendorf<sup>81</sup>, tendo pregado os princípios jusnaturalistas de igualdade e de liberdade natural entre os homens. Pufendorf foi muito influenciado pelas ideias de Grotius, e tem o mérito de ter elevado a relação entre Cidadão e Estado à qualidade de “associação” e não mais somente de subordinação, conforme já visto. Segundo o autor, a obediência do Cidadão ao Estado nasceria de um consenso entre os indivíduos sobre a necessidade de instituir a vida em Sociedade, formando o Estado. O mote para a formação do Estado seria a união de esforços de subsistência e segurança e não o medo e a submissão ao mais forte, como pregava Bodin. Assim, após firmarem o pacto de viver em Sociedade, os indivíduos deveriam escolher a forma de governo e o governante, para, então, iniciarem-se as atividades estatais.

### 1.2.3 Do Iluminismo à Revolução Francesa

É pelo movimento intelectual que mudou radicalmente a história do Ocidente que a Cidadania clássica foi resgatada. Os filósofos iluministas lançaram as bases para a libertação dos indivíduos do Estado absoluto. O desejo de retorno à Cidadania grega é uma marca das obras do período, em que a Cidadania é fundamentada na participação política, fruto da “virtude cívica”, atributo

---

<sup>79</sup> DAL RI JUNIOR, Arno. Evolução histórica e fundamentos políticos-jurídicos da Cidadania. In OLIVEIRA, Odete Maria de; DAL RI JUNIOR, Arno (orgs.). **Cidadania e nacionalismo**: efeitos e perspectivas nacionais – regionais – globais. Ijuí: Uni Ljuí, 2002. p. 55.

<sup>80</sup> DAL RI JUNIOR, Arno. Evolução histórica e fundamentos políticos-jurídicos da cidadania. In OLIVEIRA, Odete Maria de; DAL RI JUNIOR, Arno (orgs.). **Cidadania e nacionalismo**: efeitos e perspectivas nacionais – regionais – globais. Ijuí: Uni Ljuí, 2002. p. 55.

<sup>81</sup> Pufendorf nasceu na Saxônia, em 1632 e morreu em 1694. Considerado um dos pais da cultura jurídica alemão, lecionou direito nas universidades de Heidelberg, na Alemanha e Lund, na Suécia, tendo ocupado a primeira cátedra de direito natural da Europa.

do homem livre. Os iluministas constroem uma Cidadania eminentemente política e marcada pelo caráter abstrato e universal, ligando o Cidadão unicamente ao *corpus*, formado por aqueles que aderiram ao contrato social. Há, pois, o rompimento da ligação entre Cidadão e soberano, criado por Hobbes<sup>82</sup>.

Dois dos maiores expoentes da época foram Sieyès e Rosseau, apesar de terem posições opostas em relação aos requisitos que o indivíduo deveria ter para aceder à comunidade política. Para Sieyès<sup>83</sup>, somente poderia ser Cidadão aquele que demonstrasse “virtude cívica”, o que excluía grande parte da população, como mulheres, servos, pobres e mendigos, considerados sem vontade própria e ignorantes. Para o abade apenas a burguesia tinha condições de aceder à Cidadania. Outros iluministas como Voltaire e Diderot também pensavam da mesma forma, conforme se verifica na célebre *Enciclopédie*, escrita por Diderot sobre a ignorância e estupidez das grandes massas<sup>84</sup>.

Já Rousseau<sup>85</sup> defendia a ampla igualdade entre homens que aderissem ao pacto, sem exceção<sup>86</sup>. As mesmas características de autonomia e independência necessárias ao Cidadão utilizadas por Sieyès foram utilizadas também por Rousseau, porém sem divisão de classe social. Isso porque a grande diferença entre os dois é que, para Rousseau a igualdade é inerente ao ser humano, enquanto que para Sieyès há uma desigualdade funcional que leva somente a burguesia a ter direito à Cidadania.

Outro nome que influenciou a doutrina do iluminismo sobre a Cidadania foi Emmanuel Kant<sup>87</sup>. Defendia que a Cidadania deveria ser caracterizada por três fatores: a independência, a igualdade e a liberdade. Apesar de ser adepto à exclusão, Kant previu que a Cidadania pode ser adquirida por meio da ascensão econômica. Fenômeno de grande interesse no pensamento kantiano é

---

<sup>82</sup> DAL RI JUNIOR, Arno. Evolução histórica e fundamentos políticos-jurídicos da cidadania. In OLIVEIRA, Odete Maria de; DAL RI JUNIOR, Arno (orgs.). **Cidadania e nacionalismo**: efeitos e perspectivas nacionais – regionais – globais. Ijuí: Uni Ijuí, 2002. p. 60.

<sup>83</sup> O francês Joseph-Emmanuel Sieyès (1748-1836), seguiu a carreira eclesiástica e se tornou abade. Elegeu-se deputado após a publicação do ensaio “O que é o terceiro Estado”. Figura conhecida como “a ratazana da revolução” por ter colaborado e traído de Robespierre a Napoleão, costuma responder a pergunta do que tinha feito durante o terror: “sobrevivi”.

<sup>84</sup> DAL RI JUNIOR, Arno. Evolução histórica e fundamentos políticos-jurídicos da . In OLIVEIRA, Odete Maria de; DAL RI JUNIOR, Arno (orgs.). **Cidadania e nacionalismo**: efeitos e perspectivas nacionais – regionais – globais. Ijuí: Uni Ijuí, 2002. p. 64.

<sup>85</sup> Jean-Jacques Rousseau nasceu na Suíça, em 1712 e faleceu em 1778, na França. Filho de família calvinista, converteu-se ao catolicismo. De uma aproximação com os iluministas, especialmente Diderot, entrou em conflito com Voltaire e rompeu com o grupo iluminista. Dentre suas obras, a mais célebre é O Contrato Social (1762).

<sup>86</sup> DAL RI JUNIOR, Arno. Evolução histórica e fundamentos políticos-jurídicos da . In OLIVEIRA, Odete Maria de; DAL RI JUNIOR, Arno (orgs.). **Cidadania e nacionalismo**: efeitos e perspectivas nacionais – regionais – globais. Ijuí: Uni Ijuí, 2002. p. 64.

<sup>87</sup> Kant nasceu na Prússia, em 1724, falecendo em 1804. Grande filósofo do séc. XVIII no âmbito jurídico, seus escritos são acerca das relações entre o direito e a moral.

a influência do cosmopolitismo nas relações entre Estado e Cidadão. Na obra “A Paz Perpétua”, Kant defende a relativização das fronteiras estatais e o transcender do Estado nacional para um estado cosmopolita, enfraquecendo a relação Cidadania-nacionalidade<sup>88</sup>.

Com a deflagração da Revolução Francesa (1789), o significado de Cidadania acaba sofrendo mutações, cabendo ao Marques de Condorcet<sup>89</sup> defender, na Convenção dos Girondinos, uma Cidadania universal, fundada na virtude e nos talentos, abolindo os limites no acesso à Cidadania, conforme previa o artigo 1.º do projeto de constituição:

Tout homme agé de 21 ans accomplis quei sera fait inscrire sur le tableau civique d’une assemblée primaire et qui aura résidé depuis, pedant um anné sans interruption, sur le territoire français, est citoyen de la République.<sup>90</sup>

Porém, o projeto vencedor foi o elaborado por Robespierre<sup>91</sup>, apoiado pelos jacobinos, que transformou os requisitos da “virtude e talento” de Condorcet em “modesto e incorruptível”, reacendendo a divisão de quem poderia ou não ascender à Cidadania. Esse conceito evolui para a Cidadania patriota, que, em resumo, era o dever de estar pronto a defender os interesses políticos da pátria. Quem discordava do governo jacobino era traidor da pátria e deveria pagar com a própria vida, por meio da guilhotina. Em 1794, Robespierre e a grande maioria dos jacobinos sucumbem à própria teoria e morrem na guilhotina. Mas a Cidadania política almejada pelos iluministas inicia sua decadência, o que a reduzirá ao princípio da nacionalidade<sup>92</sup>.

---

<sup>88</sup> DAL RI JUNIOR, Arno. Evolução histórica e fundamentos políticos-jurídicos da . In OLIVEIRA, Odete Maria de; DAL RI JUNIOR, Arno (orgs.). **Cidadania e nacionalismo**: efeitos e perspectivas nacionais – regionais – globais. Ijuí: Uni Ijuí, 2002. p. 67.

<sup>89</sup> Nasceu Jean-Antoine-Nicolas Caritat, em 1743, falecendo na prisão em 1794. Era político, economista, matemático e filósofo, tendo participado ativamente na Revolução Francesa, como membro do partido girondino.

<sup>90</sup> Todo o homem ao completar 21 anos de idade será inscrito no quadro cívico na primeira assembleia e, após residir por um ano, sem interrupção, no território francês, será considerado Cidadão da república. (livre tradução da autora) DAL RI JUNIOR, Arno. Evolução histórica e fundamentos políticos-jurídicos da . In OLIVEIRA, Odete Maria de; DAL RI JUNIOR, Arno (orgs.). **Cidadania e nacionalismo**: efeitos e perspectivas nacionais – regionais – globais. Ijuí: Uni Ijuí, 2002. p. 69.

<sup>91</sup> Conhecido como “o incorruptível”, Maximilien-Marie Robespierre nasceu em 1758 e morreu em 1794. Foi advogado e deputado dos Estados Gerais, tendo ocupado, em 1790, a chefia do grupo jacobino. Impôs o regime do terror, acabou guilhotinado após ser preso na revolta do dia 9 do mês de termidor.

<sup>92</sup> DAL RI JUNIOR, Arno. Evolução histórica e fundamentos políticos-jurídicos da . In OLIVEIRA, Odete Maria de; DAL RI JUNIOR, Arno (orgs.). **Cidadania e nacionalismo**: efeitos e perspectivas nacionais – regionais – globais. Ijuí: Uni Ijuí, 2002. p. 73.

### 1.2.3 Da Cidadania do século XIX: o princípio da nacionalidade de Mancini

A Cidadania clássica está intimamente relacionada ao princípio da nacionalidade, segundo o pensamento do italiano Pasquale Stanislao Mancini<sup>93</sup>. Mancini chegou ao princípio da nacionalidade em um período em que a Itália, que era dividida em principados independentes, passou por um intenso movimento de luta pela unificação. Como simpatizante da unificação, ele constrói uma nova ideologia unificante, onde a nacionalidade, além da comunhão de territórios, raças, línguas, costumes, história, leis e religiões, seriam elementos inertes aguardando o suspiro de vida, qual seja, elemento psicológico, a consciência da nacionalidade, da unidade moral, que permite aos indivíduos que compartilham desses elementos se reconhecerem mutuamente.<sup>94</sup>

A ideia de Cidadania vem, dessa forma, proposta como princípio de nacionalidade, como no exemplo do *Code Napoleon*, que, em seu artigo 7.º, previa que o exercício dos direitos civis era independente da qualidade de Cidadão, a qual não se adquiria nem se conservava senão em conformidade com a lei constitucional. Para Mancini, o Código Napoleônico foi o primeiro a colocar o estatuto pessoal do Cidadão francês na sua lei nacional, protegendo-o mesmo que estivesse fora do território francês.<sup>95</sup>. Consolida-se, assim, nesse período, o conceito de Cidadania, sob a tríade: Cidadão-Nação-Estado. Ao ligar o indivíduo ao Estado, fazendo a distinção entre Cidadãos e estrangeiros, a nacionalidade estabelece o critério para a concessão dos direitos individuais.

Nessa perspectiva, a Cidadania e a nacionalidade se fundem, fazendo com que se perca o elemento mais característico da Cidadania, que é seu viés político. Isso porque os direitos reconhecidos com fundamento na nacionalidade são os civis, enquanto que o direito de voto e a efetiva participação

---

<sup>93</sup> Nasceu em 1817, na Itália. Sua formação se desenvolve na Nápoles dos anos 30 e 40 do século XIX, onde se gradua em Direito e inicia a lecionar, exercitando contemporaneamente a profissão de advogado, sendo um estudioso de Vico, o grande filósofo da “nova ciência”. Mancini ocupou a primeira cátedra de Direito Internacional criada na Europa. Foi membro da esquerda democrática no Parlamento nacional a partir de 1860 e, em 1872, assume a presidência do Instituto de Direito Internacional de Genebra. A principal contribuição de sua teoria internacionalista é a elaboração do conceito de nacionalidade.

<sup>94</sup> MANCINI, Pasquale Stanislao. Prelezione al corso di diritto pubblico esterno ed internazionale privato, tenuta da P.S. Mancini nella R. Università do Torino, il 22 gennaio 1851. In: JAYME, Erik (a cura di). **Della nazionalità come fondamento del diritto delle genti**. 2000, p. 45. Apud MOURA, Aline Beltrame de. O direito internacional privado entre a nacionalidade de Mancini e a da União Europeia. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.7, n.2, 2º quadrimestre de 2012. Disponível em: [www.univali.br-direitopolitica](http://www.univali.br-direitopolitica) - ISSN 1980-7791. Acesso em: 18 abr. 2019.

<sup>95</sup> MANCINI, Pasquale Stanislao. **Diritto Internazionale**, n. 12, 1959, p. 371. Apud MOURA, Aline Beltrame de O direito internacional privado entre a nacionalidade de Mancini e a da União Europeia. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.7, n.2, 2º quadrimestre de 2012. Disponível em: [www.univali.br-direitopolitica](http://www.univali.br-direitopolitica) - ISSN 1980-7791.

política não foram considerados pelo jurista italiano como essenciais para a Cidadania, pois seriam insuficientes para diferenciar um povo de outro, um Cidadão nacional de um não-Cidadão.<sup>96</sup>

Mancini também desenvolveu um sistema de direito internacional privado centrado em três pilares: nacionalidade, liberdade individual e Soberania territorial. Ele desenvolveu também a concepção “internacionalismo nacionalista”, baseado tanto no princípio de nacionalidade quanto na igualdade entre *lex fori* e direito estrangeiro.<sup>97</sup>

No tocante aos critérios de conexão, a prevalência concedida à nacionalidade em detrimento do domicílio e da residência habitual reinou por muitos anos, sobretudo no tocante à disciplina do estatuto pessoal do indivíduo (capacidade civil, direitos de personalidade das pessoas físicas, relações de família e sucessão). Contudo, no século XX, o domicílio recuperou importância, principalmente em razão da sua utilização por parte dos países americanos de recente independência, tal como o Brasil que utiliza o critério do domicílio para determinar a lei aplicável às situações jurídicas que contenham um elemento estrangeiro.<sup>98</sup>

É o que dispõem os artigos 7.º e 10, ambos da Lei de Introdução ao Código Civil brasileiro, de 1942 (Lei n.º 4657), com redação dada pela Lei n.º 12.376, de 2010 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro):

**Art. 7.º** A lei do país em que domiciliada a pessoa determina as regras sobre o começo e o fim da personalidade, o nome, a capacidade e os direitos de família.

§ 1.º Realizando-se o casamento no Brasil, será aplicada a lei brasileira quanto aos impedimentos dirimentes e às formalidades da celebração.

§ 2.º O casamento de estrangeiros poderá celebrar-se perante autoridades diplomáticas ou consulares do país de ambos os nubentes.

§ 3.º Tendo os nubentes domicílio diverso, rege os casos de invalidade do matrimônio a lei do primeiro domicílio conjugal.

---

<sup>96</sup> MOURA, Aline Beltrame de O direito internacional privado entre a nacionalidade de Mancini e a da União Europeia. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.7, n.2, 2º quadrimestre de 2012. Disponível em: [www.univali.br-direitoepolitica](http://www.univali.br-direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

<sup>97</sup> MANCINI, Pasquale Stanislao. **Diritto Internazionale**, n. 12, 1959, p. 371. Apud MOURA, Aline Beltrame de O direito internacional privado entre a nacionalidade de Mancini e a da União Europeia. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.7, n.2, 2º quadrimestre de 2012. Disponível em: [www.univali.br-direitoepolitica](http://www.univali.br-direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

<sup>98</sup> MOURA, Aline Beltrame de O direito internacional privado entre a nacionalidade de Mancini e a da União Europeia. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.7, n.2, 2º quadrimestre de 2012. Disponível em: [www.univali.br-direitoepolitica](http://www.univali.br-direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

§ 4.º O regime de bens, legal ou convencional, obedece à lei do país em que tiverem os nubentes domicílio, e, se este for diverso, a do primeiro domicílio conjugal.

§ 5.º - O estrangeiro casado, que se naturalizar brasileiro, pode, mediante expressa anuência de seu cônjuge, requerer ao juiz, no ato de entrega do decreto de naturalização, se apostile ao mesmo a adoção do regime de comunhão parcial de bens, respeitados os direitos de terceiros e dada esta adoção ao competente registro.

§ 6.º O divórcio realizado no estrangeiro, se um ou ambos os cônjuges forem brasileiros, só será reconhecido no Brasil depois de 1 (um) ano da data da sentença, salvo se houver sido antecedida de separação judicial por igual prazo, caso em que a homologação produzirá efeito imediato, obedecidas as condições estabelecidas para a eficácia das sentenças estrangeiras no país. O Superior Tribunal de Justiça, na forma de seu regimento interno, poderá reexaminar, a requerimento do interessado, decisões já proferidas em pedidos de homologação de sentenças estrangeiras de divórcio de brasileiros, a fim de que passem a produzir todos os efeitos legais.

§ 7.º Salvo o caso de abandono, o domicílio do chefe da família estende-se ao outro cônjuge e aos filhos não emancipados, e o do tutor ou curador aos incapazes sob sua guarda.

§ 8.º Quando a pessoa não tiver domicílio, considerar-se-á domiciliada no lugar de sua residência ou naquele em que se encontre.

**Art. 10** A sucessão por morte ou por ausência obedece à lei do país em que domiciliado o defunto ou o desaparecido, qualquer que seja a natureza e a situação dos bens.

§ 1.º A sucessão de bens de estrangeiros, situados no País, será regulada pela lei brasileira em benefício do cônjuge ou dos filhos brasileiros, ou de quem os represente, sempre que não lhes seja mais favorável a lei pessoal do de cujus.

§ 2.º A lei do domicílio do herdeiro ou legatário regula a capacidade para suceder.

No mesmo sentido é o entendimento do ordenamento jurídico de Portugal, que, em seu Código Civil, prevê, que a lei pessoal do autor da sucessão é a competente para regular a sucessão<sup>99</sup>.

### **1.2.4 Da Cidadania do século XX: normas de solução de conflito segundo o direito internacional privado – a teoria de Savigny<sup>100</sup>**

Outro grande pensador que influenciou sobremaneira a Cidadania clássica é Friedrich Carl von Savigny. Na sua obra "Sistema do Direito Romano Atual"<sup>101</sup> sustentou a igualdade no tratamento das questões jurídicas, no intuito de que as soluções também fossem idênticas.

---

<sup>99</sup> SUBSECÇÃO VI (Lei reguladora das sucessões) ARTIGO 62º (Lei competente) A sucessão por morte é regulada pela lei pessoal do autor da sucessão ao tempo do falecimento deste, competindo-lhe também definir os poderes do administrador da herança e do executor testamentário.

<sup>100</sup> Esse subtítulo tem como base o seguinte texto: RAMOS, André de Carvalho. Evolução histórica do direito internacional privado e a consagração do conflitualismo. Assunção: **Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión**, v. 3, n. 5, p. 423-446, 2015.

<sup>101</sup> System des heutigen römischen Rechts (Sistema do Direito Romano Atual, em 8 volumes). 1840 a 1849.

Para Savigny, a lei a ser aplicada ao caso concreto é a que mais adequa a cada relação jurídica, ao contrário das teorias estatutárias, em que a questão da territorialidade era preponderante.

Pode-se dizer que, de modo geral, para esse autor, o domicílio das pessoas era o competente para reger o estado, a capacidade e a situação da coisa; o domicílio do *de cujus*, como competente para questões concernentes à sucessão e para a forma dos atos jurídicos, a lei do lugar da celebração. Havendo, ainda, duas exceções à aplicação do direito estrangeiro indicado pela sede da relação jurídica: (i) as normas locais de aplicação obrigatória e (ii) as normas estrangeiras não aceitas pelo foro, como os institutos proibidos (poligamia, proibição de aquisição de propriedade por judeus, morte civil, escravidão etc.).<sup>102</sup>

### 1.3 A CIDADANIA NA PÓS-MODERNIDADE

Segundo Lipovsky e Charles, a era do pós-moderno coloca em relevo a reorganização profunda do modo de funcionamento sociocultural das Sociedades democráticas avançadas, com um liberalismo mundializado, comercialização quase geral dos modos de vida e individualização galopante. Malgrado ainda recente, o pós-moderno já se apresenta obsoleto ante a modernização desenfreada feita de mercantilização proliferante, de desregulações econômicas e furor tecnocientífico, em uma era do “hiper”, ou seja, uma modernidade elevada à potência superlativa. Como bem colocam os autores, “o pássaro de Minerva anunciava o nascimento do pós-moderno no momento em que já se esboçava a hipermodernização do mundo.”<sup>104</sup>

Na Idade Clássica, a emergência do poder estatal se sobrepôs à do indivíduo. Na era moderna, dois eram os valores principais: a liberdade e a igualdade, sob a figura, então inédita, do indivíduo autônomo. Na presente era, o termo “pós-modernidade” já é problemático porque parece indicar uma grande ruptura na história do individualismo moderno, não é menos adequado para destacar uma mudança de prisma nada negligenciável nesta mesma história.<sup>105</sup>

---

<sup>102</sup> RAMOS, André de Carvalho. Evolução histórica do direito internacional privado e a consagração do conflitualismo. Assunção: **Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión**, v. 3, n. 5, p. 423-446, 2015.

<sup>104</sup> LIPOVETSKY, Gilles e CHARLES, Sébastien. **Os Tempos Hipermodernos**. Lisboa: Edições 70 Lda., 2014, p. 55.

<sup>105</sup> LIPOVETSKY, Gilles e CHARLES, Sébastien. **Os Tempos Hipermodernos**. Lisboa: Edições 70 Lda., 2014, p. 24-25.

Isso porque a pós-modernidade representa um momento em que os freios institucionais se desmoronam; as grandes estruturas socializantes perdem a sua autoridade; as grandes ideologias já não trazem nada de novo e o campo social é um prolongamento da esfera privada, dando lugar aos desejos singulares, à realização pessoal. A era do vazio se instala, mas, segundo Lipovetsky e Charles, sem tragédia nem apocalipse, porquanto tem o mérito de:

[...] colocar em relevo a mudança de curso, uma reorganização profunda do modo de funcionamento social e cultural das Sociedades democráticas avançadas. Desenvolvimento de consumo e da comunicação de massas, declínio das normas autoritárias e disciplinares, impulso da individualização, consagração do hedonismo, e do psicologismo, perda da fé no futuro revolucionário, desinteresse pelas paixões políticas e pelos militantismos [...].<sup>106</sup>

Esse fenômeno, iniciado na partir da década de 1970, originalmente para qualificar o novo estado cultural das Sociedades desenvolvidas<sup>107</sup>, não só alterou a forma de vida da população mundial, mas também alterou ou, ao menos faz pensar, a Cidadania não mais atrelada às fronteiras estatais.

Conforme ensina Oliveira<sup>108</sup>, o clássico conceito de Cidadania não se apresenta mais como referência absoluta, diante da tendência de mundialização do jogo de forças dos novos protagonistas da Sociedade internacional que atuam em nível internacional, fazendo com que o planeta se torne uma grande aldeia e o centro político de poder passe do Estado para as corporações transnacionais e demais conglomerados, organizações internacionais e não governamentais, entre outros importantes atores internacionais.

Os problemas também passaram a ser globais, necessitando de uma governança também global, tais como o tráfico de drogas, as migrações, as discriminações, a degradação ambiental e inúmeros outros problemas que a humanidade vivencia.<sup>109</sup>

De uma forma geral, os estudos indicam que o sistema capitalista mundial foi o grande propulsor desse processo global. E, embora os acordos políticos e de segurança continuem assentados

---

<sup>106</sup> LIPOVETSKY, Gilles e CHARLES, Sébastien. **Os Tempos Hipermodernos**. Lisboa: Edições 70 Lda., 2014, p. 25.

<sup>107</sup> LIPOVETSKY, Gilles e CHARLES, Sébastien. **Os Tempos Hipermodernos**. Lisboa: Edições 70 Lda., 2014, p. 53.

<sup>108</sup> OLIVEIRA, Odete Maria de. A era da globalização e a emergente cidadania mundial. In: OLIVEIRA, Odete Maria de; DAL RI JUNIOR, Arno (orgs.). **Cidadania e nacionalismo: efeitos e perspectivas nacionais – regionais – globais**. Ijuí: Uni Ijuí, 2002. p. 461.

<sup>109</sup> OLIVEIRA, Odete Maria de. A era da globalização e a emergente mundial. In: OLIVEIRA, Odete Maria de; DAL RI JUNIOR, Arno (orgs.). **Cidadania e nacionalismo: efeitos e perspectivas nacionais – regionais – globais**. Ijuí: Uni Ijuí, 2002. p.464.

na Soberania dos Estados, as atividades econômicas se tornaram globalizadas. Isso porque a característica mais marcante do sistema capitalista em âmbito global é o fato de permitir que o capital financeiro se movimente livremente. Nesse sentido, e tendo em vista que é essencial para a economia nacional, é disputado entre os Estados, fazendo com que não seja taxado e nem regulamentado como forma de atração.<sup>110</sup>

Segundo Sassen<sup>111</sup>, a economia global da atualidade se constitui mediante um espaço para transações econômicas, tanto eletrônicas quanto territoriais, que se encontra cada vez mais institucionalizada e se reveste de caráter supranacional, internacional ou subnacional ao mesmo tempo, dando lugar a diversos tipos de inserções territoriais.

É nesse sentido que, segundo Staffen<sup>112</sup>, uma nova ordem supra e transnacional permite a livre circulação de capitais, mercadorias, bens e serviços. Esse novo espaço deu lugar ao surgimento de um poder hegemônico de natureza técnica, econômica e financeira espalhado pelo globo terrestre, criando uma crise estatal.

Esse fenômeno de Globalização não se restringe ao cenário econômico, pois também engloba aspectos sociais, culturais, jurídicos e políticos, tendo se desenvolvido em ondas. A primeira ocorreu com o império Romano, mediante a construção de estradas, aquedutos, uso da moeda e proteção ao comércio. A segunda onda teria ocorrido nos séculos XIV, XV e XVI, por meio de grandes descobertas dos novos continentes e abertura dos caminhos para as Índias e China. Já a terceira veio com o século XIX, por meio do liberalismo, com a colonização europeia na África e Ásia. Por fim, a quarta e atual onda ocorreu com o fim da Segunda Grande Guerra, mediante o surgimento de organizações tais como a Organização Mundial do Comércio (OMC), a Organização das Nações Unidas (ONU) e União Europeia (UE), muito embora a União Europeia não possa ser considerada uma organização internacional no sentido das anteriores, correspondendo a uma nova forma de organização do poder político.

---

<sup>110</sup> SOROS, George. **A bolha da supremacia americana**. Rio de Janeiro: Record, 2004. p. 100-101.

<sup>111</sup> SASSEN, Saskia. **Territorio, Autoridad y Derechos**: De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales. Madrid: Katz, 2010, p. 201.

<sup>112</sup> STAFFEN, Márcio Ricardo. **Interfaces do direito global**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. p.20.

Especialmente após a Segunda Grande Guerra, os tradicionais atores nacionais perderam poder frente a interesses transnacionais constituídos de instituições novas, de difícil conceituação pelo glossário político-jurídico moderno.<sup>113</sup>

No intuito de entender o fenômeno, Beck<sup>114</sup> estabelece uma distinção entre Globalismo e Globalidade para chegar à Globalização. Por Globalismo, segundo a concepção do autor, é o mercado mundial que substitui a ação política, em uma ideologia neoliberalista exclusivamente na dimensão econômica, que traz em sua essência a distinção fundamental em relação à modernidade. Há o afastamento da tarefa primordial da política na delimitação das condições para os espaços jurídicos, sociais e ecológicos. Já por Globalidade, o mesmo autor ensina que a era é de uma Sociedade mundial, com fronteiras fictícias. Isso resulta que economias, culturas e políticas diversas se cruzem, não sendo mais viável a integração do conjunto de relações sociais havidas nessa Sociedade mundial pela política de um Estado nacional ou por ele determinado.

Por fim, dentre os inúmeros conceitos que a literatura apresenta, especialmente por ser um processo inconcluso, para Santos<sup>115</sup>, Globalização significa “paradigma do conhecimento sistemático da economia, da política, da ciência, da cultura, da informação e do espaço”.

Giddens entende que Globalização é a “[...] intensificação das relações sociais em escala mundial, que ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos que ocorrem a muitas milhas de distância, e vice-versa”.<sup>116</sup>

A Sociedade mundial vem tomando uma nova forma com a Globalização, não apenas a via econômica, mas também na via estatal, porquanto relativiza e interfere no âmbito de atuação do Estado nacional, na sua Soberania, pois uma imensa variedade de lugares conectados entre si cruza

---

<sup>113</sup> STAFFEN, Márcio Ricardo. **Interfaces do direito global**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p.21.

<sup>114</sup> BECK, Ulrich. **O que é Globalização? Equívocos do globalismo**: respostas à globalização. Tradução de André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 27-30.

<sup>115</sup> SANTOS, Milton e tal. **Fim do século e globalização**. São Paulo: Hucitec, 1994, p. 11.

<sup>116</sup> GIDDENS, Anthony. **As consequências da Modernidade**. Tradução de Raul Filker. São Paulo: Unesp, 1991, p. 69.

suas fronteiras territoriais, estabelecendo novos círculos sociais, redes de comunicação, relações de mercado e formas de convivência.<sup>117</sup>

Segundo Sassen<sup>118</sup>, o nacional abre caminho para o global e um complementa o outro e a nova geografia global possui estruturas supranacionais e subnacionais que estão interligadas e dependentes uma das outras.

Esse fenômeno (Globalização) é irreversível e impõe a necessidade de abertura do espaço para a política que deve ser reformulada e reinventada, ante o fato de que nada mais será um fenômeno isolado, pois se trata de um processo dialético que produz as conexões e os espaços sociais e transnacionais reformulando o sentido e o alcance de espaço, tempo e densidade social da comunicação.

A irreversibilidade da Globalização, segundo Beck<sup>119</sup> está motivada em oito pontos a saber: 1) a ampliação geográfica e interação do comércio internacional; 2) a revolução dos meios tecnológicos; 3) a exigência universal por Direitos Humanos; 4) as correntes icônicas da indústria cultural global; 5) a política mundial e policêntrica (atores transnacionais); 6) a pobreza mundial; 7) a destruição ambiental mundial; e 8) os conflitos transculturais localizados.

No mesmo sentido é o entendimento de Abranches<sup>120</sup> ao afirmar que o mundo passa por três grandes revoluções, sendo: a científica e tecnológica com as inovações de fontes de energia e de digitalização, a climática em decorrência do aquecimento global e a sócio estrutural que revoluciona a estrutura social, econômica e política da Sociedade mundial.

## 1.4 A CIDADANIA NO ESTADO SEM FRONTEIRAS

Em decorrência do fenômeno acima estudado, alterações significativas em conceitos tradicionais da composição do Estado são inevitáveis para acompanhar a evolução social em andamento.

---

<sup>117</sup> BECK, Ulrich. **O que é Globalização? Equívocos do globalismo**: respostas à globalização. Tradução de André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 18.

<sup>118</sup> SASSEN, Saskia. **Territorio, Autoridad y Derechos**: De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales. Madrid: Katz, 2010, p. 201.

<sup>119</sup> BECK, Ulrich. **O que é Globalização? Equívocos do globalismo**: respostas Globalização. Tradução de André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

<sup>120</sup> ABRANCHES, Sérgio. **A era do Imprevisto**: A grande transição do Século XXI. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2017.

Não poderia ficar de fora o conceito de Cidadania atrelada ao Estado nacional, que, atualmente, pode ser visto sob enfoques diferenciados, mais abrangentes, e de múltiplas formas, ultrapassando fronteiras nacionais, transcendendo os limites internos das unidades estatais, ordenamentos e instituições, tendendo a uma ideia mais universal, que, no dizer de James Rosenau<sup>121</sup>, está se transformando em uma Cidadania dos tempos globais.

Tal concepção se mostra muito distante (e arrojada) daquela Cidadania da democracia ateniense, em que apenas Cidadãos que desempenhassem uma função no exército possuíam o pleno exercício de direitos políticos, excluídos, assim, os escravos, as mulheres, os metecos e os estrangeiros com residência permanente em outra cidade<sup>122</sup>.

Ao mesmo tempo, o princípio da nacionalidade, já estudado alhures, não se mostra forte o suficiente para compreender o fenômeno da Cidadania, no sentido de pertencimento a uma comunidade, que, segundo Oliveira<sup>123</sup>, na sua essência mais profunda, abrange um Estado de liame transcendental, uma identidade que se liga a uma ação (entendida como comunidade) e não, exclusivamente, ao Estado.

Por isso que, em um mundo globalizado e em constante mutação, a Cidadania também se transforma para, ao se afastar das características próprias do Estado (território, Soberania e nacionalidade), tornar-se mais ativa e eficiente aos Cidadãos – que, levados pela densidade de interconexões globais e transnacionais, relacionam-se entre comunidades, Estados, instituições internacionais, organizações não-governamentais e corporações transnacionais, acabando por participar ativamente na construção de uma identidade cidadã, desterritorializada e cosmopolita<sup>124</sup>.

Turner<sup>125</sup> utiliza a expressão “conjunto de práticas” em contraposição à ideia de Cidadania como mera coleção de direitos e de obrigações, como superação à clássica definição da Cidadania de

---

<sup>121</sup> ROSENAU, James N. “A em uma ordem mundial em mutação”. In ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (Orgs.). **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**, p. 363-392 apud OLIVEIRA, Maria Odete de. “A era da globalização e a emergente mundial”. In DAL RÍ JUNIOR, Arno; OLIVEIRA, Maria Odete de. **Cidadania e nacionalidade: efeitos e perspectivas nacionais – regionais – globais**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2002, p.485.

<sup>122</sup> MIGLINO, Arnaldo Miglino. **A cor da democracia**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010, p. 50.

<sup>123</sup> OLIVEIRA, Odete Maria de. A era da globalização e a emergente mundial. In: DAL RÍ JUNIOR, Arno; OLIVEIRA, Odete Maria de (orgs.). **Cidadania e nacionalidade: efeitos e perspectivas nacionais – regionais – globais**. Ijuí: Uni Ijuí, 2002. p.489.

<sup>124</sup> GOMÉZ, José Maria. Democratizando a globalização, transformando a comunidade política. Da nacional para a Cidadania cosmopolita. In GOMÉZ, José Maria. **Política e democracia em tempos de globalização**. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 532.

<sup>125</sup> TURNER, Bryan S. *Citizenship and social theory*. London: Sage, 1993, p. Apud CARVALHO, Daniel Campos de. **Déficit democrático na União Europeia**. Tese de Doutorado. USP, 2012, p. 163.

“direito a ter direitos”, sustentada por Arendt<sup>126</sup>. Esse conjunto de práticas engloba ações jurídicas, políticas, econômicas e culturais que definem um indivíduo como membro competente em uma Sociedade, moldando o fluxo de recursos para indivíduos e grupos sociais. Para o mesmo autor, a Cidadania adquiriu um inegável protagonismo na cena política, necessitando de um novo paradigma para se conectar à contemporaneidade.

E é por essa desconstrução da Cidadania que se inicia o desenvolvimento de noções de Cidadania não baseadas no Estado-nação, seja em termos políticos ou em termos sociológicos e psicológicos mais amplos.<sup>127</sup>

As estruturas estatais e suas identidades conhecidas, aos poucos, não conseguem apresentar resultados satisfatórios para um cotidiano cada vez mais complexo e globalizado, tanto nas relações humanas quanto em eventos comerciais<sup>128</sup>.

Nesse sentido, a União Europeia tem apresentado um exemplo paradigmático, porquanto “é uma forma transnacional de Cidadania que, por um lado, assenta em conceitos clássicos mas é, por outro lado, um novo conceito no direito da União Europeia”<sup>129</sup>.

Como encerramento do primeiro capítulo, conclui-se que o termo Cidadania vem sofrendo um contínuo processo de ressignificação em virtude das mudanças ocorridas em seu conteúdo ao longo da história das civilizações, vários modelos de Cidadania podem ser percebidos, como a grega e a romana que consideravam o *ius sanguinis* como elemento de classificação de Cidadão até a Idade Média e a criação do Estado-nação em que o *ius soli* passou a ser o elemento de conexão.<sup>130</sup> Essa mudança conceitual se apresenta cada vez mais persuasiva, quando as mudanças globais da era pós-moderna são analisadas.

---

<sup>126</sup> Na obra *As origens do Totalitarismo*, Arendt defende o “direito a ter direitos” e critica a concepção naturalista dos direitos humanos, como forma de defender a qualidade de Cidadão, membro de uma comunidade política. Isso porque, com a ascensão da questão social, os direitos humanos passaram a se ligar ao direito civil em detrimento ao político. A fonte de poder deixou de ser o Cidadão e passou a ser o homem natural, tornando sem importância o pertencer a um corpo político, o direito à liberdade de agir e participar. (AGUIAR, Odílio Alves. *A Questão Social em Hannah Arendt*. **Tran-from-ação**: Revista de Filosofia da UNESP, v. 27, n° 2, 2004)

<sup>127</sup> SASSEN, Saskia. *The Repositioning of Citizenship - Emergent Subjects and Spaces for Politics*. Columbia: **Journal of Sociology**, v. 46. 2002. Disponível em: <http://www.columbia.edu/~sjs2-PDFs-webpage.RepositioningCitizenship.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2019.

<sup>128</sup> DIAS, Maria da Graça dos Santos; STELZER, Joana e AQUINHO, Sérgio Ricardo Fernandes de. A ética da alteridade e o interculturalismo como fundamentos da União Europeia. In GONÇALVES, Everton das Neves; STELZER, Joana (org.). **Direito Internacional sob os Novos Paradigmas: Os estados, as pessoas e as controvérsias**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009. p. 72.

<sup>129</sup> VAN EIJKEN, Hanneke. **EU Citizenship & the Constitutionalisation of the European Union**. Amsterdam: Europa Law Publishing, 2015. p. 05.

<sup>130</sup> STELGES, Isabela Kathrin. **A Cidadania da União Europeia**: uma sugestão para o mercosul. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 24.

Para o objeto do presente trabalho, com o estudo do percurso histórico da Cidadania se pode perceber que Cidadania e nacionalidade nem sempre andaram juntas. Ao contrário, somente na Idade Média é que surge a ideia de união entre os dois conceitos, quando a conexão do indivíduo ao território nacional passa a ser valorada. Contudo, no século XX, a residência do indivíduo volta a ser preponderante como elemento de conexão para fixar competência, ao menos quando se trata de estatuto pessoal, tal qual se vê pelo ordenamento jurídico brasileiro e português.

Logo, nada obstante a importância que essa fusão teve no Estado moderno, o que se percebe é que há um nítido desgaste dessa conexão, porquanto a Globalidade hodierna demanda algo novo que ultrapasse essa exclusiva interdependência entre a Cidadania e a nacionalidade.

Não se quer com isso dizer que há um imperativo de cisão dessa interdependência, nem uma volta ao passado, mas sim há necessidade de se entender que tais conceitos, necessariamente conectados, não são mais suficientes a solucionar os problemas que se apresentam em uma era globalizante, caracterizada por uma Sociedade mundial, com fronteiras fictícias. Assiste-se a criação de uma Sociedade mundial em que as potências políticas, econômicas e culturais passam a depender cada vez mais uma da outra, em um contato mútuo e permeável em variados âmbitos, conforme Ratzinger.<sup>131</sup>

Isso resulta que economias, culturas e políticas diversas se cruzem, não sendo mais viável a integração do conjunto de relações sociais havidas nessa Sociedade mundial pela política de um Estado nacional ou por ele determinado, ante a sua incapacidade de gerenciar e solucionar os problemas de forma isolada.

Nesse sentido, o estudo acerca da Cidadania europeia se apresenta crucial, porquanto é o que mais novo se apresenta atualmente no tocante à questão, tema do próximo capítulo.

---

<sup>131</sup> HABERMAS, Jürgen; RATZINGER, Joseph. Org. Florian Suhüller. **Dialética da secularização. Sobre razão e religião**. São Paulo: Ed. Ideias & Letras, 2013, p.61.

## Capítulo 2

### A CIDADANIA DA UNIÃO EUROPEIA

“Nous ne coalisons pás dès États,  
nous unissons des hommes.”  
(Jean Monnet)<sup>136</sup>

Serve o presente capítulo para apresentar a Cidadania da UE, com seu surgimento, seus alargamentos e a importância dos direitos fundamentais nesse processo de substanciação.

Contudo, antes de entrar no assunto principal, entende-se necessário introduzir, brevemente, o histórico do processo de integração da UE, institucionalizado por meio dos Tratados constitutivos, dando-se ênfase à iniciativa cidadã, inovação trazida pelo Tratado de Lisboa e a sua Carta de Direitos Fundamentais (CDFUE), cuja proteção desses direitos está indissociavelmente ligada à Cidadania Europeia.<sup>137</sup>

Para tanto, o capítulo é dividido em três subtítulos, a saber: **aspectos históricos do processo de formação da UE**, desde o Tratado de Paris até o Tratado de Lisboa e a **Carta de Direitos Fundamentais**, estatuto que possui força vinculante tal qual os Tratados constitutivos, importante incremento na proteção aos direitos fundamentais que está, indissociavelmente, vinculada à Cidadania europeia, em especial, porque o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) aplica o **princípio do nível mais elevado de proteção** dentro de um padrão de jusfundamentalidade baseado em um **direito multinível**. Por fim, o capítulo é encerrando com uma pequena análise acerca do fracassado projeto por uma **constituição (formal) para a UE**, com suas motivações que dão caminho para o terceiro e derradeiro capítulo desta Dissertação.

---

<sup>136</sup> Discurso de Jean Monnet proferido no Clube da Imprensa Nacional, em Washington DC, na data de 30 de abril 1952. Versão francesa disponível em: <http://aei.pitt.edu/14364/>. Acesso em 01/05/2019.

<sup>137</sup> Dado o contexto do presente trabalho, o qual também está inserido no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica, para um melhor posicionamento dos leitores, o presente capítulo apresenta, de modo sucinto, a origem do Processo de integração regional europeu, nada obstante ser dispensável em se tratando também de dissertação do Mestrado em Direito da União Europeia.

Passa-se à origem!

## 2.1 ASPECTOS HISTÓRICOS DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DA UNIÃO

Quando Zeus, disfarçado de touro, raptou a princesa Europa, seu pai, Agenor, rei de Tiro, ordenou que seus irmãos fossem à procura da irmã desaparecida. Um dos irmãos, Cadmo, decidiu navegar até Rhodes, desembarcando na Trácia, passou a explorar as terras que mais tarde receberiam o nome da irmã desaparecida. Não a encontrando, em Delfos, Cadmo perguntou ao Oráculo acerca do paradeiro da irmã. A resposta foi evasiva, mas recebeu o seguinte conselho: melhor arranjar uma vaca, segui-la e força-la a ir em frente, sem descansar. Quando ela cair exausta naquele exato lugar, deveria construir uma cidade. Segundo a história, foi assim que Tebas foi fundada.<sup>138</sup>

Logo depois da fundação, uma série de eventos forneceu a Eurípidés e Sófocles os fios pelos quais teceram a ideia europeia de lei e, a Édipo, as condições para a prática do arcabouço comum para o caráter, os tormentos e os dramas existenciais dos europeus. Segundo Bauman<sup>139</sup>, parafraseando Denis de Rougemont, procurar a Europa é construí-la, sendo sua existência a busca pelo infinito, o que se traduz em aventura.

Seja pela mitologia – que ajudou a difundir o uso da palavra Europa – ou por ideais de conquistas, certo é que a ideia de unificação dos Estados europeus não é nova.

A unificação acompanha a epopeia romana e de Carlos Magno quando os cristãos forjaram unidade para lutar contra a heresia, interna, e, externamente, contra o Islã. No século XIV, Pierre Dubois propôs a criação de uma República Cristã e William Penn, a criação de um Parlamento ou um Estado europeu através da aceitação exclusiva de meios pacíficos como forma de solução de litígios. Napoleão I impôs a paz através da força e, quando foi derrotado, criou-se o Conselho Europeu, com base na legitimidade do direito divino e com o objetivo de manter o *status quo* na Europa<sup>140</sup>.

No final da I Guerra Mundial a ideia ressurgiu por meio do francês Briand, que propôs a criação de um “laço federativo” – uma espécie de liame político, econômico e social –, cujo termo

---

<sup>138</sup> BAUMAN, Zygmunt. **Europa**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 2006. p. 06-07.

<sup>139</sup> BAUMAN, Zygmunt. **Europa**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 2006. p. 07.

<sup>140</sup> SEITENFUS, Ricardo. **Manual das organizações internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p. 253-257.

ficou famoso após o seu discurso, na Assembleia da Liga das Nações, em 1929. O impacto do discurso levou os Estados europeus da Liga das Nações a pleitear que o ex-primeiro ministro francês reunisse suas ideias em um documento, o que ocorreu no “Memorando sobre a organização de uma União Federal Europeia”<sup>141</sup>. Porém, somente após a II Guerra Mundial é que tais ideias foram realmente postas em prática.

Para Soder<sup>142</sup>, a Europa estava sem poder, após os cinco anos de luta e destruição. A preocupação em manter a paz entre os povos e o pavor de uma III Guerra foi determinante para a integração dos países. As duas maiores potências bélicas, alemã e francesa, estavam cada vez mais dependentes mutuamente na questão siderúrgica. Nesse cenário, foi assinado em 1926 o Pacto Internacional do Aço, entre França, Inglaterra, Luxemburgo, Bélgica e a então região autônoma do Saara Ocidental, aos quais se somariam logo depois Tchecoslováquia, Hungria e Bulgária. Esse pacto foi responsável por estabelecer cotas para os Estados-Membros com o intuito de evitar o excesso de produção.

Não demorou para que a concepção de uma Europa unificada voltasse a germinar no período posterior à II Guerra. Em 1946, o já ex-primeiro ministro britânico Winston Churchill clamava por uma reconstrução europeia em torno do eixo franco-alemão, ficando famoso o seu “Discurso de Zurique”, em que defendeu enfaticamente a integração pacífica do continente<sup>143</sup>.

---

<sup>141</sup> BOOKER, Christopher; NORTH, Richard. *The great deception: a secret history of the European Union*. London – New York: Continuum International, 2005, p.10 apud CARVALHO, Daniel Campos de. **Déficit democrático na União Europeia**. Tese de Doutorado. USP, 2012, p. 80

<sup>142</sup> SODER, José. **A União Europeia**. São Leopoldo: Unisinos, 1995, p. 13-14.

<sup>143</sup> Desejo falar convosco hoje sobre a tragédia da Europa. Se a Europa estivesse uma vez unida na partilha de sua herança comum, não haveria limite para a felicidade, a prosperidade e a glória de que desfrutariam seus trezentos ou quatrocentos milhões de pessoas. No entanto, é da Europa que surgiu essa série de discussões nacionalistas aterradoras, originadas pelas nações teutônicas, que vimos até mesmo neste século XX e em nossa própria vida, arruinar a paz e estragar as perspectivas de toda a humanidade. E qual é a situação em que a Europa foi reduzida? O que é esse remédio soberano? É recriar a Família Europeia, ou o máximo dela, e fornecer uma estrutura sob a qual ela possa viver em paz, segurança e liberdade. Temos de construir uma espécie de Estados Unidos da Europa. [...] E por que não deveria haver um grupo europeu que pudesse dar uma sensação de patriotismo e comuns aos povos distraídos deste continente turbulento e poderoso e por que não deveria ocupar seu lugar de direito com outros grandes agrupamentos na formação dos destinos dos homens? Para que isso seja cumprido, deve haver um ato de fé na família europeia e um ato de esquecimento contra todos os crimes e tolices do passado. Podem os povos livres da Europa chegar ao ápice dessas resoluções da alma e instintos do espírito do homem? Se eles puderem, os erros e ferimentos que foram infligidos serão lavados por todos os lados pelas misérias que foram suportadas. [...] O primeiro passo é formar um Conselho da Europa. Se, a princípio, todos os Estados da Europa não estão dispostos ou não estão aptos a aderir à União, devemos, no entanto, proceder à reunião e combinar aqueles que quiserem e os que puderem. A salvação das pessoas comuns de todas as raças e de todas as terras da guerra ou da servidão deve ser estabelecida em bases sólidas e deve ser guardada pela disposição de todos os homens e mulheres a morrer em vez de se submeterem à tirania. Em todo esse trabalho urgente, a França e a Alemanha devem liderar junto. ” (THE CHURCHILL SOCIETY. London. Disponível em <http://www.churchill-society-london.org.uk/>. Acesso em 28 mar. 2019)

O impacto das palavras do ex-primeiro ministro sobre os “Estados Unidos da Europa” fomentou o debate sobre as diversas formas plausíveis de organização europeia, consolidando a opinião pública europeísta<sup>144</sup>. No ano de 1944 foi criado o Benelux, acordo aduaneiro entre a Bélgica, Holanda e Luxemburgo. No ano seguinte, é criado o Conselho da Europa.

Segundo Soder<sup>145</sup>, alguns políticos europeus perceberam que as consequências da guerra poderiam facilitar a submissão da Europa à antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas - URSS. Era necessário reconstruir uma Europa unida, superando as rivalidades multisseculares. Assim, a primeira pedra da construção da UE foi lançada pelo então ministro dos negócios estrangeiros francês, Robert Schuman, e por Jean Monnet, membro do Comitê francês de Libertação Nacional, mais tarde presidente do Alto Comissariado da Comunidade Europeia para o Carvão e o Aço. Em 9 de maio de 1950, foi apresentado um projeto para a unificação da indústria europeia do carvão e do aço<sup>146</sup>.

### 2.1.1 Os Tratados constitutivos

O primeiro Tratado foi o de Paris, que instituiu a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), assinado 1951. O objetivo da CECA, segundo Almeida<sup>147</sup>, consistia em pôr em prática o controle comum dos recursos de carvão e aço, entre a França e a Alemanha. Mais tarde com a adesão da Itália e os países do Benelux.

O segundo Tratado foi assinado em Roma, em 1957, tendo sendo instituídas duas outras comunidades: a Comunidade Econômica (CEE) e a Comunidade Europeia da Energia Atômica (CEEa). O objetivo da CEE foi a criação de uma política econômica comum, permitindo a expansão contínua, uma crescente estabilidade e um aumento acelerado do nível de vida. Já o objetivo da CEEa era a promoção da utilização da energia nuclear para fins pacíficos. Ingressaram nesse período Reino Unido, Irlanda, Dinamarca, Grécia, Portugal e Espanha<sup>148</sup>.

Em 1987 entra em vigor o Ato Único Europeu, tendo sido elaborada a primeira revisão dos três Tratados então comunitários em relação a questões institucionais, de mercado interno e de

---

<sup>144</sup> VAUGHAN, Richard. **Twentieth-Century Europe**: paths to unity. Oxford: Taylor & Francis, 1979, p. 83.

<sup>145</sup> SODER, José. **A União Europeia**. São Leopoldo: Unisinos, 1995, p. 13-14.

<sup>146</sup> ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. **Mercosul & União Europeia**. Estrutura Jurídico-Institucional. Curitiba: Juruá, 2010, p. 56.

<sup>147</sup> ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. **Mercosul & União Europeia**. Estrutura Jurídico-Institucional. Curitiba: Juruá, 2010, p. 56.

<sup>148</sup> ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. **Mercosul & União Europeia**. Estrutura Jurídico-Institucional. Curitiba: Juruá, 2010, p. 58.

novas políticas comuns, como também, foi feita uma revisão em relação à cooperação política, até então sem previsão expressa, apenas resultado de acordos informais entre os Estados das então comunidades. Essa fase de passagem da união aduaneira para o mercado único, ante as novas liberdades de circulação de mercadorias, pessoas, serviços e capital levaram à fase seguinte do processo de integração, que foi a união econômica e monetária.<sup>149</sup> Como referido tratado, o termo União assume dois significados: União entre Estados e União entre os povos da Europa, com o objetivo de registrar o avanço de um projeto histórico de união de pessoas.

Como se observa, o Tratado de Maastricht elevou o processo integrativo ao patamar político, sendo a mais significativa pela previsão expressa da Cidadania da UE, em seu artigo 8.º: “É instituída a Cidadania da União. É Cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro. 2. Os Cidadãos da União gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres previstos no presente Tratado.”<sup>150</sup>

Segundo Fernandes<sup>151</sup>, a Cidadania europeia, consubstancia uma das construções mais relevantes do processo de integração europeia. Alçando o processo a uma nova etapa de aprofundamento, avançando além da fase de mercado interno, para assumir uma dimensão política. A Cidadania da UE tem o papel de originar uma identidade europeia pelo reconhecimento de um estatuto de igualdade a todos os nacionais dos Estados-Membros e da promoção da sua participação enquanto Cidadãos da União tendente a reforçar a legitimidade do processo de integração.

O próximo Tratado, Tratado de Maastricht, estabeleceu uma nova revisão que se efetuou por meio do Tratado de Amsterdã, assinado em 1997. Por esse Tratado foi reforçada a colaboração em matéria de política exterior e segurança comum; cooperação no âmbito judicial e policial em matéria penal (espaço de liberdade, segurança e justiça)<sup>152</sup>. A revisão se refere, entre outros pontos, a uma

---

<sup>149</sup> Nesse período aderiram à UE Áustria, Finlândia, Suécia, Turquia, Chipre, Suíça, Hungria, Polónia, Roménia, Letónia, Eslováquia, Estónia, Lituânia, Bulgária, República Checa, Eslovénia e Malta.<sup>149</sup>

<sup>150</sup> GOMES, José Caramelo. **Tratado de Lisboa**. Anotado com todas as versões anteriores. Lisboa: Lusitana Editora, 2010. p. 162.

<sup>151</sup> FERNANDES, Sophie Perez. Em busca de um sentido de pertença à comunidade nascida da integração por via do estatuto de Cidadão da União – de Rottmann à Petruhin. Disponível em: <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/54838/1/UNIO%20E-book%20-%20Workshop%20CEDU-UNISC%202016%20-%20Sophie%20Perez%20Fernandes.pdf>. Acesso em: 22 de março de 2019.

<sup>152</sup> SILVA, Karine de Souza. **O processo de consolidação do direito comunitário em contraposição ao descumprimento da ordem legal por parte dos Estados-membros da Comunidade Europeia**: limites e avanços no âmbito do procedimento por incumprimento. Tese de Doutorado. Florianópolis: UFSC, 2004, p. 29.

flexibilidade na colaboração entre os Estados-Membros, através das instituições, sob determinadas condições, dos procedimentos e dos mecanismos previstos pelos Tratados da União (artigo 47 do Tratado UE)<sup>153</sup>.

Em 2001 foi assinado o Tratado de Nice, com a entrada em vigor em 1º de fevereiro de 2003. Para Silva, tal Tratado nasceu com o propósito de preparar a UE para as futuras adesões e consequente ampliação para o leste, representando o fim da divisão do continente europeu. Isso porque era necessária uma renovação da estrutura institucional da União, a fim de torná-la mais funcional e eficaz, ante uma integração cada vez mais política, mas ainda afastada dos alicerces democráticos necessários ao seu total sucesso<sup>155</sup>.

Nesse período, República Checa, Chipre, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta e Polônia, Bulgária e Romênia tiveram suas adesões aceitas e se juntaram ao grupo, totalizando 27 Estados-Membros<sup>156</sup>.

Interessante destacar que, em outubro do mesmo ano da assinatura do Tratado de Nice, o Conselho Europeu de Biarritz aprovava, por unanimidade, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE)<sup>157</sup>.

O derradeiro Tratado assinado foi o de Lisboa, em 2007, com vigência a partir de 2009. Dentre os seus objetivos, destaca-se o de tornar a UE mais democrática e eficaz, além de mais apta a resolver problemas em nível mundial, como as alterações climáticas, permitindo-lhe falar a uma só voz<sup>158</sup>. Conhecido como o Tratado reformador, o Tratado da União Europeia (TUE), juntamente com o Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE), ambos com mesmo valor jurídico, apresenta

---

<sup>153</sup> SILVA, Karine de Souza. **O processo de consolidação do direito comunitário em contraposição ao descumprimento da ordem legal por parte dos Estados-membros da Comunidade Europeia**: limites e avanços no âmbito do procedimento por incumprimento. Tese de Doutorado. Florianópolis: UFSC, 2004, p. 29.

<sup>155</sup> SILVA, Karine de Souza. **O processo de consolidação do direito comunitário em contraposição ao descumprimento da ordem legal por parte dos Estados-membros da Comunidade Europeia**: limites e avanços no âmbito do procedimento por incumprimento. Tese de Doutorado. Florianópolis: UFSC, 2004, p. 30.

<sup>156</sup> SILVA, Karine de Souza. **O processo de consolidação do direito comunitário em contraposição ao descumprimento da ordem legal por parte dos Estados-membros da Comunidade Europeia**: limites e avanços no âmbito do procedimento por incumprimento. Tese de Doutorado. Florianópolis: UFSC, 2004, p. 30.

<sup>157</sup> SILVA, Karine de Souza. **O processo de consolidação do direito comunitário em contraposição ao descumprimento da ordem legal por parte dos Estados-membros da Comunidade Europeia**: limites e avanços no âmbito do procedimento por incumprimento. Tese de Doutorado. Florianópolis: UFSC, 2004, p. 31.

<sup>158</sup> GOMES, José Caramelo. **Tratado de Lisboa**. Anotado com todas as versões anteriores. Lisboa: Lusiada Editora, 2010. p. 40.

como principais mudanças, reforços ao Parlamento Europeu no tocante ao procedimento de votação no Conselho, tais como a abertura para a iniciativa de Cidadania, criação de cargos de presidente permanente do Conselho Europeu e de alto representante para os negócios estrangeiro. O Tratado ainda esclarece acerca da repartição de competências tanto da UE, como das competências dos Estados-Membros e as competências partilhadas entre eles e a UE.

Ademais, o Tratado de Lisboa reconheceu os direitos, liberdades e princípios inseridos na CDFUE, conferindo-lhe o mesmo valor dos Tratados, com efeitos vinculantes, conforme ensina Leite<sup>159</sup>. Com a entrada em vigor desse Tratado, em 2009, tornou-se claro que a UE passa a estar dotada de um verdadeiro catálogo de direitos fundamentais. Isso significa que o texto que o corporiza partilha das características do direito primário, ou seja, que a Carta passava a ter o mesmo valor jurídico dos Tratados, como inequivocamente resulta do artigo 6º do TUE.

Como já menciona acima, uma das inovações que o Tratado de Lisboa inseriu no ordenamento jurídico da UE foi a iniciativa cidadã, frequentemente referida como “instrumento inovador e ferramenta decisiva para a promoção da democracia participativa na UE”<sup>160</sup>.

Atualmente, 28 Estados-Membros integram a UE, tendo sido a Croácia o último Estado a aderir.

## 2.2 A CONSTITUIÇÃO NEGADA

Ao final dessa descrição da evolução dos Tratados constitutivos do processo de integração da UE, julga-se interessante concluir com uma análise acerca da ideia de uma constituição formal para a UE que, segundo Martins<sup>161</sup>, teve como algumas das razões essenciais a necessidade de adequação de um quadro formal (que é internacional) ao quadro material (que é constitucional) e a exigência de limitação do Poder político da União com a conseqüente maior proteção dos Cidadãos num quadro constitucional.

---

<sup>159</sup> LEITE, Jorge. Artigo 28.º Direito de negociação e de ação coletiva. In SILVEIRA, Alessandra e CANOTILHO, Mariana (coord). **Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia comentada**. Coimbra: Almedina, 2013, p. 329.

<sup>160</sup> BRANDÃO, Ana Paula Lima Pinto Oliveira Almeida. **O valor da Cidadania europeia: a iniciativa de Cidadania europeia como instrumento da democracia participativa**. Dissertação de Mestrado. Braga, Universidade do Minho, 2016, p. 39.

<sup>161</sup> MARTINS, Ana Maria Guerra. **Curso de direito constitucional da união europeia**. Coimbra: Almedina, p. 143.

Ocorre que o atual modelo do Direito da União serviu para uma União composta por poucos Estados-Membros, como era no início do processo de integração, onde havia certa homogeneidade entre eles. Tal fato facilitava a obtenção de decisões consensuais em relação aos aspectos mais importantes do progresso das fases integracionistas<sup>163</sup>.

Porém, com o alargamento da então comunidade para o ingresso de outros Estados-membros, economicamente menos desenvolvidos, cujas principais preocupações não eram as mesmas dos Estados-Membros mais antigos, o modelo começou a se desestabilizar. O Tratado de Maastricht agravou a instabilidade, ante a introdução de componentes políticos ao processo (previsão de união econômica e monetária e início do processo de integração política), piorando ainda mais com a adesão dos Estados da Europa Central e do Leste<sup>164</sup>.

Para Martins<sup>165</sup>, o aprofundamento da integração europeia tem exigido a obtenção de consensos sobre questões que se situam, cada vez mais, no cerne da soberania dos Estados-Membros. Esse consenso não é fácil de se obter considerando o número atual de Estados-Membros (28), com características culturais e econômicas não tão próximas.

Contudo, pontuando a questão central desse trabalho, o projeto da Constituição para a Europa estabelecia um nítido aprofundamento do papel da sua Cidadania, atribuindo ao Cidadão um importante protagonismo político e um inegável caráter simbólico, conforme claramente evidenciado já na sua primeira parte, na definição e objetivos da União que, apesar de a ideia não ter se perdido com a não promulgação da constituição, ela deixou de estar em evidência de forma expressa como estava no artigo I-1.º abaixo transcrito:

Artigo I-1.º Estabelecimento da União

1. A presente Constituição, inspirada na vontade dos e dos Estados da Europa de construir o seu futuro comum, estabelece a União Europeia, à qual os Estados-Membros atribuem competências para atingirem os seus objetivos comuns.
2. A União está aberta a todos os Estados europeus que respeitem os seus valores e se comprometam a promovê-los em comum.<sup>166</sup>

---

<sup>163</sup> MARTINS, Ana Maria Guerra. **Curso de direito constitucional da união europeia**. Coimbra: Almedina, p. 143-144.

<sup>164</sup> MARTINS, Ana Maria Guerra. **Curso de direito constitucional da união europeia**. Coimbra: Almedina, p. 144.

<sup>165</sup> MARTINS, Ana Maria Guerra. **Curso de direito constitucional da união europeia**. Coimbra: Almedina, p. 145.

<sup>166</sup> UNIÃO EUROPEIA. Projeto do tratado que estabelece uma constituição para a Europa. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal->

O texto tinha o mérito de colocar sob o mesmo documento a Cidadania e os direitos fundamentais (Título II Direitos Fundamentais e Cidadania da União, artigos I-9.º e I-10.º), o que sacramentava o que já vinha (e ainda vem) sendo feito pelo TJUE com a interpretação sistêmica, desde os anos 70, de defender os direitos fundamentais como corolário da Cidadania da União<sup>167</sup>.

Segundo Habermas<sup>168</sup>, frequentemente surge a pergunta de por qual razão há de se insistir na existência da UE ou no velho objetivo de uma união política cada vez mais estreita, se o motivo inicial de inibir possíveis futuras guerras na Europa teria se esgotado? Segundo o autor, dentre as várias respostas à pergunta, está a constitucionalização do direito internacional<sup>169</sup> que, associando-se a Kant<sup>170</sup>, aponta para uma futura situação jurídica cosmopolita, muito além do *status quo*. Nesses termos, a UE pode ser entendida como um exemplo importante no caminho para uma Sociedade mundial constituída politicamente<sup>171</sup>. O Estado soberano e o governo representativo são os dois grandes artificios que permitiram acomodar homens livres no curso da civilização. Porém, o Estado está cada vez menos soberano e o governo cada vez menos representativo. Os instrumentos políticos da Nação democrática são cada vez mais funcionais e cada vez menos políticos. Para Manent<sup>172</sup>, a criação da UE é uma das formas de driblar esse esgotamento dos artificios anteriores.

Contudo, por estar ainda em formação, a UE está em constante transformação, desde o sentido inicial para dar fim a um século de rivalidade entre França e Alemanha e guerras devastadoras, convergindo, lentamente, para um corpo político inédito. Segundo o mesmo autor, por um longo período, as Nações europeias se desenvolveram em conjunto até que, sem identificação de um ponto exato, mas que está próximo ao momento da assinatura do Tratado de Maastricht, houve uma inflexão decisiva, com o descolamento do processo de integração dos corpos nacionais. “O artifício ganhou vida própria” (...) com a ideia dotada de legitimidade superior a qualquer outra e munida de mecanismos

---

content/PT/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2004:310:FULL&from=PT#d1e2667-1-1. Acesso em 20 de mar. 2019.

<sup>167</sup> CARVALHO, Daniel Campos de. **Déficit democrático na União Europeia**. Tese de Doutorado. USP, 2012, p. 168.

<sup>168</sup> HABERMAS Jürgen. **Um ensaio sobre a Constituição da Europa**. Lisboa: edições 70. 2012, p. 61.

<sup>169</sup> Para saber mais sobre o assunto ver: FROWEIN, Jochen Abr. KONSTITUTIONALISIERUNG DES VÖLKERRECHTS, in DICKE, Jürgen e tal. VÖLKERRECHT UND INTERNATIONALES PRIVATRECHT IN EINEM SICH GLOBALISIERENDEN INTERNATIONALEN SYSTEM, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, vol. 39. Heidelberg: C. F. Müller, 2000. In HABERMAS Jürgen. **Um ensaio sobre a Constituição da Europa**. Lisboa: edições 70. 2012, p. 61.

<sup>170</sup> KANT, Immanuel. **A paz perpétua**. Tradução de Marco Antonio de A. Zingano. São Paulo: L&M, 1989, p. 62.

<sup>171</sup> KANT, Immanuel. **A paz perpétua**. Tradução de Marco Antonio de A. Zingano. São Paulo: L&M, 1989, p. 62.

<sup>172</sup> MANENT, Pierre. **A razão das Nações. Reflexões sobre a Democracia na Europa**. Tradução Jorge Costa. Lisboa: Edições 70, 2008, p. 43/44.

institucionais capazes de recompor todos os aspectos da vida dos europeus”. Os Cidadãos se depararam com uma finalidade sem fim da UE, cujo único futuro é uma extensão indefinida, que ninguém sabe onde irá parar, mas que todos estão embarcados<sup>173</sup>.

Apesar de não ter sido aprovado, após um difícil caminho, ante a polêmica dessas questões constitucionais, o Tratado de Lisboa abarcou boa parte do texto do projeto da Constituição europeia, alterando o TUE, conforme já verificado.

O fato de os Cidadãos europeus não terem aquiescido ao projeto de uma Constituição formal para a UE é fruto dos inúmeros desafios e dilemas pelos quais o processo de integração está passando, o que será analisado no próximo capítulo e que também levam a creditar que as fórmulas passadas e já testadas em nível nacional como visto no primeiro capítulo, não servem mais para solucionar problemas pós-modernos, porquanto são problemas pós-estatais, globais, que não só atingem a UE mas a maioria dos Estados-nação democráticos atuais, cada qual com suas especificidades, por obviedade.

Até porque a ideia de Constituição formal é uma ideia da modernidade constitucional, como dizia Lucas Pires, “Estado e Constituição atravessaram de mãos dadas a modernidade”, e o cidadãos intuem que a União Europeia não tem de repetir as fórmulas já testadas a nível nacional e em larga medida esgotadas.

Do percurso histórico desenvolvido com a assinatura dos Tratados que constituíram o processo de integração, destaca-se, para o presente estudo, a criação da Cidadania europeia, pelo Tratado de Maastricht, objeto do próximo subtítulo.

## **2.3 DA CIDADANIA DA UNIÃO EUROPEIA**

Segundo Froufe e Gomes<sup>174</sup>, desde o início do processo de integração, a promoção da paz, os seus valores e o bem-estar dos povos europeus foram os objetivos orientadores para que as etapas preconizadas fossem sendo, gradativamente, alcançadas. Tanto que no artigo 3.º do TUE há a

---

<sup>173</sup> MANENT, Pierre. **A razão das Nações. Reflexões sobre a Democracia na Europa**. Tradução Jorge Costa. Lisboa: Edições 70, 2008, p. 45.

<sup>174</sup> FROUFE, Pedro Madeira e GOMES, José Caramelo. Mercado Interno e Concorrência. In SILVEIRA, Alessandra. CANOTILHO, Mariana; FROUFE, Pedro Madeira. **Direito da União Europeia**. Elementos de Direito e Políticas da União. Princípios de Direito da União Europeia. Coimbra: Almedina. 2016, p. 450.

previsão expressa de tais objetivos, a saber: “A União tem por objetivo promover a paz, os seus valores e o bem-estar dos seus povos”<sup>175</sup>.

Para que tais objetivos se tornassem realidade, o processo de integração foi viabilizado por meio de etapas, sendo elas, a zona de livre comércio<sup>176</sup>; a união aduaneira<sup>177</sup>; o mercado comum<sup>178</sup>; a união econômica/monetária<sup>179</sup>; e, por fim, a união política<sup>180</sup>.

Foi por meio da terceira fase (mercado comum) que a Cidadania europeia se descortinou, porquanto é ela decorrência direta do direito de livre circulação de pessoas que a UE concedeu a todos os Cidadãos europeus, criando a necessidade de assegurar direitos e prever deveres aos Cidadãos.

A discussão acerca da Cidadania da União surgiu na década de setenta, na intenção de conceder direitos civis, políticos e sociais aos Cidadãos de Estados-Membros dinâmicos, ou seja, em circulação dentro o território da UE, no intuito de igualá-los aos nacionais do Estado-Membro de acolhimento<sup>181</sup>. Tal discussão ocorreu na Cimeira de Paris (1974), tendo sido criado um grupo de trabalho com o intuito de analisar as condições e prazos de atribuição de direitos especiais aos Cidadãos. No ano seguinte, o então primeiro ministro belga, apresentou o Relatório Tindemans, demonstrando a importância dos direitos dos Cidadãos para a construção da UE, como forma de aproximação de povos que se adaptavam às novas condições do mundo, respeitando valores que constituem o patrimônio comum<sup>182</sup>.

---

<sup>175</sup> SILVEIRA, Alessandra; FROUFE, Pedro Madeira. **Tratado de Lisboa**. Versão consolidada. Lisboa: Quid Juris, 2016, p. 37.

<sup>176</sup> Caracteriza-se pela livre circulação de produtos sem taxação. (THORSTENSEN, Vera. **Tudo sobre Comunidade Europeia**. São Paulo: Brasiliense, 1994, p. 42)

<sup>177</sup> Caracteriza-se pela adoção, por parte dos países integrantes, do mesmo percentual de tarifação para importação. (THORSTENSEN, Vera. **Tudo sobre Comunidade Europeia**, p. 42/43)

<sup>178</sup> Apresenta-se através da livre circulação de bens, pessoas, serviços e capitais. (THORSTENSEN, Vera. **Tudo sobre Comunidade Europeia**, p. 43)

<sup>179</sup> Configura-se pela adoção de uma mesma moeda por todos os integrantes. (THORSTENSEN, Vera. **Tudo sobre Comunidade Europeia**, p. 44)

<sup>180</sup> Pressupõe cooperação política em termos de política externa, política de segurança e de defesa, o que exige forte coesão econômica e social. (THORSTENSEN, Vera. **Tudo sobre Comunidade Europeia**, p. 44)

<sup>181</sup> THORSTENSEN, Vera. **Tudo sobre Comunidade Europeia**. São Paulo: Brasiliense, 1994, p. 44.

<sup>182</sup> SILVEIRA, Alessandra. Cidadania Europeia e Direitos Fundamentais. In SILVEIRA, Alessandra, CANOTILHO, Mariana e FROUFE, Pedro Madeira (ed). **Direito da União Europeia**: Elementos de Direito e Política da União. Coimbra: Almedina, 2016, p. 22.

Porém, somente em 1992, por meio do Tratado de Maastricht, é que a Cidadania passa a ser objetivada no seu artigo “B”<sup>183</sup>. Atualmente, a Cidadania da União está assim prevista nos Tratados em vigor:

**Artigo 9.º (TUE)** Em todas as suas atividades, a União respeita o princípio da igualdade dos seus Cidadãos, que beneficiam de igual atenção por parte das suas instituições, órgãos e organismos. É Cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro. A da União acresce à nacional e não a substitui.<sup>184</sup>

**Artigo 20.º 1. (TFUE)** É instituída a da União. É Cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro. A da União acresce à nacional e não a substitui.<sup>185</sup>

No mesmo artigo 20.º, n.º 2, do TFUE, foi enumerada uma série de direitos e deveres<sup>186</sup> aos Cidadãos da União, os quais deverão ser exercidos em condições e nos limites definidos pelos Tratados, dentre eles: o direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros; o direito de eleger e serem eleitos nas eleições para o Parlamento Europeu, bem como nas eleições municipais do Estado-Membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado; 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 e o direito de dirigir petições ao Parlamento Europeu, o direito de recorrer ao Provedor de Justiça Europeu e o direito de se dirigir às instituições e aos órgãos consultivos da União numa das línguas dos Tratados e de obter uma resposta na mesma língua.

A Cidadania europeia é tida, segundo o próprio TJUE, como o estatuto fundamental dos nacionais dos Estados-Membros<sup>187</sup>. Isso porque ela não se presta à preservação do Estado-nação, mas

---

<sup>183</sup> STELGES, Isabela Kathrin. **A cidadania da União Europeia**: uma sugestão para o Mercosul. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 16.

<sup>184</sup> GOMES, José Caramelo. **Tratado de Lisboa**. Anotado com todas as versões anteriores. Lisboa: Lusitana Editora, 2010. p. 47.

<sup>185</sup> GOMES, José Caramelo. **Tratado de Lisboa**. Anotado com todas as versões anteriores. Lisboa: Lusitana Editora, 2010. p. 166-167.

<sup>186</sup> Nada obstante haver previsão de “deveres”, o texto do artigo em questão traz apenas “direitos”,

<sup>187</sup> UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Conclusões do Advogado-geral, Miguel Poiares Maduro, no caso Rottmann. 30 set. 2009. Processo C-135/08. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=72572&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6552306>. Acesso 20 out. 2018.

se baseia na pluralidade de nacionalidades (a dos Estados-Membros), sendo, nesse sentido, uma Cidadania inclusiva<sup>188</sup>.

Ademais, para Poiares Maduro, a relação entre a Cidadania europeia e a nacionalidade dos Estados-Membros é intrínseca e, ao mesmo tempo, autônoma. Explica ele que, ao mesmo tempo em que a Cidadania da União pressupõe a nacionalidade de um Estado-Membro, é um conceito jurídico e político autônomo em relação à nacionalidade. Isso porque ela não significa um vínculo de pertencimento a um povo, nada obstante ser um vínculo de natureza política entre os Cidadãos europeus, baseado em um espaço político europeu, do qual emergem direitos e deveres:

Tentar dar uma resposta implica compreender bem as relações entre a nacionalidade de um Estado-Membro e a cidadania da União. Trata-se de duas noções, ao mesmo tempo, inextricavelmente ligadas e autônomas. A da União pressupõe a nacionalidade de um Estado-Membro, mas é também um conceito jurídico e político autônomo 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. Pressupõe a existência de um vínculo de natureza política entre os Cidadãos europeus, embora não se trate de um vínculo de pertença a um povo. Pelo contrário, este vínculo político une os povos da Europa e decorre do seu compromisso recíproco de abrir as suas comunidades políticas respectivas 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 isto que, por sua vez, legitima a autonomia e a autoridade da ordem jurídica comunitária. 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. Por outras palavras, não é que a aquisição e a perda da

---

<sup>188</sup> SILVEIRA, Alessandra. Cidadania Europeia e Direitos Fundamentais. In SILVEIRA, Alessandra, CANOTILHO, Mariana e FROUFE, Pedro Madeira (ed). **Direito da União Europeia: Elementos de Direito e Política da União**. Coimbra: Almedina, 2016, p. 23.

nacionalidade (e, com isso, da cidadania da União) sejam, em si mesmas, reguladas pelo direito comunitário, mas as condições da aquisição e da perda devem ser compatíveis com as regras comunitárias e respeitar os direitos e deveres do Cidadão europeu.<sup>189</sup>

Portanto, o caráter radicalmente inovador do conceito de Cidadania da UE reside no fato de a União pertencer “a” e ser composta “por” Cidadãos que, por definição, não partilham da mesma nacionalidade, conforme ideia originalmente apresentada por Joseph Weiler<sup>190</sup>.

Além da previsão em Tratado, a Cidadania da União teve grande impulso por meio da jurisprudência do TJUE, que desde o início, vem assegurando-a por meio de decisões que compõem o chamado acervo de Cidadania (*citizenship acquis*)<sup>191</sup>. Dentre as decisões, as mais paradigmáticas estão: caso Martínez Sala<sup>192</sup>, de 1998; seguido do caso Grzelczyk<sup>193</sup>(2001); caso Baumbast<sup>194</sup>(2002); caso D´Hoop<sup>195</sup>(2002); caso Trojani<sup>196</sup>(2004); Caso Bidar<sup>197</sup>(2005); caso Ioannidis<sup>198</sup>(2005); caso Zambrano<sup>199</sup>(2001); caso Rottmann<sup>200</sup>(2009); caso Dereci<sup>201</sup>(2011); caso Corman-Collins<sup>202</sup>(2013). Tais

---

<sup>189</sup> UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Conclusões do Advogado-geral, Miguel Poiares Maduro, no caso Rottmann. 30 set. 2009. Processo C-135/08, considerando 23. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=72572&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6552306>. Acesso 20 out. 2018.

<sup>190</sup> WEILLER, Joseph. **The Constitution of Europe**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 344.

<sup>191</sup> SILVEIRA, Alessandra. Cidadania Europeia e Direitos Fundamentais. In SILVEIRA, Alessandra, CANOTILHO, Mariana e FROUFE, Pedro Madeira (ed). **Direito da União Europeia: Elementos de Direito e Política da União**. Coimbra: Almedina, 2016, p. 22.

<sup>192</sup> UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Acórdão caso Martínez Sala, de 12 maio 1998, processo C-85/96. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=43841&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6582704>. Acesso em 18 fev. 2019.

<sup>193</sup> UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Acórdão caso Grzelczyk, 20 set. 2001. Processo C-184/99. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61999CJ0184&from=PT>. Acesso 18 nov. 2018.

<sup>194</sup> UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Acórdão caso Baumbast, 17 set. 2002, processo C-413/99. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=47668&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6582833>. Acesso em 18 fev. 2019.

<sup>195</sup> UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Acórdão caso D´Hoop, de 11 jul. 2002, processo C-224/98. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=47092&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6582931>. Acesso em 18 fev. 2019.

<sup>196</sup> UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Acórdão caso Trojani, de 07 set. 2004, processo C-456/02. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=49457&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6583053>. Acesso em 18 fev. 2019.

<sup>197</sup> UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Acórdão caso Bidar, de 15 mar. 2005, processo C-209/03. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=54113&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6583171>. Acesso em 18 fev. 2019.

<sup>198</sup> UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Acórdão caso Ioannidis, de 15 set. 2005, processo C-258/04. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=59732&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6583335>. Acesso em 18 fev. 2019.

<sup>199</sup> UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Acórdão caso Zambrano, de 08 mar. 2011, processo C-34/09. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=80236&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=2232620>. Acesso em 18 fev. 2019.

<sup>200</sup> UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Conclusões do Advogado-geral, Miguel Poiares Maduro, no caso Rottmann. 30 set. 2009. Processo C-135/08, considerando 23. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=72572&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6552306>. Acesso 20 out. 2018.

decisões são importantes, porquanto fortalecem a Cidadania da União enquanto Cidadania de direitos<sup>203</sup>, além de alargarem a abrangência da Cidadania para além dos Cidadãos dinâmicos, atingindo aqueles que não usufruem do direito de livre circulação, qual seja, os Cidadãos estáticos.

Esse acervo é resultado da necessidade de se reconhecer um estatuto de igualdade entre os Cidadãos dos Estados-Membros como participantes ativos do processo de integração<sup>204</sup>, reproduzindo o que Jean Monnet já apregoava quando do início do processo, de uma União de pessoas e não de Estados: “*Nous ne coalisons pas des États, nous unissons des hommes*”<sup>205</sup>.

A alcunha de estatuto fundamental dos Cidadãos dos Estados-Membros não é o resultado de mera engenharia legal, mas sim, reflete anos de aparente consenso político entre os Estados-Membros da União quanto à importância de capacitar, empoderar o Cidadão da União. Um empoderamento que inclui não só as prerrogativas do indivíduo em relação à União e aos seus Estados-Membros, mas também a sua capacidade de moldar o próprio processo de integração, de ser protagonista da União, ajudando a definir os seus objetivos e legitimar seu resultado<sup>206</sup>.

O debate sobre a Cidadania não inclui somente questões de livre circulação de pessoas no território europeu, mas também, expande-se para outras áreas tradicionalmente distanciadas do âmbito da integração europeia e do direito da União. Os direitos fundamentais, a democracia, o Estado de direito e a solidariedade são apenas alguns exemplos dos campos em que a noção de Cidadania começou a impregnar o debate europeu. Portanto, a Cidadania já não é relevante apenas se os

---

<sup>201</sup> UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Acórdão caso Dereci, de 15 nov. 2011, processo C-256/11. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=114222&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6583925>. Acesso 23 fev. 2019.

<sup>202</sup> UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Acórdão caso Corman-Collins, de 19 dez. 2013, processo C-9/12. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=145906&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6584338>. Acesso 23 fev. 2019.

<sup>203</sup> SILVEIRA, Alessandra. **Princípios de Direito da União Europeia**: Doutrina e Jurisprudência. Lisboa: Quid Juris, 2011, p. 17.

<sup>204</sup> FERNANDES, Sophie Perez. Em busca de um sentido de pertença à comunidade nascida da integração por via do estatuto de Cidadão da União – de Rottmann à Petruhin. **UNIO E-book - Workshop CEDU/UNISC 2016**. Disponível em: <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/54838/1/UNIO%20E-book%20-%20Workshop%20CEDU-UNISC%202016%20-%20Sophie%20Perez%20Fernandes.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2019.

<sup>205</sup> Discurso de Jean Monnet proferido no Clube da Imprensa Nacional, em Washington DC, na data de 30 de abril 1952. (UNIVERSITY OF PITTSBURG. Arhive of european integration. Disponível em: <http://aei.pitt.edu/14364/>. Acesso em 01 maio 2019).

<sup>206</sup> SARMIENTO, Daniel e SHARPSTON, Eleanor. European Citizenship and Its New Union: Time to Move On? In KOCHENOV, Dimitri. (ed.). **EU citizenship and federalism** – the role of rights. Cambridge University Press, 2017, p. 226.

Cidadãos da UE atravessarem as fronteiras dos Estados-Membros, conforme ensina Sarmiento e Sharpston<sup>207</sup>.

### 2.3.1 Os alargamentos

Como já dito, a Cidadania da União foi sendo construída e solidificada pelo TJUE, ante a análise de casos concretos remetidos pelos tribunais nacionais. A tendência da jurisprudência da Corte de Luxemburgo deu ensejo ao que Silveira<sup>208</sup> denomina de alargamentos da Cidadania.

Outros autores, como Spaventa<sup>209</sup>, preferem classificar por fases, sendo elas, a fase “mercado-Cidadão” (anterior à introdução da Cidadania da União no Tratado de Maastricht, caracteriza-se pela interpretação dos direitos dos migrantes económicos); a “fase constitutiva” (pós Tratado de Maastricht, nesse período, o Tribunal adotou uma visão ambiciosa da natureza, destacando-se os casos como Martínez Sala, Grzelczyk, D'Hope, Baumbast, MRAX<sup>210</sup> e Bidar, onde foi feita uma tentativa consciente de liberar a Cidadania – e bem assim o projeto da integração – de suas raízes de mercado); a “fase de consolidação” (caracterizada pelo aperfeiçoamento da jurisprudência, como por exemplo, os casos Trojani e Förster<sup>211</sup>) e, finalmente, a “fase reacionária” (que estamos testemunhando no presente, caracterizada pelo recuo da visão original do TJUE em favor de uma interpretação minimalista, que reafirma a centralidade do elo nacional de pertencimento, localizando firmemente a responsabilidade pela Sociedade voluntária mais vulnerável com o Estado de origem – casos como o Dereci<sup>212</sup> a Alimanovic<sup>213</sup>, são exemplos dessa fase.

---

<sup>207</sup> SARMIENTO, Daniel e SHARPSTON, Eleanor. European Citizenship and Its New Union: Time to Move On? In KOCHENOV, Dimitri. (ed.). **EU citizenship and federalism – the role of rights**. Cambridge University Press, 2017, p. 226.

<sup>208</sup> Termo utilizado por Silveira, no artigo Cidadania e Jusfundamentalidade na União Europeia – Do Argumento de James Madison a Jurisprudência Ruiz Zambrano. In CORREIA, Fernando Alvez; MACHADO Jónatas, E. M. e LOUREIRO, João Carlos (org.). Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho. Direitos e Interconstitucionalidade entre Dignidade e Cosmopolitismo. Coimbra: **Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra**, v. 3, 2012; e bem assim na obra Cidadania Europeia e Direitos Fundamentais. In SILVEIRA, Alessandra. CANOTILHO, Mariana; FROUFE (coord.). **Direito da União Europeia**. Elementos de Direito e Políticas da União. Princípios de Direito da União Europeia. Coimbra: Almedina. 2016.

<sup>209</sup> SPAVENTA, Eleanor. Earned Citizenship – Understanding Union Citizenship through Its Scope. In KOCHENOV, Dimitri. (ed.). **EU citizenship and federalism – the role of rights**. Cambridge University Press, 2017, p. 206.

<sup>210</sup> UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Acórdão caso MRAX, de 25 jul. 2002, processo C-459/99. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=47106&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6585492>. Acesso em 18 mar. 2019.

<sup>211</sup> UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Acórdão caso Förster, de 18 nov. 2008, processo C-158/07. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=68767&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6585656>. Acesso em 18 mar. 2019.

<sup>212</sup> UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Acórdão caso Dereci, de 15 nov. 2011, processo C-256/11. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=114222&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6583925>. Acesso 23 fev. 2019.

Para este trabalho, optou-se pela classificação dada por Silveira<sup>214</sup>, conforme se verá a seguir.

### **2.3.1.1 Primeiro alargamento – da Cidadania de mercado para a Cidadania social**

Desde o início, a Cidadania europeia teve por objetivo igualar os nacionais dos distintos Estados-Membros, conforme resulta claro no disposto nos artigos 9.º do TUE e 20.º, n.º 2, do TFUE.

Ciente disso, o TJUE, em 1998, ao analisar o caso Martínez Sala, iniciou o percurso de desvinculação do estatuto da Cidadania ao exercício de atividade económicas. Seguiram-se os casos Grzelczyk (de 2001, relativamente aos desempregados); caso Baumbast (de 2002, relativamente aos familiares de Cidadão da União que não e trabalhar migrante); caso D´Hoop (de 2002); caso Trojani (2004); Caso Bidar (2005); caso Ioannidis (esses últimos quatro casos relativamente aos Cidadãos da União se deslocam à procura de emprego). Basicamente, esses casos foram decididos com foco no princípio da proibição de discriminação em razão da nacionalidade e da desnecessidade de atividade assalariada para fazer uso do direito de circulação e residência entre os territórios dos Estados-Membros.

A título de exemplo dos casos supra indicados, o primeiro deles envolvia María Martínez Sala, de nacionalidade espanhola, que residia na república Federal da Alemanha, desde tenra idade. Entre os anos de 1976 e 1986, Martínez Sala exerceu, de forma não contínua, atividades assalariadas naquele Estado-Membro. Após esse período passou a receber ajuda social. Ante a negativa do governo alemão em conceder subsídio para a criação dos filhos de Martínez Sala, nas mesmas condições que os nacionais alemães, o TJUE foi demandado.

O Advogado-Geral nomeado para o caso, La Pergola, deu parecer no sentido de que a negativa feria tanto o princípio da proibição de discriminação em razão da nacionalidade quanto direito de o Cidadão da União de circular e de residir em qualquer Estado-Membro<sup>215</sup>.

---

<sup>213</sup> UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Acórdão caso Alimanovic, de 15 set. 2015, processo C-67/14. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=167661&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6585789>. Acesso 18 mar. 2019.

<sup>214</sup> O presente subcapítulo é, na sua maioria, baseado no seguinte artigo: SILVEIRA, Alessandra. Cidadania social na União Europeia – quo vadis? Avanços e recuos entre forças de coesão e fragmentação. in FERREIRA, Eduardo Paz (coord.). **União Europeia** - reforma ou declínio. Lisboa: Editora Nova Vega, 2016.

O TJUE entendeu que, enquanto nacional de um Estado-Membro que reside legalmente no território de outro Estado-Membro, Martínez Sala deveria ter o mesmo tratamento dos nacionais alemães, em função do princípio da não discriminação em razão da nacionalidade, (artigo 20.º, n.º 2, do TFUE)<sup>216</sup>.

Ainda, o TJUE partiu do pressuposto de que Martínez Sala havia sido autorizada a residir na Alemanha, e por isso o Tribunal não teve de basear o seu direito de residência no atual artigo 21.º, n.º 1, do TFUE<sup>217</sup>, muito menos preencher os requisitos previstos no artigo 7.º da Diretiva n.º 2004/38 (comprovação de suficiência de recursos e de seguro de doença).

Nos processos Baumbast e Trojani, todavia, o TJUE seria confrontado com tais condições e limitações – e, ainda, com a questão de saber se os Cidadãos europeus economicamente inativos gozariam de um direito de residência com fundamento no artigo 21.º, n.º 1, do TFUE.

No caso Baumbast, o TJUE reconheceu o efeito direto do artigo 21.º, n.º 1, do TFUE, pelo qual é assegurado a qualquer Cidadão da União o direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros, ainda que a própria disposição admita limitações a tal direito. Isso porque, nesse acórdão o TJUE confirmou o entendimento de que os Tratados dispensam a exigibilidade do exercício de uma atividade profissional, assalariada ou independente, para que os nacionais dos Estados-Membros gozem dos direitos relativos à Cidadania da União.

O caso era de recusa de autorizações de residência, por tempo indeterminado, aos familiares de Cidadãos europeus que exerceram atividades econômicas no Reino Unido. A decisão do TJUE foi no sentido de que os descendentes de um Cidadão da União, que passou a residir em outro Estado-Membro que não o seu de origem, têm o direito de aí residir com vista a frequentarem cursos de ensino geral, mesmo não sendo Cidadãos da União. Ainda, o TJUE entendeu que esses

---

<sup>215</sup> UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Conclusões do Advogado-geral Antonio La Pergola. Caso Martínez Sala, de 1 jul. 1997, processo C-85/96, considerando 20. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=100843&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6586088>. Acesso 20 mar. 2019.

<sup>216</sup> UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Acórdão caso Martínez Sala, de 12 maio 1998, processo C-85/96, considerando 63. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=43841&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6582704>. Acesso em 18 fev. 2019.

<sup>217</sup> “Art. 21.º 1. 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. [...]”. GOMES, José Caramelo. **Tratado de Lisboa**. Anotado com todas as versões anteriores. Lisboa: Lusitana Editora, 2010. p. 168.

descendentes, além de terem o direito de permanecer no Estado-Membro de residência, têm o direito de estarem acompanhados do genitor possuidor da guarda, mesmo sendo um não-nacional de Estado-Membro e mesmo havendo divórcio do genitor Cidadão da União.

No acórdão Trojani, um Cidadão francês residente na Bélgica, solicitou benefício de prestação social não contributivo (minimex). O pedido foi negado, sob o argumento de que ele não possuía nacionalidade belga e não fazia jus aos benefícios previstos pelas disposições europeias relativas à livre circulação de trabalhadores, uma vez que foi acolhido em uma casa do Exército de Salvação e, em contrapartida, prestava serviços de, aproximadamente, trinta horas por semana. O TJUE concluiu que Trojani tinha direito de invocar diretamente o artigo 21.º do TFUE (direito de circulação e residência livres no território dos Estados-Membros), ante sua qualidade de Cidadão europeu. Porém, esse direito está condicionado às limitações e condições previstas nos Tratados e nas disposições adotadas em sua aplicação, especialmente quanto à exigência da suficiência de recursos.

Na mesma linha de pensamento foi a decisão no caso Grzelczyk. Rudy Grzelczyk era um estudante universitário francês residindo na Bélgica. Os primeiros três anos de estudos, foram pagos com recursos financeiros do estudante. No último ano de estudos, o estudante pleiteou o rendimento mínimo de sobrevivência. Apesar de ter-lhe sido inicialmente concedido, o benefício acabou sendo revogado em função da sua condição de estudante, porquanto, segundo a negativa, a sua estadia na Bélgica não resultava da livre circulação dos trabalhadores. Chamado a dizer sobre o direito da União, o TJUE entendeu que o único motivo pelo qual Grzelczyk teve seu pedido negado era em decorrência de sua nacionalidade, o que feria o princípio da não discriminação em razão da nacionalidade.

Foi nesse acórdão que TJUE lança mão da expressão emblemática que passaria a ser utilizada em muitas outras decisões, qual seja:

[...]o estatuto de Cidadão da União tende a ser **o estatuto fundamental dos nacionais dos Estados-Membros** que permite aos que entre estes se encontrem na mesma situação obter, independentemente da sua nacionalidade e sem prejuízo das exceções expressamente previstas a este respeito, o mesmo tratamento jurídico.<sup>218</sup> (grifou-se)

Semelhante ao caso Grzelczyk, no processo Bidar, o TJUE foi confrontado com a questão da concessão de bolsas de estudos ao abrigo da Cidadania europeia. Sendo Bidar um estudante

---

<sup>218</sup> UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Acórdão caso Grzelczyk, 20 set. 2001. Processo C-184/99. Considerando 31. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61999CJ0184&from=PT>. Acesso 18 nov. 2018.

francês de Economia no University College of London, cujo pedido de ajuda financeira para cobertura das despesas de subsistência, sob a forma de empréstimo, resultou indeferido, a sua residência permanente no Reino Unido. Da mesma forma que o caso anterior, a conclusão da Corte de Luxemburgo foi no sentido de que a negativa feria o princípio proibição de discriminação (artigo 18.º do TFUE).

O caso Collins, deu continuidade à jurisprudência do caso D’Hoop e foi concluído no acórdão Ioannidis, no sentido de que um Cidadão da União que se desloca à procura de emprego à luz das exigências de igualdade de tratamento entre os Cidadãos europeus, trabalhadores ou não, nacionais do Estado-Membro acolhedor ou não. Collins, nacional da Irlanda, teve seu pedido de subsídio para candidatos a emprego negado pelas autoridades britânicas, sob o argumento de que não residia, de forma habitual, naquele Estado-Membro.

A coletânea de decisões do TJUE apresentada acima iniciou – e ampliou – a transição da comunidade econômica para a política. Segundo Silveira, subjacente à jurisprudência destacada neste item, há um princípio de igualdade federativa qual seja, qualquer Cidadão da União, estando sob a jurisdição de um Estado-Membro, faz jus aos benefícios sociais, definidos por esse Estado-Membro, em igualdade de condições. O destaque do alargamento é a expressa menção de que não somente Cidadãos economicamente ativos são assegurados pelo estatuto fundamental dos nacionais de Estados-Membros, mas também, os economicamente inativos.

### ***2.3.1.2 Segundo alargamento – da Cidadania social à Cidadania republicana***

O segundo alargamento de abrangência da Cidadania da UE tem como foco os Cidadãos europeus tidos como estáticos. Isso porque, até então, os direitos decorrentes da Cidadania da UE eram usufruídos, basicamente, pelos Cidadãos dinâmicos, ou seja, aqueles que faziam uso do direito de livre circulação entre os territórios dos Estados-Membros.

Não era mais possível manter o que a jurisprudência e doutrina convencionaram denominar de “discriminação inversa”, ante a previsão dos Tratados de tratamento igualitário entre os Cidadãos dos Estados-Membros, tal qual o disposto no artigo 20.º do TFUE que dispõe que os “Cidadãos da União gozam de direitos e estão sujeitos aos deveres previstos nos Tratados”. Os direitos previstos naquele dispositivo supra descrito estão também previstos, de forma expressa, da CDFUE, em seus artigos 39.º a 41.º, 43.º a 45.º.

Por discriminação inversa, segundo Poiares Maduro, ao atuar como Advogado-Geral no caso Carbonati<sup>219</sup>, entende-se os casos em que os nacionais de um Estado-Membro que não fazem uso das liberdades de circulação previstas no Tratado, acabam em uma situação jurídica menos favorável que os nacionais que exerceram os direitos baseado nessas liberdades. Nas suas palavras:

[...] «discriminações inversas». Esta expressão refere-se, designadamente, aos casos em que os nacionais de um Estado-Membro que não utilizaram as liberdades de circulação consagradas pelo Tratado se encontram numa situação jurídica menos favorável que os nacionais que exerceram os direitos baseados nessas liberdades. Como é sabido, o Tribunal de Justiça optou por ignorar estes casos, baseando-se na exclusão das situações puramente internas do âmbito de aplicação do direito comunitário. Assim, incumbe unicamente ao órgão jurisdicional nacional apreciar estas situações. Contudo, esta declaração de incompetência pode ter por efeito deixar o órgão jurisdicional nacional desarmado face a situações discriminatórias que tenham a sua origem na aplicação do direito comunitário. É difícil admitir que o direito comunitário se desinteresse de uma situação para cuja criação ele próprio contribuiu. Em tais casos, o direito comunitário criou um problema que o direito nacional não teria conhecido, nem, sem dúvida, tolerado, se não existisse esse mesmo direito comunitário, e para o qual o direito nacional está desarmado.

Conforme Silveira<sup>220</sup>, no atual estágio de proteção jusfundamental que a UE se encontra, especialmente ante a entrada em vigor da CDFUE, não há mais espaço para “discriminação inversa”, que diferencia o tratamento de Cidadãos estáticos dos dinâmicos, inclusive no que toca aos direitos fundamentais.

O TJUE deixou claro esse posicionamento ao analisar o caso Zambrano (C-34/09), em 2011, onde concluiu que o gozo da Cidadania europeia não está condicionado ao prévio exercício de uma liberdade de circulação e que, por meio da Cidadania da União, tem-se acesso ao padrão de jusfundamentalidade europeu (nível mais elevado de proteção) quando não haja outro canal de conexão com o direito da União<sup>221</sup>.

Trata o caso Zambrano de uma família, cujos pais colombianos pediram asilo à Bélgica, em 1999. Apesar da negativa das autoridades belgas quanto ao asilo, eles não foram deportados.

---

<sup>219</sup> UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Conclusões do Advogado-geral, Miguel Poiares Maduro, no caso Carbonati, de 06 maio 2004, processo C-72/03, considerando 55. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?sessionid=901A173DF1F06570609D9F8CD58EEA75?text=&docid=48725&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2229533>. Acesso em 20 abr. 2019.

<sup>220</sup> SILVEIRA, Alessandra. Cidadania Europeia e Direitos Fundamentais. In SILVEIRA, Alessandra. CANOTILHO, Mariana; FROUFE (coord.). **Direito da União Europeia**. Elementos de Direito e Políticas da União. Princípios de Direito da União Europeia. Coimbra: Almedina. 2016, p. 40.

<sup>221</sup> SILVEIRA, Alessandra. Cidadania e Jusfundamentalidade na União Europeia — Do Argumento de James Madison a Jurisprudência Ruiz Zambrano. In CORREIA, Fernando Alvez; MACHADO Jónatas, E. M. e LOUREIRO, João Carlos (org.). Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho. Direitos e Interconstitucionalidade entre Dignidade e Cosmopolitismo. Coimbra: **Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra**, v. 3, 2012, p. 946.

Entre inúmeros pedidos de autorização para residência, o casal teve dois filhos nascidos em território belga, logo nacionais daquele Estado.

O TJUE se deparou com a situação real de identificar a (in)existência de direito de permanência no Estado-Membro aos ascendentes de um Cidadão europeu de tenra idade, nacional daquele Estado-Membro. De forma genérica e abstrata, estava em causa identificar a extensão da Cidadania aos Cidadãos europeus estáticos (Cidadão que nunca havia saído do Estado-Membro de origem), ou se o caso era apenas de direito interno.

O TJUE entendeu que a Diretiva que trata da livre circulação e residência de Cidadãos da União e dos membros de sua família no território dos Estados-Membros, Diretiva 2004/38, não era aplicável ao caso, uma vez que não havia ali deslocamento/residência de um Cidadão da União para um Estado-Membro que não o seu de origem.

Ainda, ante a tenra idade (08 anos em 2011, ano da decisão), do Cidadão europeu, ele teria que deixar o território europeu para acompanhar seus pais, no caso de expulsão. Assim, entendeu o TJUE que, dentro do padrão de jusfundamentalidade europeu, para proteção da vida em família, e para não criar diferença de tratamento entre o Cidadão europeu que circula e o que permanece no Estado-Membro de origem, a família deveria permanecer no território da UE, a fim o Cidadão europeu exercer o essencial dos direitos conferidos pelo seu estatuto de Cidadão da União<sup>222</sup>.

### **2.3.1.3 Ponto de não retorno – O caso Rottmann**

O caso Rottmann<sup>223</sup> é paradigmático no âmbito de aplicação do estatuto da Cidadania da UE, porquanto, o TJUE analisou, pela primeira vez, a questão da extensão do poder discricionário que os Estados-Membros dispõem para determinar quem são os seus nacionais. Isso porque, ao perder a nacionalidade de um Estado-Membro, o Cidadão perderia, conseqüentemente, a qualidade de Cidadão da União. Ocorre que, assim decidindo, o Estado-Membro invade a área de competência da UE, pois, ao Cidadão da União é garantida uma série de direitos e deveres estabelecidos nos Tratados, notadamente, na CDFUE, conforme já mencionado alhures.

---

<sup>222</sup> UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Acórdão caso Zambrano, de 08 mar. 2011, processo C-34/09, Considerandos 41-44. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=80236&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=2232620>. Acesso em 18 fev. 2019.

Acórdão (TJUE) **Zambrano**, de 08 de março de 2011, proc. C-34/09. EU:C:2011:124. Considerandos 41-44

<sup>223</sup> UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Processo C-135/08. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pt&jur=C,T,F&num=C-135/08&td=ALL> Acesso 20 out. 2018.

A questão do processo principal envolveu J. Rottmann, nascido na Áustria, tendo adquirido nacionalidade alemã, posteriormente, ao fazer uso do exercício da livre circulação entre Estados-Membros da UE. Ocorre que antes de circular, Rottmann foi processado em um caso de burla profissional. Após a aquisição da nacionalidade alemã – e conseqüentemente perda da nacionalidade austríaca, nos termos do direito interno –, teve emitido contra si, mandado de detenção originário desse caso austríaco. Ao tomar ciência do processo, o governo alemão entendeu por bem declarar a perda da nacionalidade alemã à Rottmann, sob o fundamento de obtenção fraudulenta.

O processo chegou ao TJUE, ante o reenvio prejudicial por parte do Tribunal alemão, questionando, em síntese, o caso era de Direito da união ou apenas questão interna.<sup>224</sup> Em suas respostas, o TJUE entendeu que Rottmann poderia perder a naturalização obtida fraudulentamente, uma vez que o direito primário da União não se opõe a tal ato, nos termos do artigo 20.º do TFUE. Porém, condicionou que a decisão de revogação fosse orientada pelo princípio da proporcionalidade no sentido de oportunizar a recuperação da nacionalidade originária, no claro intuito de proteger a Cidadania da União a que fazia jus Rottmann, por já a ter adquirido, não importando sob o manto de qual nacionalidade.

Porquanto, apesar de a Cidadania pressupor a necessidade de nacionalidade de um Estado-Membro (artigo 20.º do TFUE), é um vínculo jurídico e político autônomo, baseado na existência de um espaço político europeu, do qual emergem direitos e deveres que não dependem dos Estados-Membros, necessitando, assim, a possibilidade de perda dessa condição ser equacionada à luz das regras do Direito da União, em respeito ao princípio da lealdade europeia<sup>225</sup>.

O diferencial aqui é que não houve liberdade de circulação, pois Rottmann era um nacional alemão e a decisão de perda da nacionalidade também foi alemã. O TJUE decidiu que não importava o exercício ou não da liberdade de circulação – antes ou depois da nacionalização alemã. O que importava para o caso era a perda do estatuto – leia-se direitos e deveres – de Cidadão da União,

---

<sup>224</sup> UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Conclusões do Advogado-geral, Miguel Poiares Maduro, no caso Rottmann. 30 set. 2009. Processo C-135/08, considerando 7. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=72572&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6552306>. Acesso 20 out. 2018.

<sup>225</sup> UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Conclusões do Advogado-geral, Miguel Poiares Maduro, no caso Rottmann. 30 set. 2009. Processo C-135/08, considerando 23. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=72572&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6552306>. Acesso 20 out. 2018.

ante a perda da nacionalidade alemã e da anterior perda da nacionalidade austríaca, ficando o recorrente em situação de apatridia.

Portanto, o caso foi apreciado como sendo um Cidadão estático e não dinâmico, inovando a questão, de o que seria seguido na decisão do Caso Zambrano (C-34/09), levando ao segundo alargamento, conforme já visto anteriormente.

O caso abre caminho para que um direito fundamental se sobreponha à Soberania de um Estado-Membro. Porquanto, a União, por meio da Cidadania europeia, acabou decidindo sobre a nacionalidade de um Cidadão, questão de competência dos Estados-Membros. Percebe-se um distanciamento da Cidadania da União do elo com o nacional e o robustecimento de sua ligação com os direitos fundamentais. Assim, no contexto europeu, o papel dos direitos fundamentais em legitimar o processo de integração da Europa vem ganhando crescente relevância, com a expansão do campo de atividades da UE. O que retoma um recurso desde 1689, com o Bill of Rights, em que os direitos fundamentais são utilizados como instrumento legitimador de empreendimentos políticos. Como já dito, a Cidadania europeia está indissociavelmente ligada à proteção dos direitos fundamentais. Isso porque, do seu início, como Cidadania de mercado – garantindo direitos aos Cidadãos economicamente ativos –, logo evoluiu para uma Cidadania social.

Carvalho<sup>226</sup> também aponta para a incorporação dos direitos fundamentais pelas instituições da UE, não somente em questões internas, mas também como requisito para novas adesões. Como exemplo, o mesmo autor indica a obrigatoriedade do respeito aos direitos fundamentais como um dos requisitos para o ingresso de um Estado terceiro no processo de integração, fato que tem impedido a Turquia de aderir à UE.

### **2.3.2 Do recuo jurisprudencial**

Após o início do segundo alargamento da Cidadania, nos anos de 2013 e 2014, houve considerável recuo na chamada jurisprudência pré-Brexit do TJUE, no caso Brey<sup>228</sup> (2013), seguido do caso Dano<sup>229</sup> (2014), Alimanovic<sup>230</sup> (2015) e Comissão Europeia contra Reino Unido<sup>231</sup> (2016).

---

<sup>226</sup> CARVALHO, Daniel Campos de. **Déficit democrático na União Europeia**. Tese de Doutorado. USP, 2012, p. 164.

<sup>228</sup> UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Caso Brey, processo C-140/12. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=C-140/12>. Acesso 18 mar. 2019.

Brey teve seu pedido de concessão de um subsídio compensatório a completar a sua pensão de reforma alemão pelas autoridades austríacas. A alegação das autoridades austríacas era de que, diante do valor reduzido da sua pensão, Brey não dispunha de recursos assaz para residir legalmente na Áustria. O TJUE concluiu que o fato de um nacional de um Estado-Membro se beneficiar de uma prestação de assistência social não é motivo suficiente para demonstrar que representa ele um encargo não razoável para o regime de segurança social do Estado-Membro de acolhimento<sup>232</sup>. Mas – eis o recuo – entendeu que a atribuição de determinar se a atribuição do subsídio representa uma sobrecarga não razoável para o regime nacional de segurança social é do tribunal nacional, não sua.

Na sequência, o caso Dano, envolveu uma mãe solteira e seu filho menor, ambos nacionais da Romênia, viviam em um apartamento de familiar que lhes providenciava a alimentação. O pai da criança era desconhecido. O rendimento da família era de apenas 317 euros mensais de pensão em função do filho. As autoridades alemãs recusaram o pedido de assistência de i) do seguro de base para candidatos a emprego e ii) da participação nas despesas de alojamento e de aquecimento.

O TJUE concluiu que a recusa era legítima com base na Diretiva 2004/38<sup>233</sup>, ignorando o fato de que as autoridades alemãs concederam à mãe (E. Dano) uma declaração de residência de duração ilimitada. Ademais, o TJUE recuou em relação à decisão do caso Trojani, em que a insuficiência de recursos financeiros não privaria o requerente do próprio conteúdo do direito de permanência. Isso porque nesse acórdão (Trojani), o TJUE esclareceu que, embora os Estados-Membros possam condicionar a residência de um Cidadão economicamente inativo à posse de recursos suficientes, acaso o Cidadão estiver residindo legalmente, então ele estaria protegido pelo princípio fundamental à igualdade de tratamento e não lhe podiam ser negadas prestações de assistência social.

---

<sup>229</sup> UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Caso Dano, processo C-333/13. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-333/13>. Acesso 18 mar. 2019.

<sup>230</sup> UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Caso Alimanovic, processo C-67/14. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-67/14>. Acesso 18 mar. 2019.

<sup>231</sup> UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Caso Comissão Europeia contra Reino Unido, processo C-308/14. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=C-308/14>. Acesso em 6 jul. 2019.

<sup>232</sup> UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Acórdão Caso Brey, processo C-140/12, considerando 75. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=141762&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=2240634>. Acesso 18 mar. 2019.

<sup>233</sup> Trata do direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros.

No acórdão Alimanovic (2015), o TJUE retrocedeu no seu entendimento, esposado no acórdão Vatsouras<sup>234</sup> de 2009, de que prestações de natureza financeira que se destinam a facilitar o acesso ao mercado de trabalho não podem ser consideradas prestações de assistência social, nos termos do artigo 24.º, n.º 2, da Diretiva 2004/38<sup>235</sup>. Os nacionais de um Estado-Membro à procura de emprego noutro Estado-Membro beneficiam do direito à igualdade de tratamento nos termos dos artigos 18.º<sup>236</sup> e 45.º, n.º 2 do TFUE<sup>237</sup>. Por isso, em Vatsouras, o TJUE entendeu que o desenvolvimento da Cidadania europeia já não permitiria excluir do âmbito de aplicação do artigo 45.º, n.º 2 do TFUE uma prestação de natureza financeira destinada a facilitar o acesso ao emprego no mercado de trabalho no Estado-Membro de acolhimento. Assim, a jurisprudência assente do TJUE apontava no sentido de que a derrogação prevista no artigo 24.º, n.º 2, da Diretiva 2004/38 deveria ser interpretada em conformidade com o artigo 45.º, n.º 2, do TFUE – que concretiza o princípio da igualdade de tratamento patente no artigo 18.º do TFUE.

Por fim, no caso Comissão Europeia contra Reino Unido, a acusação era de o Reino Unido de não ter cumprido o Regulamento n.º 883/2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social, por sujeitar os requerentes de determinadas prestações sociais ao chamado “teste do direito de residência”, sob o fundamento de que o teste seria incompatível com o sentido do referido regulamento e, simultaneamente, afrontaria o princípio da não discriminação em razão da nacionalidade.

Nestes termos, mais uma vez, e tal como nos casos Brey, Dano e Alimanovic, a questão envolvia o Regulamento n.º 883/2004 e a Diretiva 2004/38 e foi decidida em favor do Reino Unido.

Vê-se, pois, que tão celebrada proatividade do TJUE no tocante o desenvolvimento da Cidadania europeia parecia ter esgotado seu poder de ampliação da chamada Cidadania social,

---

<sup>234</sup> UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Acórdão caso Vatsouras, de 4 jun. 2009, processos apensos C-22/08 e C-23/08. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=75439&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2241086>. Acesso em 25 mar. 2019.

<sup>235</sup> Artigo 24.º Igualdade de tratamento 1. [...]. 2. Em derrogação do n.º 1, o Estado-Membro de acolhimento pode não conceder o direito a prestações de assistência social durante os primeiros três meses de residência ou, quando pertinente, o período mais prolongado previsto na alínea b) do n.º 4 do artigo 14.º, assim como, antes de adquirido o direito de residência permanente, pode não conceder ajuda de subsistência, incluindo a formação profissional, constituída por bolsas de estudo ou empréstimos estudantis, a pessoas que não sejam trabalhadores assalariados ou trabalhadores não assalariados, que não conservem este estatuto ou que não sejam membros das famílias dos mesmos.

<sup>236</sup> Artigo 18.º No âmbito de aplicação dos Tratados, e sem prejuízo das suas disposições especiais, é proibida toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade. O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, podem adotar normas destinadas a proibir essa discriminação.

<sup>237</sup> Artigo 45.º 1. [...] 2. A livre circulação dos trabalhadores implica a abolição de toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade, entre os trabalhadores dos Estados-Membros, no que diz respeito ao emprego, à remuneração e demais condições de trabalho.

entrando, quiçá, em uma fase reacionária do TJUE de Luxemburgo. Dois motivos são destacados por Silveira<sup>238</sup>, o primeiro seria o risco de “turismo social” – desacreditado pelas estatísticas que demonstraram que o impacto financeiro dos Cidadãos economicamente inativos é desprezível. Já o segundo motivo seria a pressão exercida pelos Estados-Membros sobre as instituições europeias, em face das ameaças populistas e xenófobas crescentes a cada nova disputa eleitoral nos Estados-Membros.

### 2.3.3 A Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE)

Com o avanço do processo de integração, passando da esfera econômica para a política, engendrado na década de 1990, a Cidadania Europeia passa por um momento importante, esboçado pela expansão dos direitos fundamentais junto aos órgãos europeus e pelos efeitos da crise econômica iniciada em 2008.

A influência dos direitos fundamentais, como propulsora do alargamento da Cidadania da União, consubstancia a base do presente subtítulo, uma vez que os casos paradigmáticos para os alargamentos da Cidadania, que serão estudados no próximo capítulo, envolvem direitos fundamentais à dignidade previstos no título I da CDFUE (como o direito à subsistência; à vida familiar e à proibição de tortura ou a penas desumanas ou degradantes) às liberdades previstas no título II da mesma Carta (como o direito ao respeito; à educação; ao trabalho) e à igualdade (tal qual o direito de igualdade perante a lei e a não discriminação em razão da nacionalidade).

Conforme ensina Silveira<sup>239</sup>, a Cidadania europeia está indissociavelmente ligada à proteção de direitos fundamentais e, assim, passou a oferecer a base jurídica para o suprimento de lacunas de proteção, aprofundamento do processo integrativo. Desde seu nascimento, como uma Cidadania de mercado, focada nos direitos dos Cidadãos que circulavam, logo evoluiu para uma Cidadania social, com dimensões de solidariedade social associadas ao exercício de liberdades econômicas e chegando a uma Cidadania republicana, com o exercício de direitos fundamentais.

---

<sup>238</sup> SILVEIRA, Alessandra. *Da jurisprudência do TJUE pós-Brexit sobre Cidadania europeia. A recuperação do fio de Ariadne identitário?* Disponível: <http://www.unio.cedu.direito.uminho.pt/Uploads/UNIO%203/UNIO%203%20PT/Alessandra%20Silveira.pdf>. Acesso em 22 jun de 2019.

<sup>239</sup> SILVEIRA, Alessandra. *Da jurisprudência do TJUE pós-Brexit sobre Cidadania europeia. A recuperação do fio de Ariadne identitário?* Braga: UNIO EU Law Journal. Disponível: <http://www.unio.cedu.direito.uminho.pt/Uploads/UNIO%203/UNIO%203%20PT/Alessandra%20Silveira.pdf>. Acesso em 22 jun de 2019.

E para que esse percurso fosse possível, o papel do TJUE foi decisivo. Em 1998, ao analisar o caso Martínez Sala, o TJUE iniciou o percurso de desvinculação do estatuto da Cidadania ao exercício de atividade econômicas. Seguiram-se os casos Grzelczyk (de 2001, relativamente aos desempregados); caso Baumbast (de 2002, relativamente aos familiares de Cidadão da União que não e trabalhar migrante); caso D´Hoop (de 2002); caso Trojani (2004); Caso Bidar (2005); caso Ioannidis (esses últimos quatro casos relativamente aos Cidadãos da União se deslocam à procura de emprego). Basicamente, esses casos foram decididos com foco no princípio da proibição de discriminação em razão da nacionalidade e da desnecessidade de atividade assalariada para fazer uso do direito de circulação e residência entre os territórios dos Estados-Membros.

A proposta de uma UE vem se efetivando gradualmente, esboçando uma autoridade política indefinida que não será nem pode ser uma cópia ampliada do Estado-nação, assim como os Estados-nações não são nem poderiam ser versões maiores de propriedades, paróquias ou municipalidades<sup>240</sup>, nada obstante se utilizar da Cidadania, que, atualmente, está diretamente ligado ao Estado-nação<sup>241</sup>.

Efetivamente, o estatuto da Cidadania da União, que será estudado, pormenorizadamente, no próximo capítulo, foi sendo reconhecido enquanto processo de dimensão jurídico-constitucional, motivo pelo qual há dificuldade em defini-lo em termos dogmáticos. Para a construção dessa dimensão, a contribuição do TJUE foi decisiva, como já dito, uma vez que forjou ele, ao longo do tempo, “o estatuto fundamental dos nacionais dos Estados-Membros”. Esse termo foi utilizado pela primeira vez no acórdão Grzelczyk<sup>242</sup>, a saber:

Efectivamente, o estatuto de Cidadão da União tende a ser o estatuto fundamental dos nacionais dos Estados-Membros que permite aos que entre estes se encontrem na mesma situação obter, independentemente da sua nacionalidade e sem prejuízo das excepções expressamente previstas a este respeito, o mesmo tratamento jurídico.

Referido estatuto permite que o não-nacional de um Estado-Membro receptor tenha o mesmo tratamento do nacional desse Estado-Membro, ou seja, ser Cidadão europeu significa

---

<sup>240</sup> BAUMAN, Zygmunt. **Europa**. Trad. Carlos A. Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006, p. 135.

<sup>241</sup> TOSTES, Ana Paula. **União europeia**: o poder político do direito. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p.381.

<sup>242</sup> UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Acórdão caso Grzelczyk, 20 set. 2001. Processo C-184/99. Considerando 31. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61999CJ0184&from=PT>. Acesso 18 nov. 2018.

basicamente ser titular de direitos protegidos pela ordem jurídica europeia – especialmente direitos fundamentais<sup>243</sup>.

A CDFUE é resultado de um intenso debate promovido pelo “Conselho Europeu de Tampere”<sup>244</sup> com a Sociedade civil, em sessões abertas e como regra para aprovação das propostas, o consenso, resultando na aprovação do texto de 54 artigos que tratam de assuntos como dignidade, liberdades, igualdade, solidariedade, Cidadania e justiça. A forma como o texto da CDFUE foi redigida, em um ambiente aberto, destoou do modo com que as negociações de cúpula europeias geralmente ocorrem, motivo de insatisfação dos europeus em relação à tomada de decisões no âmbito da UE, servindo de referência na busca de uma nova dinâmica da política europeia<sup>245</sup>.

Com a entrada em vigor da CDFUE, anexada ao Tratado de Lisboa, o núcleo base do conjunto normativo de proteção aos direitos do Cidadão da União passou a ter força vinculante tanto à UE (leia-se aqui instituições e demais órgãos) como aos Estados-Membros.

Nesse sentido, o papel do TJUE, em diálogo como os tribunais nacionais, no domínio da proteção contra violações aos direitos fundamentais, expõe a Interculturalidade europeia – aí inserida a política multinacional – e converge a diversidade das normas culturais para a proteção máxima dos direitos e deveres advindos da Cidadania da União, tal como se verificou pelas decisões dos casos que compõem a “*citizenship acquis*”, dentre outras<sup>246</sup>.

Os direitos fundamentais possuem grande importância no processo de integração, porquanto são o elo formador da Cidadania europeia, posicionando o indivíduo como titular de direitos, que fazem parte de um “núcleo duro”, previsto tanto na Convenção Europeia dos Direitos do Homem, quanto no TUE, no TFUE e na CDFUE. Diga-se núcleo duro, porquanto tais normas asseguram o mínimo e proteção, abaixo do qual nenhum Estado pode passar, devendo convergir para tal padrão.

---

<sup>243</sup> SILVEIRA, Alessandra. Cidadania de direitos e comunidade política europeia (sobre a cidadania europeia que se move dos tribunais para a área política). In DAVID, Sofia (org.) **Contencioso da nacionalidade**. Lisboa: Centro de estudos Judiciários, 2017. Disponível em: [http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/Administrativo\\_fiscal/eb\\_Nacionalidade\\_2ed.pdf](http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/Administrativo_fiscal/eb_Nacionalidade_2ed.pdf). Acesso em 04 abr. 2019.

<sup>244</sup> A reunião do Conselho foi realizada na cidade finlandesa de Tampere, daí o nome, em outubro de 1999 e era composto por quinze representantes de Chefes de Estados e Governos, um representante da Comissão, trinta representantes dos parlamentos nacionais e dezesseis representantes da assembleia comunitária. (CARVALHO, Daniel Campos de. **Déficit democrático na União Europeia**. Tese de Doutorado. USP, 2012, p. 144)

<sup>245</sup> CARVALHO, Daniel Campos de. **Déficit democrático na União Europeia**. Tese de Doutorado. USP, 2012, p. 145-146.

<sup>246</sup> WEILER, Joseph H. H. Os direitos fundamentais e os limites fundamentais. Normas comuns e valores antagônicos na proteção dos direitos do homem KASTORYANO, Riva. **Que Identidade para a Europa?** Lisboa: Ed. Ulisseia, 2004, p. 90.

Tanto é que para Soysal<sup>248</sup>, a evolução normativa dos direitos do homem, surgida no pós-guerra, transmitida por atores transnacionais tem orientado as políticas nacionais. Processo que vem deslocando a fonte de legitimidade dos direitos associados ao pertencimento a um Estado-nação. Em substituição ao conceito de Nação, surge o conceito de pessoa e o critério de nacionalidade é substituído pelo de residência. Ainda, segundo a autora esse processo de Cidadania pós-nacional daria legitimidade para os nacionais de Estado terceiro reivindicar direitos atribuídos apenas aos nacionais dos Estados-Membros.

O TJUE já teve a oportunidade de se manifestar acerca de alguns processos envolvendo o assunto, nada obstante serem casos limitados a estrangeiros casados com Cidadãos na União ou por trabalharem em empresas europeias. Isso porque os Estados-Membros são os detentores (e sem intenção de abdicar) da competência em matéria de regulação de entrada e condições de permanência de estrangeiros no seu território, garantia considerada elemento essencial do exercício de Soberania.

Dentre as garantias previstas na CDFUE, destaca-se o nível de proteção mais elevado.

### **2.3.3.1 O nível de proteção mais elevado**

O artigo 53.º da CDFUE assim preceitua:

Nenhuma disposição da presente Carta deve ser interpretada no sentido de restringir ou lesar os direitos do Homem e as liberdades fundamentais reconhecidos, nos respetivos âmbitos de aplicação, pelo direito da União, o direito internacional e as Convenções internacionais em que são Partes a União ou todos os Estados-Membros, nomeadamente a Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, bem como pelas Constituições dos Estados-Membros.<sup>251</sup>

Segundo Canotilho<sup>252</sup>, ao prever a norma contida no supracitado artigo, o objetivo, ao menos inicialmente, era aclarar a relação entre a CDFUE e a Convenção Europeia de Direitos do Homem (CEDH), para que a proteção assegurada no nível da UE não fosse inferior ao daquele previsto

---

<sup>248</sup> SOYSAL, Yasemin. **Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe**. Chicago: University of Chicago Press, 1994 apud GUIRAUDON, Virginie. O Multiculturalismo e o Direito dos Estrangeiros na União Europeia in KASTORYANO, Riva. **Que Identidade para a Europa?** Lisboa: Ed. Ulisseia, 2004, p. 130.

<sup>251</sup> UNIÃO EUROPEIA. Carta de direitos fundamentais da união europeia. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=EN>. Acesso em 02 abr. 2019.

<sup>252</sup> CANOTILHO, Mariana. Artigo 53.º Nível de proteção. In SILVEIRA, Alessandra; CANOTILHO, Mariana. (Coord.) **Carta dos direitos fundamentais da união europeia comentada**. Coimbra: Almedina, 2013. p. 606.

na CEDH, de acordo com a previsão inserta no artigo 6.º do TUE<sup>253</sup>. Ademais, o texto do referido dispositivo legal tem como modelo o 53.º da CEDH<sup>254</sup>.

Ocorre que a previsão do nível de proteção mínimo acabou por alargar o *standard* de proteção dos direitos fundamentais no âmbito da UE para um nível de proteção mais elevado. Essa proteção deve sempre ser avaliada do “ponto de vista do Cidadão em relação à autoridade pública”<sup>255</sup>, sendo que o nível mais elevado de proteção é o que se apresentar mais benéfico ao indivíduo.

De acordo com Canotilho<sup>256</sup>, essa norma apresenta duas dimensões essenciais, considerando que deve ela ser concebida como um princípio de interpretação das normas que tratam de direitos fundamentais, a ser observado tanto pela União como pelos Estados-Membros. A primeira dimensão implica na sua aceitação por aqueles que têm como atribuição a proteção dos direitos fundamentais, especialmente, o TJUE e os tribunais constitucionais nacionais, das diferentes formulações do mesmo direito existentes. Na prática, o intérprete deve considerar, dentre as normas potenciais de serem aplicadas ao caso, optar por aquela que conferir um nível mais elevado de proteção do direito invocado. A segunda dimensão essencial, segundo a mesma autora, é que o nível mais elevado de proteção deve ser o compasso a solucionar possíveis conflitos de normas fundamentais<sup>257</sup>.

---

<sup>253</sup> Artigo 6.º 1. A União reconhece os direitos, as liberdades e os princípios enunciados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, de 7 de dezembro de 2000, com as adaptações que lhe foram introduzidas em 12 de dezembro de 2007, em Estrasburgo, e que tem o mesmo valor jurídico que os Tratados. De forma alguma o disposto na Carta pode alargar as competências da União, tal como definidas nos Tratados. Os direitos, as liberdades e os princípios consagrados na Carta devem ser interpretados de acordo com as disposições gerais constantes do Título VII da Carta que regem a sua interpretação e aplicação e tendo na devida conta as anotações a que a Carta faz referência, que indicam as fontes dessas disposições. 2. A União adere à Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais. Essa adesão não altera as competências da União, tal como definidas nos Tratados. 3. Do direito da União fazem parte, enquanto princípios gerais, os direitos fundamentais tal como os garante a Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e tal como resultam das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros. (GOMES, José Caramelo. **Tratado de Lisboa**. Anotado com todas as versões anteriores. Lisboa: Lusíada Editora, 2010. p. 43.)

<sup>254</sup> Artigo 53º da CEDH (salvaguarda dos direitos do homem reconhecidos por outra via) – Nenhuma das disposições da presente Convenção será interpretada no sentido de limitar ou prejudicar os direitos do homem e as liberdades fundamentais que tiverem sido reconhecidos de acordo com as leis de qualquer Alta Parte Contratante ou de qualquer outra Convenção em que aquela seja parte. (EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. Convenção europeia dos direitos do homem. Disponível em: [https://www.echr.coe.int/documents/convention\\_por.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/convention_por.pdf). Acesso em: 02 de maio de 2019)

<sup>255</sup> CANOTILHO, Mariana. Artigo 53.º Nível de proteção. In SILVEIRA, Alessandra; CANOTILHO, Mariana. (Coord.) **Carta dos direitos fundamentais da união europeia comentada**. Coimbra: Almedina, 2013, p. 607.

<sup>256</sup> CANOTILHO, Mariana. Artigo 53.º Nível de proteção. In SILVEIRA, Alessandra; CANOTILHO, Mariana. (Coord.) **Carta dos direitos fundamentais da união europeia comentada**. Coimbra: Almedina, 2013, p. 610.

<sup>257</sup> CANOTILHO, Mariana. Artigo 53.º Nível de proteção. In SILVEIRA, Alessandra; CANOTILHO, Mariana. (Coord.) **Carta dos direitos fundamentais da união europeia comentada**. Coimbra: Almedina, 2013, p. 610.

Para Villaça e Silveira, com a entrada em vigor da CDFUE se abriu condições de desenvolvimento de um modelo sofisticado de proteção dos direitos fundamentais, ante a existência de vinte e oito padrões de proteção, sem olvidar CEDH e da CDFUE, o que significa:

[...] um modelo em que padrões de direitos fundamentais de diferentes fontes interagem de acordo com o Artigo 6.º do TUE e são articuladas de acordo com o princípio do mais alto nível de proteção dos direitos fundamentais.<sup>258</sup>

Apesar de o princípio em questão já ter sido aplicado na prática, notadamente pelo TJUE<sup>259</sup>, segundo Canotilho<sup>260</sup>, boa parte da doutrina levanta reservas quanto a sua aplicação. Dentre as vozes mais críticas, Pernice<sup>261</sup> argumenta que a norma em questão possui pouco significado prático, especialmente frente ao princípio do primado do direito da União<sup>262</sup>. Já Cartabia<sup>263</sup> entende que a previsão inserta no artigo 53.º não passa de princípio interpretativo e que a CDFUE é apenas uma proteção adicional dos direitos fundamentais na Europa, sem intenção de substituir as variadas formas de proteção existentes nos Estados-Membros.

Para Fernandes e Silveira<sup>264</sup>, há um respeito pelas identidades constitucionais dos Estados-Membros, conforme previsão no artigo 4.º, n.º 2, do TUE, pelas suas tradições constitucionais comuns (artigo 6.º, n.º 3, do TUE), assim como pelo nível mais elevado de proteção dos direitos fundamentais (artigo 53.º do CDFUE), como produto do direito da UE. As autoras explicam que não há "rendição" por parte do princípio do primado do direito da UE às constituições dos Estados-Membros, porquanto é o próprio direito da UE que reconhece e autoriza o respeito pelas identidades

---

<sup>258</sup> VILAÇA, José Luis da Cruz Vilaça; SILVEIRA. O processo de federalização europeia e a dinâmica dos direitos fundamentais. In KOCHENOV, Dimitri. (ed.). **EU citizenship and federalism – the role of rights**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017, p. 141.

<sup>259</sup> Seguem alguns dos casos que o TJUE já se pronunciou a respeito do princípio do nível mais elevado de proteção dos direitos fundamentais: UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Acórdão caso Ómega, 14 out. 2004, processo C-36/02. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-36/02>, acesso 25 out. 2018; UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Acórdão caso Taricco, 8 dez. 2015, processo. C-105/14, disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-105/14>, acesso 25 out. 2018; UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Acórdão caso Petruhhin, 6 set. 2016, processo C-182/15. Disponível em <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-182/15>. Acesso 25 out. 2018.

<sup>260</sup> CANOTILHO, Mariana. Artigo 53.º Nível de proteção. In SILVEIRA, Alessandra; CANOTILHO, Mariana. (Coord.) **Carta dos direitos fundamentais da união europeia comentada**. Coimbra: Almedina, 2013, p. 610.

<sup>261</sup> Ver: PERNICE, Ingolf. **The Charter of Fundamental Rights in the Constitution of the European Union**. Berlin: Walter Hallstein Institut. Paper. Disponível em: [www.whi-berlin.de/documents/whi-paper1402.pdf](http://www.whi-berlin.de/documents/whi-paper1402.pdf). Acesso em: 02 maio 2019.

<sup>262</sup> Por esse princípio o direito nacional não pode ser aplicado quando incompatível com o direito da União; a obrigação em suprimir ou reparar as consequências de um ato nacional contrário ao direito da União e a obrigação de respeito ao direito da União. (SILVEIRA, Alessandra. **Princípios de direito da união europeia**. Doutrina e jurisprudência. Lisboa: Quid Juris, 2011, p. 104.

<sup>263</sup> Ver: CARTABIA, Marta. Artigo 53. Livello di protezione. In BIFULCO, Raffaele; CARTABIA, Marta; CELOTTO, Alfonso (org.). **L'Europa Dei Diritti: Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea**. Bologna: Il Mulino, 2001.

<sup>264</sup> FERNANDES, Sophie; SILVEIRA, Alessandra. E pur si muove! After all, we do have a highest level of protection of fundamental rights... (about the Taricco saga). Braga: **Blog Revista UNIO/Uminho**, Dez/2017. Disponível em: <https://officialblogofunio.com/2017/12/>. Acesso em 05 maio 2019.

constitucionais, as tradições constitucionais comuns e os níveis mais altos de proteção garantidos pelas constituições nacionais.

Entendido o nível mais elevado de proteção no tocante aos direitos fundamentais previstos na CDFUE, necessário se faz entender como esse princípio pode ser inserido no direito da União e colocado em prática.

Com esse escopo, o próximo subtítulo é dedicado ao direito multinível que serve a acomodar poderes constituintes com fontes e legitimidades diferentes e, por consequência, relações interconstitucionais de concorrência, convergência e posições de conflito entre as suas constituições, justapondo-as.

Isso porque, segundo Canotilho, para compreender os desafios constitucionais da internacionalização, da Globalização e da regionalização é necessário passar por rupturas paradigmáticas, como o referencial Constituição-Estado; as teorias constitucionais isoladas e únicas e compreender o “constitucionalismo evolutivo” em o sistema multipolar de governança constitucional<sup>265</sup>.

## **2.4 O DIREITO MULTINÍVEL: TEORIA DA INTERCONSTITUCIONALIDADE<sup>270</sup>**

Ante o cenário globalizado que se nos apresenta na atualidade, como processo policêntrico que envolve vários domínios de atividade, tais quais, economia, política, tecnologia, militar, cultural e ambiental, como já visto no primeiro capítulo, os conceitos jurídicos então existentes já não são mais suficientes a compreender os fenômenos sócio-político-jurídicos em formação<sup>271</sup>.

Para o estudo do presente trabalho o direito multinível se mostra de extrema relevância para entender como ocorre a relação entre o direito da União e o direito nacional dos Estados-Membros, em especial, no tocante à garantia dos direitos fundamentais que reflete, inevitavelmente, na Cidadania da União, como já dito alhures.

---

<sup>265</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **“Brançosos” e Interconstitucionalidade**: Itinerários dos Discursos sobre a Historicidade Constitucional. Coimbra: Almedina, 2006, p. 205.

<sup>270</sup> Essa secção é parte do artigo: DEMARCHI, Clovis; SUZIN, Jaine Cristina. Do castelo para a rede, da Europa para a América: aplicação da teoria da interconstitucionalidade na Corte Interamericana. **Revista JURIS**: Rio Grande, v. 28, n. 1, 2018, p. 137-156.

<sup>271</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **“Brançosos” e Interconstitucionalidade**: Itinerários dos Discursos sobre a Historicidade Constitucional. Coimbra: Almedina, 2006, p. 294 –295.

Alcançando tal fenômeno, em 1998, Lucas Pires introduz a teoria da interconstitucionalidade em Portugal que, mais tarde, foi desenvolvida por JJ. Gomes Canotilho. Referida teoria tem por escopo compreender o problema da articulação entre os poderes constituintes com fontes e legitimidades diferentes e, por consequência, as relações interconstitucionais de concorrência, convergência e posições de conflito entre as suas constituições, justapondo-as<sup>272</sup>.

Canotilho explica que para compreender os desafios constitucionais da internacionalização, da Globalização e da regionalização é necessário passar por rupturas paradigmáticas, tais como: 1) superar o referencial Constituição-Estado; 2) ultrapassar as teorias dos “momentos constitucionais” isoladas e únicas e compreender o “constitucionalismo evolutivo” e 3) substituir o esquema hierárquico-normativo do direito constitucional por um sistema multipolar de governança constitucional<sup>273</sup>.

E a UE, como fenômeno organizativo em gestação<sup>274</sup>, sem se enquadrar em nenhum dos conceitos jurídico-políticos tradicionais que compõem o Estado democrático de direito, tem sido agraciada com a alcunha de “objeto político não identificado”, nas palavras de Jacques Delors<sup>275</sup>.

Para Silveira<sup>276</sup>, diferentemente dos Estados federais, cujos processos de decisão são o resultado da combinação de processos decisórios que ocorrem entre os Estados federados e a União, na UE, o sistema de governação é multinível. Isso porque não há uma única liderança na UE, mas sim uma complexa rede de atores, dentre públicos e privados. Assim as decisões ganham mais força diante da necessidade de consenso mais alargado envolvendo não somente os Estados-Membros e a UE mas também outros atores, o que demanda para as decisões, a combinação de procedimentos formais e

---

<sup>272</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **“Brançosos” e Interconstitucionalidade**: Itinerários dos Discursos sobre a Historicidade Constitucional. Coimbra: Almedina, 2006, p. 283.

<sup>273</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **“Brançosos” e Interconstitucionalidade**: Itinerários dos Discursos sobre a Historicidade Constitucional. Coimbra: Almedina, 2006, p. 205.

<sup>274</sup> SILVEIRA, Alessandra. Cidadania de Direitos e Comunidade Política Europeia (sobre a cidadania Europeia que se move dos Tribunais para a Arena Política). In **Contencioso da Nacionalidade**. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, nov. 2017.

<sup>275</sup> SILVEIRA, Alessandra. Cidadania de direitos e comunidade política europeia (sobre a cidadania europeia que se move dos tribunais para a área política). In DAVID, Sofia (org.) **Contencioso da nacionalidade**. Lisboa: Centro de estudos Judiciários, 2017. Disponível em: [http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/Administrativo\\_fiscal/eb\\_Nacionalidade\\_2ed.pdf](http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/Administrativo_fiscal/eb_Nacionalidade_2ed.pdf). Acesso em 04 abr. 2019.

<sup>276</sup> SILVEIRA, Alessandra. Interconstitucionalidade: Normas Constitucionais em Rede e Integração Europeia na Sociedade Mundial. In WALMOTT, Alexandre e COELHO, Saulo Pinto. **Interconstitucionalidade e Interdisciplinaridade**: Desafios, Âmbitos e Níveis de Interação no Mundo Global. Uberlândia: Laboratório Americano de Estudos Constitucionais Comparado – LAECC, 2015.

informais de conciliação entre esses representantes públicos e privados. Sendo, pois, por isso que a teoria das redes bem a representa.

Segundo Poiares Maduro, a UE constitui uma comunidade política emergente que comporta reivindicação de autoridade normativa e política independente, porém não detém poder constituinte como o das comunidades políticas nacionais. Seu constitucionalismo assenta em uma legitimidade plural<sup>277</sup>. E é por isso que Silveira afirma que a teoria da interconstitucionalidade objetiva:

[...] promover o entrelaçamento ou a interação reflexiva entre distintas ordens jurídicas, solucionando as disputas sem a imposição “top down” na relação entre elas, sempre no pressuposto de que não há (nem deve haver) uma única instância decisória em matéria jurídico-constitucional na UE.<sup>278</sup>

De acordo com Canotilho, a teoria da interconstitucionalidade possui elementos básicos, quais sejam, a autodescrição e a interorganização das constituições nacionais. Sendo que o primeiro representa um texto autorreferente, conservando a memória e a identidade política que, quando inseridos em uma rede interconstitucional, assumem-se como auto referência. Por essa razão é que o autor usa a metáfora de que estas constituições desceram do “castelo para a rede”, sem perderem o seu papel identificador<sup>279</sup>.

A auto referência leva à Interculturalidade constitucional que é a partilha de culturas ou concepções de encarar o mundo e os outros. O mesmo autor conceitua cultura, segundo visão haberliana, como o conjunto de atitudes, de ideias, de experiências, de padrões de valores, de expectativas de ações e de comportamentos objetivos tanto dos Cidadãos quanto de grupos.<sup>280</sup>

Já o segundo elemento, interorganização, é a necessidade auto descritiva da organização superior. Segundo Canotilho<sup>281</sup>, não há consenso se a autodescrição interorganizativa pressupõe um texto constitucional auto descritivo ou a descrição pode resultar da assumpção de textos inicialmente concebidos como convenções interestatais. Como exemplo, alguns dos princípios previstos nos TUE

---

<sup>277</sup> POIARES MADURO, Miguel. **Constituição Plural**: Constitucionalismo e União Europeia. Cascais: Principia, 2006, p. 08.

<sup>278</sup> SILVERA, Alessandra. Teoria da Interconstitucionalidade: entre os Processos de Constitucionalização e Democratização da UE (Manuscrito).

<sup>279</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **“Brançosos” e Interconstitucionalidade**: Itinerários dos Discursos sobre a Historicidade Constitucional. Coimbra: Almedina, 2006, p. 268–269.

<sup>280</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **“Brançosos” e Interconstitucionalidade**: Itinerários dos Discursos sobre a Historicidade Constitucional. Coimbra: Almedina, 2006, p. 271.

<sup>281</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **“Brançosos” e Interconstitucionalidade**: Itinerários dos Discursos sobre a Historicidade Constitucional. Coimbra: Almedina, 2006, p.270.

são aludidos como constitucionais pelo TJUE, consubstanciados pelo princípio do primado (artigo 4.º do TUE).

A primeira manifestação do TJUE acerca do princípio do primado do direito da União foi o caso *Costa & Ennel*<sup>282</sup>, em que o pedido de reenvio prejudicial colocou em evidência as relações constitucionais entre a UE e os Estados-Membros<sup>283</sup>. Isso porque, o problema subjacente a todo reenvio prejudicial é o da coexistência de duas normas jurídicas contrárias, mas igualmente aplicáveis na ordem interna dos Estados-Membros; uma proveniente da norma constitucional da União e a outra, da norma constitucional interna, dos Estados-Membros.

Nesse sentido, o papel do TJUE é (e tão somente) identificar qual das normas “conflitantes” é aplicável ao caso em concreto, ou seja, decidir se trata-se de direito da União, porquanto, nesse caso, havendo conflito entre norma europeia e nacional, a primeira goza de preferência aplicativa. Não se trata de declarar a inconstitucionalidade de uma norma em deferência a outra, mas, simplesmente, dar preferência aplicativa, sem qualquer análise acerca da (in)constitucionalidade, ante a inexistência de hierarquia de normas provenientes de distintas fontes, como sói o caso da UE. A aplicação propriamente dita da norma ao caso concreto é de competência do tribunal nacional. Esse o processo é o objeto de estudo da teoria da interconstitucionalidade.

No caso *Costa & Ennel*, a conclusão do TJUE foi de que a UE (então Comunidade) possui uma ordem jurídica própria, integrada pelos sistemas jurídicos dos seus Estados-Membros. E que, ao assinarem os Tratados constitutivos, os Estados-Membros transferiram direitos e obrigações da ordem jurídica interna para a ordem jurídica da União, implicando em uma limitação definitiva dos seus direitos soberanos, criando, assim, um conjunto de normas aplicável aos seus nacionais e a si próprios que não pode ser ignorado e muito menos preterido pelo direito interno<sup>284</sup>. A obrigatoriedade de tal observância por parte dos Estados-Membros e da própria UE decorre do princípio da lealdade europeia e de seus corolários, em especial o do primado.

---

<sup>282</sup>INFOCURIA. Acórdão caso *Costa/ENEL*, 15 jul. 1964, processo. C-6-64. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=6-64&td=ALL>. Acesso 18 nov. 2018.

<sup>283</sup> INFOCURIA. Conclusões do advogado geral, caso *Costa/ENEL*, 15 jul. 1964, processo. C-6-64. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=6-64&td=ALL>. Acesso 18 nov. 2018.

<sup>284</sup> INFOCURIA. Acórdão caso *Costa/ENEL*, 15 jul. 1964, processo. C-6-64. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=6-64&td=ALL>. Acesso 18 nov. 2018.

Percebe-se a importância do caso Costa & Ennel teve sobre o direito da União ao ler as declarações anexadas à ata final da Conferência Intergovernamental que adotou o Tratado de Lisboa, que assim dispõe:

17. Declaração sobre o primado do direito comunitário. A Conferência lembra que, em conformidade com a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça da União Europeia, os Tratados e o direito adotado pela União com base nos Tratados primam sobre o direito dos Estados-Membros, nas condições estabelecidas pela referida jurisprudência. Além disso, a Conferência decidiu anexar à presente Ata Final o parecer do Serviço Jurídico do Conselho sobre o primado do direito comunitário constante do documento 11197/07 (JUR 260): "Parecer do Serviço Jurídico do Conselho de 22 de junho de 2007. Decorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça que o primado do direito comunitário é um princípio fundamental desse mesmo direito. Segundo o Tribunal, este princípio é inerente à natureza específica da Comunidade Europeia. Quando foi proferido o primeiro acórdão desta jurisprudência constante (acórdão de 15 de julho de 1964 no processo 6/64, Costa contra ENEL - 1), o Tratado não fazia referência ao primado. Assim continua a ser atualmente. O facto de o princípio do primado não ser inscrito no futuro Tratado em nada prejudica a existência do princípio nem a atual jurisprudência do Tribunal de Justiça."<sup>285</sup>

Segundo Poiares Maduro<sup>286</sup>, a UE é uma comunidade política emergente que comporta uma reivindicação de autoridade normativa e política independente, cujo paradigma hermenêutico do seu direito é constitucional e não mais internacional. E segue, esse autor, ensinando que foi pelo TJUE que uma nova ordem jurídica dotada de arquitetura federativa, foi criada. Porém, não há hierarquia entre o direito da União e o direito dos Estados-Membros, em um equilíbrio de poderes e competências necessários para a continuidade e sucesso do processo de integração.

No mesmo sentido, leciona Silveira<sup>287</sup>, que o paradigma de construção da UE é constitucional e não internacionalista, porquanto a UE se comporta e evolui como se sua base jurídica (tratados constitutivos) fosse uma constituição. Da mesma forma que o Estado de direito possui instituições próprias, processos de interpretação de normas e mecanismos sancionatórios de sua eventual violação; a UE também os tem, respondendo sob a alcunha de "União de direitos", tal qual o Estado é conhecido como "Estado de direito", em clara alusão aos direitos fundamentais reconhecidos nos Tratados constitutivos aos Cidadãos da União.

---

<sup>285</sup> Declarações anexas à ata final da conferência intergovernamental que adotou o Tratado de Lisboa, de 13 de dezembro de 2007, GOMES, José Caramelo. **Tratado de Lisboa**. Anotado com todas as versões anteriores. Lisboa: Lusíada Editora, 2010. p. 765.

<sup>286</sup> Faz referência direta célebre frase de Eric Stein: "Escondido nesse ducado de fadas que é Luxemburgo e abençoado com uma negligência benigna pelo poder e pelos meios de comunicação pessoal, o Tribunal de Justiça criou uma nova ordem jurídica dotada de uma arquitetura federal". (SITEN, Eric. "Lawyers, Judges and the Making of a Transnational Constitution," **American Journal of International Law** 75, no. 1 (January 1981): 1–27). POIARES MADURO, Miguel. **Constituição Plural**: Constitucionalismo e União Europeia. Cascais: Principia, 2006. p. 08.

<sup>287</sup> SILVEIRA, Alessandra. **Princípios de Direito da União Europeia**. Doutrina e Jurisprudência. Lisboa: Quid Juris, 2011, p. 28.

Portanto, em resumo, a teoria em estudo serve para acomodar as reivindicações de autoridades constitucionais que convivem em um mesmo espaço jurídico-constitucional não hierarquicamente estruturado, como se apresenta a UE. Essa necessidade de acomodação surge com o diálogo entre o TJUE e os tribunais nacionais, compelido pelos Cidadãos na busca pela garantia de direitos fundamentais, oriundos de um padrão de jusfundamentalidade.

Do estudo apresentado no segundo capítulo, percebe-se que a motivação inicial do projeto de integração europeu não mais existe. Então, qual a razão para insistir na existência da UE ou no velho objetivo de uma união política cada vez mais estreita, se o motivo inicial de inibir possíveis futuras guerras na Europa teria se esgotado?

Uma das possíveis respostas está no fato de que o Estado soberano e o governo representativo são os dois grandes artificios que permitiram acomodar homens livres no curso da civilização. Porém, eles estão esgotados frente à nova Sociedade que se apresenta, com problemas e anseios cada vez mais globais, cujas soluções precisam ser pensadas em um ambiente multinível como a UE apresenta. Em especial, quando os direitos fundamentais do Cidadão, decorrência direta da Cidadania da União, são protegidos no mais alto grau dentre os ordenamentos jurídicos existentes no âmbito do direito da União.

Contudo, por estar ainda em formação, a UE está em constante transformação, desde o mote inicial para dar fim a um século de rivalidade entre França e Alemanha e guerras devastadoras, convergindo, lentamente, para um corpo político inédito. Nas palavras de Habermas: “o artifício ganhou vida própria” (...) com a ideia dotada de legitimidade superior a qualquer outra e munida de mecanismos institucionais capazes de recompor todos os aspectos da vida dos europeus” e, segundo Manent, de repente, os Cidadãos se depararam com uma finalidade sem fim daquele “artifício”, cujo futuro é uma extensão indefinida, que ninguém sabe onde irá parar, mas que todos estão embarcados, nada obstante os inúmeros desafios e dilemas pelos quais passam, o que será analisado no próximo capítulo e que também levam a creditar que as fórmulas passadas e já testadas em nível nacional como visto no primeiro capítulo, não servem mais para solucionar problemas pós-modernos, porquanto são problemas pós-estatais, de uma era Globalizante, que não só atingem a UE mas a maioria dos Estados-nação democráticos atuais, cada qual com suas especificidades, por certo.

## Capítulo 3

### OS DESAFIOS DA CIDADANIA DA UNIÃO PERANTE OS DILEMAS PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA IDENTIDADE

“Não me falta na vida honesto estudo  
Com longa experiência misturado,  
Nem engenho, que aqui verei presente,  
Cousas que juntas se acham raramente.”  
(Luís de Camões, *Lusíadas*, X, 154)

O presente capítulo tem por finalidade identificar os principais desafios que a Cidadania europeia enfrenta perante o não menos desafiador dilema de construir uma identidade própria. Ante a complexidade do tema, este trabalho não tem a pretensão de esgotá-lo, motivo pelo qual, dentre os muitos desafios da UE, escolheu-se os seguintes: o déficit democrático; o *brexit* e o turismo social; e, dentre os dilemas: o regionalismo, a diversidade cultural e a língua; a questão dos não-nacionais e a Cidadania, além de identificar algumas possíveis alternativas para o futuro da Cidadania europeia.

#### 3.1 DESAFIOS DA UNIÃO EUROPEIA

Ante o caráter radicalmente inovador do conceito de Cidadania da UE, como já visto acima, e fazendo parte de um corpo político ainda em formação e original na ordem jurídica moderna, inúmeros são os desafios em seu percurso. Dentre os atuais, destaca-se o déficit democrático, o *brexit* e o turismo social.

##### 3.1.1 Déficit democrático

Como já visto no primeiro capítulo, na medida em que o processo de globalização avança, ocorre uma perda gradual das capacidades reguladoras do Estado, provocando uma crise na democracia territorialmente concebida. Assim, para o Direito Constitucional, a Globalização significa repartição de autoridade política ou governança multinível.<sup>288</sup>

---

<sup>288</sup> OLIVEIRA, Katharina Heinen de. *A Cidadania da União, o déficit democrático e a necessidade do alargamento dos direitos políticos*. Dissertação de Mestrado. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2013, p. 36.

Nesse sentido, o déficit democrático europeu seria evidenciado com a crescente governamentalização que o processo de integração europeia comporta. O desequilíbrio do poder nacional em relação às instituições da UE é causado por meio de transferências de competências dos Estados-Membros à UE, saindo das mãos dos parlamentos nacionais e passando para a esfera de atuação do Conselho da UE, representante dos governos nacionais, nada obstante serem eleitos nos respectivos Estados-Membros.<sup>289</sup>

Apesar de a UE possuir como um dos seus princípios fundadores a democracia representativa, conforme artigo 2.º do TUE, a crítica que se dirige é, sobretudo, a sua estrutura organizacional, acusada de atribuir uma carga demasiado excessiva ao poder executivo, o que para muitos representa uma contradição ao princípio da separação de poderes e ao postulado da responsabilidade pelas decisões políticas perante o eleitorado.<sup>290</sup> Isso porque há insuficiente participação do elemento democrático no sistema político da UE, salvo o Parlamento Europeu, na qualidade de representante dos Cidadãos dos Estados-Membros sendo a única instituição para a qual há eleições diretas.

Porém nem sempre o mandato dos deputados ao Parlamento Europeu foi escolhido pelo sufrágio direto dos Cidadãos dos Estados-Membros. Nas primeiras décadas de seu funcionamento, os eurodeputados eram designados pelas assembleias parlamentares nacionais.

Atualmente, o Parlamento Europeu está previsto no artigo 14.º do TJUE. A função “de governo” é repartida entre o Conselho e a Comissão Europeia. Ao Parlamento Europeu foram concedidos, por meio do Tratado de Lisboa, poderes na designação da Comissão Europeia, que vão desde a escolha do presidente, ante a proposta do Conselho Europeu, até à aprovação de todo o elenco da Comissão Europeia, chamado de “voto de confiança”. Contudo, o Parlamento Europeu não dispõe da mesma influência na composição do Conselho, estando este apenas sujeito a uma supervisão parlamentar.<sup>291</sup>

---

<sup>289</sup> SOARES, António Goucha. **O déficit democrático da União Europeia: alguns problemas conexos**. *Análise Social*, p. 627-648.

<sup>290</sup> OLIVEIRA, Katharina Heinen de. **A Cidadania da União, o déficit democrático e a necessidade do alargamento dos direitos políticos**. Dissertação de Mestrado. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2013, p. 36.

<sup>291</sup> BORCHARDT, Klaus-Dierter. **El ABC del Derecho Comunitario**. Luxemburgo: Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, 2011, p. 54.

Ademais, o Parlamento atua apenas como colegislador no processo legislativo ordinário, juntamente com o Conselho, podendo apresentar proposta de alteração de atos jurídicos. Atua também no processo orçamentário da UE, com ampliação do seu papel, pelo Tratado de Lisboa, com poder de autorizar o quadro financeiro plurianual e participar na codecisão referente às despesas da União.<sup>292</sup>

Em contrapartida, Silveira e Marques apontam para o fato de que se há deficiência de espaços de deliberação mais robustos em escala europeia, a responsabilidade é das elites políticas locais que assim desejam, visto que certas decisões são impopulares, o que torna o discurso do déficit democrático europeu cômodo. Mas que “a União Europeia não é feita por extraterrestres! São os representantes nacionais que lá estão – e o que porventura não corre bem na Europa é sim da sua (deles) responsabilidade”<sup>293</sup>.

Segundo Habermas<sup>295</sup>, assim como muitos outros doutrinadores, a UE passa por um período de questionamento sobre sua própria legitimidade enquanto organização. *Brexit*, migração descontrolada, etc. são apenas sintomas da crise política por que passa a UE, onde uma decisão tomada por 17 milhões de britânicos está decidindo a vida de 500 milhões de europeus, uma vez que a saída do Reino Unido afeta toda a UE, resultando na subversão da regra essencial de um sistema democrático, o da vontade da maioria. Conforme lembrado por Silveira e Marques<sup>297</sup>, Kelsen teria alertado que, nada obstante as consultas populares fazerem sentido em certas circunstâncias, não se deve esquecer que Jesus Cristo foi preterido a Barrabás.

### 3.1.2 Brexit

Na data de 23 de junho de 2016, os britânicos decidiram, por meio de referendo, que o Reino Unido deveria deixar de fazer parte da UE. A possibilidade de saída está prevista no artigo 50.º do TUE<sup>298</sup>, que dá aos Estados-Membro o direito de manifestar sua intenção de deixar de fazer parte do

---

<sup>292</sup> BORCHARDT, Klaus-Dierter. **El ABC del Derecho Comunitario**. Luxemburgo: Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, 2011, p. 54/55.

<sup>293</sup> SILVEIRA, Alessandra e MARQUES, Sergio Maia Tavares. *Brexit e a reinvenção da economia social de mercado*. In BORGES, Alexandre Walmott e COELHO, Saulo de Oliveira Pinto (coord.) **Constitucionalismo e Geopolítica. Estudos comparados sobre efetividade constitucional**. Uberlândia: Clube dos autores, 2017.

<sup>295</sup> HABERMAS Jürgen. **Um ensaio sobre a Constituição da Europa**. Lisboa: edições 70. 2012, p. 17.

<sup>297</sup> SILVEIRA, Alessandra e MARQUES, Sergio Maia Tavares. *Brexit e a reinvenção da economia social de mercado*. In BORGES, Alexandre Walmott e COELHO, Saulo de Oliveira Pinto (coord.) **Constitucionalismo e Geopolítica. Estudos comparados sobre efetividade constitucional**. Uberlândia: Clube dos autores, 2017.

<sup>298</sup> Artigo 50.º 1. Qualquer Estado-Membro pode decidir, em conformidade com as respetivas normas constitucionais, retirar-se da União. 2. Qualquer Estado-Membro que decida retirar-se da União notifica a sua intenção ao Conselho Europeu. Em função das orientações do Conselho Europeu, a União

bloco. A intenção é feita por meio de uma notificação ao Conselho Europeu. A partir de então, o Estado-Membro denunciante e a UE – por meio do Conselho – passam a negociar as condições da saída, conforme dispõe o artigo 218.º, n.º 3 do TFUE<sup>299</sup>, cuja aprovação, por maioria qualificada, é do Parlamento Europeu.

Conforme Silveira<sup>300</sup>, o artigo 50.º do TUE é omissivo acerca de várias questões referentes à retirada de um Estado-Membro. Como exemplo de omissão, o Tratado não prevê a hipótese de revogação da notificação da intenção de retirada. Diante das omissões, as dúvidas que surgem devem ser resolvidas ante os princípios do direito da UE, notadamente, princípio da lealdade, previsto no artigo 4.º, n.º 3, TUE<sup>301</sup>.

Pelo princípio da lealdade se entende que tanto a UE quanto os Estados-Membros devem envidar todos os esforços para que os objetivos traçados nos Tratados constitutivos sejam alcançados, assim como evitar medidas que coloquem em risco tais objetivos<sup>302</sup>.

Após a invocação do artigo 50.º do TUE, o Estado-Membro e a UE devem se certificar de que cumprem as obrigações que derivam do princípio da lealdade com particular diligência, sob pena de o processo de retirada ser falho e, assim, o TJUE ser chamado a agir em conformidade.

---

negocia e celebra com esse Estado um acordo que estabeleça as condições da sua saída, tendo em conta o quadro das suas futuras relações com a União. Esse acordo é negociado nos termos do n.º 3 do artigo 218.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. O acordo é celebrado em nome da União pelo Conselho, deliberando por maioria qualificada, após aprovação do Parlamento Europeu. 3. Os Tratados deixam de ser aplicáveis ao Estado em causa a partir da data de entrada em vigor do acordo de saída ou, na falta deste, dois anos após a notificação referida no n.º 2, a menos que o Conselho Europeu, com o acordo do Estado-Membro em causa, decida, por unanimidade, prorrogar esse prazo. 4. Para efeitos dos n.ºs 2 e 3, o membro do Conselho Europeu e do Conselho que representa o Estado-Membro que pretende retirar-se da União não participa nas deliberações nem nas decisões do Conselho Europeu e do Conselho que lhe digam respeito. A maioria qualificada é definida nos termos da alínea b) do n.º 3 do artigo 238.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. 5. Se um Estado que se tenha retirado da União voltar a pedir a adesão, é aplicável a esse pedido o processo referido no artigo 49.º.

<sup>299</sup> Artigo 218.º (...) 3. A Comissão, ou o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança nos casos em que o acordo projetado incida exclusiva ou principalmente sobre a política externa e de segurança comum, apresenta recomendações ao Conselho, que adota uma decisão que autoriza a abertura das negociações e que designa, em função da matéria do acordo projetado, o negociador ou o chefe da equipa de negociação da União (...).

<sup>300</sup> SILVEIRA, Alessandra. Brexit the Supreme Court UK and the Principle of Loyalty on the question of irrevocability of a withdrawal notice. Disponível em: <https://officialblogofunio.com/2017/01/26/brexit-the-supreme-court-uk-and-the-principle-of-loyalty-on-the-question-of-irrevocability-of-a-withdrawal-notice/#more-1694>. Acesso em: 12 fev. 2019.

<sup>301</sup> Artigo 4.º 1. Nos termos do artigo 5.º, as competências que não sejam atribuídas à União nos Tratados pertencem aos Estados-Membros. 2. A União respeita a igualdade dos Estados-Membros perante os Tratados, bem como a respetiva identidade nacional, refletida nas estruturas políticas e constitucionais fundamentais de cada um deles, incluindo no que se refere à autonomia local e regional. A União respeita as funções essenciais do Estado, nomeadamente as que se destinam a garantir a integridade territorial, a manter a ordem pública e a salvaguardar a segurança nacional. Em especial, a segurança nacional continua a ser da exclusiva responsabilidade de cada Estado-Membro. 3. Em virtude do princípio da cooperação leal, a União e os Estados-Membros respeitam-se e assistem-se mutuamente no cumprimento das missões decorrentes dos Tratados. Os Estados-Membros tomam todas as medidas gerais ou específicas adequadas para garantir a execução das obrigações decorrentes dos Tratados ou resultantes dos atos das instituições da União. Os Estados-Membros facilitam à União o cumprimento da sua missão e abstêm-se de qualquer medida suscetível de pôr em perigo a realização dos objetivos da União.

<sup>302</sup> SILVEIRA, Alessandra. **Princípios de Direito da União Europeia**. Doutrina e Jurisprudência. Lisboa: Quid Juris, 2011, p. 103/104.

O TJUE, por meio de sua competência de dizer do direito da União, foi demandado acerca de questões envolvendo o *Brexit*, notadamente sobre a hipótese de «*retirada da retirada*» – ou seja, sobre a interpretação do artigo 50.º do TUE no sentido de permitir que um Estado-Membro revogue unilateralmente o seu pedido de retirada da UE. O caso em questão é o acórdão *Wightman e o.*<sup>303</sup>.

Ao contrário do que foi decidido pelo Supremo Tribunal do Reino Unido, em 2017, manifestando-se que a irrevogabilidade de uma notificação de retirada nos termos do artigo 50.º do TUE é questão de direito interno, exclusivo do parlamento britânico<sup>304</sup>, o TJUE entendeu que o artigo 50.º do TUE permite a esse Estado-Membro, enquanto não tiver entrado em vigor um acordo de retirada celebrado entre esse Estado-Membro e a União ou, na falta de tal acordo, enquanto não tiver expirado o prazo de dois anos previsto no n.º 3 deste mesmo artigo, eventualmente prorrogado, revogar, de forma unilateral, de forma unívoca e incondicional, essa notificação.<sup>305</sup>

O certo é que o *Brexit* é a representação mais recente de que não há mais decisões exclusivamente nacionais. Isso porque, ao contrário do pensamento britânico de cosmovisão política tradicional e soberana de que nada existe a menos que esteja sujeito ao exercício autônomo de sua Soberania, não existe mais Estado limitado a uma fronteira nacional, fechado em si mesmo e seu povo<sup>306</sup>.

Uma decisão política autônoma de não mais fazer parte de um bloco econômico não é um assunto circunscrito às fronteiras nacionais políticas<sup>307</sup>. Assim, a decisão política tomada após o referendo não é uma decisão britânica que importa apenas aos Cidadãos britânicos residentes no Reino Unido, mas também aos não nacionais lá residentes, bem como os britânicos residentes em

---

<sup>303</sup> UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Acórdão caso *Wightman e o.*, de 10 dez. 2018, processo C-621/18. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=208636&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6393448>. Acesso em 15 jun. 2019.

<sup>304</sup> SILVEIRA, Alessandra. Brexit the Supreme Court UK and the Principle of Loyalty on the question of irrevocability of a withdrawal notice. Disponível em: <https://officialblogofunio.com/2017/01/26/brexit-the-supreme-court-uk-and-the-principle-of-loyalty-on-the-question-of-irrevocability-of-a-withdrawal-notice/#more-1694>. Acesso em: 12 fev. 2019.

<sup>305</sup> UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Acórdão caso *Wightman e o.*, de 10 dez. 2018, processo C-621/18. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=208636&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6393448>. Acesso em 15 jun. 2019. Considerando 75.

<sup>306</sup> FROUFE, Pedro Madeira. May be may be not. Disponível em: <https://officialblogofunio.com/2019/01/28/may-be-may-be-not/#more-3288>. Acesso em: 21 mar. 2019.

<sup>307</sup> FROUFE, Pedro Madeira. May be may be not. Disponível em: <https://officialblogofunio.com/2019/01/28/may-be-may-be-not/#more-3288>. Acesso em: 21 mar. 2019.

outros Estados-Membros, as empresas nacionais com negócios em outros Estados-Membros, as empresas não-nacionais fixadas no território britânico, etc.

No dizer de Froufe<sup>308</sup>, uma decisão como essa influencia o funcionamento institucional da UE; a economia da maioria dos Estados-Membros; a vida de Cidadãos britânicos e não britânicos; o equilíbrio da posição coletiva da UE em diversas arenas geopolíticas e tem efeitos financeiros que podem atingir Cidadãos de um Estado distante. Ou seja, tem consequências correlacionadas entre países; mercados e Cidadãos em vários Estados, incluindo indivíduos de comunidades políticas que nunca puseram os pés no Reino Unido.

E o mais curioso é que, sob o manto dos princípios do funcionamento democrático nacional, da Soberania, da participação direta como um fator de vivacidade dos instrumentos democráticos, surge uma contradição insuperável, qual seja, que nem todos os afetados pelo *brexit* puderam votar. Dessarte, uma decisão política supostamente nacional – o referendo –, de acordo com os princípios fundamentais da democracia clássica é, afinal, muito pouco democrática, especialmente porque, como já dito, 17 milhões de britânicos decidiram o futuro de 500 milhões de europeus.<sup>309</sup>

Nesse sentido, seria muito mais democrático oportunizar a todos os europeus a manifestar seu ponto de vista em relação ao *brexit* tendo em vista que também serão afetados por uma decisão da qual não foram convidados a participar.

Um dos motivos pelos quais os britânicos que foram exercer seu direito de voto decidiram pela saída da UE, quando do referendo de 2016, foi o que se convencionou chamar de “turismo social”.

### **3.1.3 Turismo Social**

Ponto dos mais polêmicos da Cidadania europeia e que, provavelmente, como já dito, muito influenciou o resultado do referendo britânico acerca da saída da UE é o risco do chamado “turismo social”.

---

<sup>308</sup> FROUFE, Pedro Madeira. May be may be not. Disponível em: <https://officialblogofunio.com/2019/01/28/may-be-may-be-not/#more-3288>. Acesso em: 21 mar. 2019.

<sup>309</sup> FROUFE, Pedro Madeira. May be may be not. Disponível em: <https://officialblogofunio.com/2019/01/28/may-be-may-be-not/#more-3288>. Acesso em: 21 mar. 2019.

Segundo Silveira<sup>310</sup>, no pressuposto de igualdade jurídica entre os Cidadãos europeus, o TJUE tem sido convocado/instado a dizer se um Estado-Membro tem a obrigação de atribuir prestações sociais a um Cidadão da União que não esteja residindo legalmente no respectivo território, segundo requisitos estabelecidos no artigo 7.º da Diretiva 2004/38<sup>311</sup>. As obrigações sociais em questão seriam as mesmas que o Estado-Membro atribui aos seus próprios nacionais e aos Cidadãos da União que aí residam legalmente. Já os requisitos são os relativos à exigência de recursos suficientes à manutenção do Cidadão e de sua família e do seguro de saúde.

O objetivo dos requisitos é justamente evitar que o Cidadão economicamente inativo seja uma sobrecarga ao Estado-Membro de acolhimento, ao fazer uso do sistema de proteção social estatal para financiar sua sobrevivência.

Justamente na semana que antecedeu o referendo do Brexit, o TJUE publicou a decisão de um caso envolvendo o Reino Unido, acusado de violação do princípio da não discriminação em razão da nacionalidade. A ação em questão era de incumprimento (artigo 258.º do TFUE), movida pela Comissão Europeia, ante as inúmeras reclamações de residentes naquele Estado-Membro, por negativa de prestação social por não comprovação de residência. A acusação era de descumprimento do Regulamento 883/2004, que trata da coordenação dos sistemas de segurança social na União, ante a sujeição dos requerentes de determinadas prestações sociais ao teste do direito de residência. A Comissão entendeu que a condição imposta pelo Reino Unido era incompatível com o sentido do referido regulamento, além de ser discriminatório em relação dos nacionais de outros Estados-Membros, uma vez que o requisito é preenchido automaticamente pelos nacionais britânicos residentes no Reino Unido<sup>312</sup>.

Apesar de o resultado do julgamento do TJUE ter sido favorável ao Reino Unido – o que rendeu inúmeras críticas ao TJUE, pois se entendeu que a sua jurisprudência retrocedeu sobremaneira nesse sentido –, o resultado do referendo foi pela saída do Reino Unido da UE, como sabido.

---

<sup>310</sup> SILVEIRA, Alessandra. Cidadania social na União Europeia – quo vadis? Avanços e recuos entre forças de coesão e fragmentação, in Eduardo Paz Ferreira (coord.), **União Europeia - reforma ou declínio**. Editora Nova Vega: Lisboa, 2016.

<sup>311</sup> Diretiva trata do direito de livre circulação e residência dos Cidadãos da União e dos membros de suas famílias no território dos Estados-Membros.

<sup>312</sup> SILVEIRA, Alessandra. Cidadania social na União Europeia – quo vadis? Avanços e recuos entre forças de coesão e fragmentação, in Eduardo Paz Ferreira (coord.), **União Europeia - reforma ou declínio**. Editora Nova Vega: Lisboa, 2016.

Além do julgado acima, outros casos decididos pelo TJUE envolvendo turismo social podem ser mencionados, tais como o acórdão Brey<sup>313</sup>; o acórdão Dano<sup>314</sup> e o acórdão Alimanovic<sup>315</sup>.

Os defensores do risco de turismo social afirmam que a diferença de tratamento em relação a Cidadãos da União economicamente inativos tem, sobretudo, um fundamento pragmático. Assim, enquanto os regimes de segurança social e o montante das prestações não forem harmonizados na UE, o risco de deslocamento de um Cidadão economicamente inativo para um Estado-Membro cuja política social seja melhor, é alto, motivo pelo qual a UE não pode compelir o Estado-Membro de acolhimento a prover a sua subsistência<sup>316</sup>.

### 3.2 DILEMAS DA UNIÃO EUROPEIA

Após as consequências desastrosas de duas grandes guerras, a reconstrução da Europa ocorreu de modo surpreendente, dando início a um período de grandes transformações motivado pelo anseio de paz e união. Essa união de povos europeus – e outros atraídos pela criação de uma nova e promissora futura realidade – reúne diversas crenças, culturas, religiões e raças que passam a conviver em um mesmo ambiente – outrora mais homogêneo – misturando-se e, também, estranhando-se.

Esse mosaico humano é o retrato de uma UE “unida na diversidade”<sup>317</sup>, mas ciosa de suas tradições e costumes milenares.

Os dilemas da construção de Cidadania europeia forte é fruto de uma ascensão econômica rápida, em descompasso com a identidade social, que por lidar com elemento subjetivo do “sentir”, por si só já demanda lapso temporal maior. Harmonizar e equilibrar direitos nesse caldeirão cultural é um dos desafios que se apresenta para o futuro do processo de integração.

---

<sup>313</sup> UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Acórdão Caso Brey, processo C-140/12, de 19 set. 2013. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=141762&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=2240634>. Acesso 18 mar. 2019.

<sup>314</sup> UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Caso Dano, processo C-333/13 de 11 de nov. 2014. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-333/13>. Acesso 18 mar. 2019.

<sup>315</sup> UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Caso Alimanovic, processo C-67/14. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-67/14>. Acesso 18 mar. 2019.

<sup>316</sup> SILVEIRA, Alessandra. Cidadania social na União Europeia – quo vadis? Avanços e recuos entre forças de coesão e fragmentação, in Eduardo Paz Ferreira (coord.), **União Europeia - reforma ou declínio**. Editora Nova Vega: Lisboa, 2016.

<sup>317</sup> UNIÃO EUROPEIA. Projeto do tratado que estabelece uma constituição para a Europa. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2004:310:FULL&from=PT#d1e2667-1-1>. Acesso em 20 de mar. 2019.

### 3.2.1 Entre o regionalismo e a diversidade cultural<sup>318</sup>

A ideia de Nação remete a um reconhecimento por parte do outro<sup>319</sup>, o que, no século XVIII, passou a significar a sua relação com a ideia de Estado e, por consequência, a significação política.<sup>320</sup> Segundo Bobbio<sup>321</sup> é por meio da ideia de Nação que se cria e mantém um comportamento de fidelidade dos Cidadãos em relação ao Estado, com laços naturais profundos.

Como a UE não é um Estado-nação, a questão da identidade cultural (ou a sua falta) é um dos seus maiores dilemas, dominando a agenda política na Europa. Isso porque os europeus não conseguem identificar a Europa como um todo, ante a ausência, justamente, do reconhecimento no outro de traços de pertencimento, como o fator emocional que une os indivíduos que nascem no mesmo local<sup>322</sup>.

Uma segunda razão desse dilema recai no fato de a divisão dos Estados-Membros ocorrer por razões de pensamento e sentimento, diante das diferenças culturais que existem (e não podem ser negadas). Até porque, acaso negadas, poder-se-ia cair “em extremismos nacionais que tentariam impor as suas culturas próprias em detrimento de uma identificação conjunta”.<sup>324</sup>

Ao contrário disso, a multiplicidade cultural é matéria prima para a formação da identidade cultural própria da UE. O enigma é conseguir acomodar o mosaico cultural em um mesmo tabuleiro, ante a impossibilidade de formá-la a partir do modelo atual de cultura nacional, que é

---

<sup>318</sup> A ideia do item está expressa no artigo: SUZIN, Jaine Cristina. Multiplicidade linguística e o princípio da não discriminação em razão da nacionalidade no âmbito da união europeia. Curitiba: **Revista ABDConst**, v. 10, n. 19, jul-dez, 2018. Disponível em: <http://www.abdconst.com.br/revista-19>. Acesso: 20 mar. 2019.

<sup>319</sup> FUKUYAMA, Francis. **O fim da história e o último homem**. Tradução de Maria Goes. Lisboa: Gradiva, 1992. p. 203.

<sup>320</sup> “O período que marca grandes revoluções na Alemanha, França, Itália, Grécia, Espanha e Portugal que repercutem no Brasil. O pano de fundo foi comum: propagação do liberalismo e nacionalismo como ideologias” HOBBSAWM, Eric. **A questão do nacionalismo**: Nações e nacionalismo desde 1780. Tradução de Carlos Lains. Lisboa: Terramar, 1998. p.22. Título original: Nations and Nationalism since 1780. Apud Wloch, Fabricio. **A metamorfose da união europeia em estado universal de Hans Kelsen**: proposta de soberania compartilhada, federalismo cooperativo e transnacionalidade cultural. Tese de Doutorado. UNIVALI/PERUGIA. 2018, p.39.

<sup>321</sup> BOBBIO, Norberto & MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 7.ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1995. v 2. p. 797.

<sup>322</sup> MATIAS, Joana Maria Santos Matias. **Identidade cultural europeia**: idealismo, projecto ou realidade? Dissertação do Mestrado em Estudos sobre a Europa. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2009, p. 24.

<sup>324</sup> MATIAS, Joana Maria Santos Matias. **Identidade cultural europeia**: idealismo, projecto ou realidade? Dissertação do Mestrado em Estudos sobre a Europa. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2009, p. 24.

baseada em uma mesma língua, em um espaço territorial bem definido, com capital e Estado pré-existent e com seus símbolos e instituições<sup>325</sup>.

Ora, de uma forma geral, ou seja, sem considerar apenas a UE, é interessante utilizar todas as fontes culturais de uma maneira moderada, “porque é nelas que se abastecem a consciência normativa e a solidariedade dos cidadãos”<sup>326</sup>.

Outro ponto que merece destaque é que, o “querer ser europeu”, o ter uma “identidade europeia”, não é um sentimento consensual entre os nacionais dos Estados-Membros. Como lembra Matias<sup>327</sup>, em um espaço tão vasto e heterogêneo como o europeu, é natural que exista inúmeras “Europas”, desde as extremamente nacionalistas e defensoras da pátria àquelas mais liberais. Apesar de que, em recentes sondagens do Eurobarómetro<sup>328</sup> uma larga maioria de europeus se sente cidadão europeu.

Porventura, o que parece ser um impasse para a criação de identidade europeia, seja, na verdade, apenas um equívoco na leitura da diversidade cultural existente. Porquanto, para a mesma autora, parafraseando Richard Robyn, por “identidade cultural europeia” se entende a existência de uma unidade entre diferentes, um conjunto muito vasto de elementos culturais comuns, oriundos de raiz ideológico-religiosa (o cristianismo), de uma filosofia política europeia (a democracia), de valores civilizacionais comuns (a herança greco-latina). É a este acervo cultural comum dos europeus que se chama “identidade cultural europeia”<sup>329</sup>.

Não por menos, no TUE, especificamente no seu artigo 3.º, a União expressa, dentre seus objetivos, o respeito “*pela riqueza da sua diversidade cultural e linguística [...]*”<sup>330</sup>. Conforme ensina

---

<sup>325</sup> MATIAS, Joana Maria Santos Matias. **Identidade cultural europeia: idealismo, projecto ou realidade?** Dissertação do Mestrado em Estudos sobre a Europa. Coimbra: Universidade de Coimbra, p. 24.

<sup>326</sup> HABERMAS, Jürgen; RATZINGER, Joseph. Org. Florian Suhuller. **Dialética da secularização. Sobre razão e religião**. São Paulo: Ed. Ideias & Letras, 2013, p. 51.

<sup>327</sup> MATIAS, Joana Maria Santos Matias. **Identidade cultural europeia: idealismo, projecto ou realidade?** Dissertação do Mestrado em Estudos sobre a Europa. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2009, p. 25.

<sup>328</sup> Em 2007, o Parlamento Europeu lançou a sua própria série de sondagens específicas, chamada de Eurobarómetro. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/at-your-service/pt/be-heard/eurobarometer>. Acesso em 16 jun de 2019.

<sup>329</sup> ROBYN, Richard, **The Changing Face of European Identity**. New York, Routledge, 2005, p.23. Apud MATIAS, Joana Maria Santos Matias. **Identidade cultural europeia: idealismo, projecto ou realidade?** Dissertação (Mestrado em Estudos sobre a Europa), Universidade de Coimbra, Coimbra, 2009, p. 25.

<sup>330</sup> UNIÃO EUROPEIA. **Tratado da União Europeia**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016M/TXT&from=EN>. Acesso em 20 de mar. De 2019.

Borchardt<sup>331</sup>, os Estados-Membros não se fundem à UE, mas sim acrescentam a sua identidade nacional, formando a força espiritual e moral que a União busca na diversidade das características e das identidades nacionais.

Para Jerónimo<sup>332</sup>, a UE não tem por escopo ser uma única cultura, mas sim, apresentar-se como um mosaico de diferentes culturas, combinadas de forma a criar um todo maior que a soma de suas partes. Porquanto, nasceu da união de Estados díspares e apegados de suas identidades nacionais. Não por menos que o respeito à diversidade cultural está previsto no artigo 6.º do TUE.

O fenômeno da diversidade cultural se torna ainda mais evidente na UE, ante a demanda de proteção aos direitos do Cidadão da União. Pois, a Cidadania da União é criada ante o exercício de direitos e deveres previstos no direito da União e dissociados dos Estados-Membros, nada obstante a vinculação a sua nacionalidade. Não por menos que a UE é conhecida por “União de direitos”. O gozo desse exercício de direitos pelos Cidadãos europeus provoca o intercâmbio do direito da União com o direito nacional, objetivando garanti-los.

Como visto, a Cidadania da União envolve, inevitavelmente, questões culturais dos Estados-Membros, na medida em que é resultado da liberdade de circulação dos seus nacionais, fazendo-os interagir. Nesse contexto, a discussão acerca da diversidade cultural europeia ganha destaque, pois se é verdade que o direito é produto da Sociedade, a cultura dessa Sociedade faz parte da essência do direito. A herança cultural resulta de um longo processo de existência de uma Sociedade que partilha de um conjunto de elementos, desde a língua, a religião, os costumes e as tradições, o patrimônio material e o imaterial, a geografia e o clima, etc., permitindo a uma determinada comunidade se reconhecer como portador de uma identidade comum dentro do grupo e própria fora dele.<sup>333</sup> E nesse sentido, a diversidade cultural europeia também é reflexo do seu pioneirismo da Globalização, por meio de seus descobrimentos marítimos.

---

<sup>331</sup> BORCHARDT, Klaus-Dierter. **El ABC del Derecho comunitário**. Luxemburgo: Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, 2011, p. 18.

<sup>332</sup> JERÓNIMO, Patrícia. Artigo 22.º Diversidade cultural, religiosa e linguística: A União respeita a diversidade cultural, religiosa e linguística, 2013. Disponível em: <https://repositorium.sdum.uminho.pt/>. Acesso em: 20 maio de 2018.

<sup>333</sup> MOURA, Vasco Graça. **A Identidade Cultural Europeia**. Lisboa: Fundação Francisco Manoel Santos, 2013, p. 38.

O conceito de Interculturalidade não é pacífico, pois, para uns, corresponde ao respeito às identidades culturais e igualdade de direitos e oportunidades, sendo o fundamento da democracia. Para outros, é a desagregação da integridade e unidade nacional asseguradas pelo Estado, lembrando uma Sociedade tribal. Para Kastoryano, Interculturalidade pode ser conceituada como “*justaposição das identidades e dos interesses no interior das nações*.”<sup>334</sup> No mesmo sentido é conceito dado pelo Conselho da Europa<sup>335</sup>.

Tal justaposição não é inovação (ou tentativa) da UE. Exemplos pelo mundo podem ser vistos, como no Canadá, formada por uma comunidade bilingue e bi cultural, cuja Interculturalidade foi oficialmente assumido como característica fundamental do Estado, por meio da Carta de Direitos e Liberdades. Na própria Europa, um exemplo de Estado erigido sob o pluralismo linguístico pode ser encontrado: a Bélgica.<sup>336</sup> Segundo Yves Hersant, chegou o tempo das redes em que a “eurocultura” é concebida segundo o modelo de circulação e das trocas, assim como os programas da União, tais quais, o Erasmus (programa de intercâmbio universitário)<sup>337</sup>.

Se entender o presente e pensar no que está por vir está se mostrando tarefa complexa para a UE, talvez seja reflexo de seu passado ambivalente. Isso porque ao mesmo tempo em que o velho mundo foi o berço de uma civilização excepcional, celeiro da democracia e da razão, da ciência e do humanismo, panteão de artistas e pensadores, de Cervantes à Shakespeare, Descartes e Kant, Vermeer e Chopin, levando ao mundo tantas descobertas, também é certo que o mundo viu pela Europa o pior da criação do ser humano, como o totalitarismo, os genocídios, os delírios do racismo, os efeitos maléficos da razão.<sup>338</sup>

Conforme ensina Edgar Morin, lembrado por Silveira e Froufe<sup>339</sup>, não existe um sinal ou ato de civilização que não seja ao mesmo tempo um ato de barbárie. A barbárie não é apenas um

---

<sup>334</sup> KASTORYANO, Riva. **Que Identidade para a Europa?** Lisboa: Ed. Ulisseia, 2004, p. 36.

<sup>335</sup> “Existência empírica de diferentes culturas e a sua capacidade de interagirem num determinado espaço e no seio de uma determinada organização Social” (COUNCIL OF EUROPE. **Livro branco sobre o Diálogo Intercultural: viver juntos em igual dignidade**. p. 13. Disponível em: [http://www.coe.int/t/dg4/intercultural/Source/Pub\\_White\\_Paper/WhitePaper\\_ID\\_PortugueseVersion.pdf](http://www.coe.int/t/dg4/intercultural/Source/Pub_White_Paper/WhitePaper_ID_PortugueseVersion.pdf). Acesso em 26 jun. 2018)

<sup>336</sup> KASTORYANO, Riva. **Que Identidade para a Europa?** Lisboa: Ed. Ulisseia, 2004, p.17–18.

<sup>337</sup> HERSANT, Yves. Crítica da Eurocultura in KASTORYANO, Riva. **Que Identidade para a Europa?** Lisboa: Ed. Ulisseia, 2004, p.77–78.

<sup>338</sup> HERSANT, Yves. Crítica da Eurocultura in KASTORYANO, Riva. **Que Identidade para a Europa?** Lisboa: Ed. Ulisseia, 2004, p.79–80.

<sup>339</sup> SILVEIRA, Alessandra; FROUFE, **Integração europeia em crise de identidade: Causas e perspectivas jurídico-constitucionais entre o populismo, a política e o poder**. Disponível em: <https://revistas.ufri.br/index.php/dilemas/article/view/11225/11286>. Acesso em 22 jun de 2019.

elemento que acompanha a civilização, é dela parte integrante. A Europa ocidental, centro da maior dominação já registada na história mundial, foi também o centro das ideias emancipadoras que minaram a referida dominação, produzindo os antídotos culturais para a sua própria barbárie, permitindo a recriação da democracia em permanência.

Ora, não há como construir um caminho tranquilo para o futuro com uma herança tão ambivalente, pois, se a história da Europa não é linear, também não é possível esperar homogeneidade na sua identidade. Até porque, sua identidade é dinâmica e vive de um conjunto de equilíbrios em permanente reajustamento entre unidade e diversidade<sup>340</sup> – até mesmo como consequência do processo de integração ainda em formação.

Ao mesmo tempo, essa é a história da Europa e deve ser levada em consideração, pois é ela “una e plural”. Ela possui a pluralidade das culturas nacionais, mas vontade de viver em conjunto, de criar um espírito comum. E nesse sentido, o fortalecimento da proteção dos direitos fundamentais, especialmente por parte do TJUE, cria ideias de uniformidade e diversidade, uma vez que, segundo Kastoryano, ao mesmo tempo que o conceito de direitos humanos é universal, também é fonte de diferenciação entre os Estados.<sup>341</sup>

Há a clara vontade de criar um espaço público europeu de natureza diferente – sem definição jurídica ainda –, mas que se qualifica como transnacional, cuja lógica é a produção de uma Sociedade civil europeia na qual concorrem redes transnacionais que fazem do espaço político europeu um espaço de diálogo, com rede de troca de informações, no âmbito das instituições, da política, da cultura e da identidade.<sup>342</sup> Esse é o mesmo discurso apregoado pela teoria das redes, em nível muito mais complexo, para além do mundo jurídico, abrangendo também as relações sócio-econômica-política-culturais do dia a dia da UE.

Nesse sentido, o papel do TJUE, no domínio da proteção contra violações aos direitos fundamentais, expõe a Interculturalidade europeia – aí inserida a política multinacional – e converge a

---

<sup>340</sup> MOURA, Vasco Graça. **A Identidade Cultural Europeia**. Lisboa: Fundação Francisco Manoel Santos, 2013, p. 21 e 61.

<sup>341</sup> KASTORYANO, Riva. **Que Identidade para a Europa?** Lisboa: Ed. Ulisseia, 2004, p.35

<sup>342</sup> KASTORYANO, Riva. **Que Identidade para a Europa?** Lisboa: Ed. Ulisseia, 2004, p. 27.

diversidade das normas culturais para a proteção máxima dos direitos e deveres advindos da Cidadania da União, tal como se verificou no segundo capítulo<sup>343</sup>.

### 3.2.2 A língua<sup>344</sup>

A língua tem um papel fundamental no processo de criação da identidade cultural, por ser uma de suas pedras angulares. Isso porque se é verdade que a linguagem (oral e escrita) é um produto da evolução da espécie humana, não é menos verdade que é também fator e motor do seu desenvolvimento. Através dela é expressada a identidade, a cooperação, a troca de experiências e a transferência de informação<sup>345</sup>.

Ocorre que na UE verifica-se o inverso, pois é composta de Interculturalidade em um universo de quase 28 países, com 5.000 grupos étnicos que falam 6.000 línguas<sup>346</sup>.

Como uma das questões mais contestadas em Estados de variadas culturas, a língua, como escolha oficial, a ser utilizada em escolas, participação cívica e trocas comerciais, não somente molda a vida da população, mas também ergue barreiras e facilidades aos habitantes dos diversos Estados. Nesse sentido é que Matias argumenta que “ [...] o reconhecimento da oficialidade de uma língua ultrapassa em muito o direito à utilização dessa mesma língua. Representa o respeito pelos falantes, pela sua cultura e pela sua inclusão na Sociedade”<sup>347</sup>.

Como bem expõe Poiães Maduro, a língua não serve apenas para comunicação social, mas sim é “um atributo essencial da identidade cultural e, ao mesmo tempo, um elemento

---

<sup>343</sup> WEILER, Joseph H. H. Os direitos fundamentais e os limites fundamentais. Normas comuns e valores antagônicos na proteção dos direitos do homem KASTORYANO, Riva. **Que Identidade para a Europa?** Lisboa: Ed. Ulisseia, 2004, p. 90.

<sup>344</sup> A ideia do item está expressa no artigo: SUZIN, Jaine Cristina. Multiplicidade linguística e o princípio da não discriminação em razão da nacionalidade no âmbito da união europeia. Curitiba: **Revista ABDConst**, v. 10, n. 19, jul-dez, 2018. Disponível em: <http://www.abdconst.com.br/revista-19>. Acesso. 20 mar. 2019..

<sup>345</sup> SÁ, Susana e ANDRADE, Ana Isabel. Práticas de sensibilização à diversidade linguística e cultural nos primeiros anos de escolaridade: reflexões a partir da sala de aula. Aveiro: Universidade de Aveiro. 2006.

<sup>346</sup> MATIAS, Joana Maria Santos. **Identidade Cultural Europeia**. Idealismo, Projecto ou realidade? Dissertação de Mestrado em Letras. Coimbra: Universidade de Coimbra. 2009, p. 38.

<sup>347</sup> MATIAS, Joana Maria Santos. **Identidade Cultural Europeia**. Idealismo, Projecto ou realidade? Dissertação de Mestrado em Letras. Coimbra: Universidade de Coimbra. 2009, p.54.

fundamental da identidade nacional<sup>348</sup>. Ao contrário da existência de uma moeda única, é impensável que a UE adote uma única língua.

Cientes disso, muitos são os países que adotam mais de uma língua oficial, no claro intuito de unir a diversidade linguística de seus nacionais. Por esse motivo que a UE reconhece como línguas oficiais as línguas de seus Estados-Membros, a ponto de reconhecer o direito de todo Cidadão europeu poder se expressar em sua língua nacional perante as instituições da UE, nos termos do artigo 20.º, n.º 2, “d”, do TFUE, a saber:

**Artigo 20.º [...] 2.** Os Cidadãos da união gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres previstos nos Tratados. Assistem-lhes, nomeadamente: [...] d) O direito de dirigir petições ao Parlamento Europeu, o direito de recorrer ao Provedor de Justiça Europeu e o direito de se dirigir às instituições e aos órgãos consultivos da união numa das línguas dos Tratados e de obter uma resposta na mesma língua.<sup>349</sup>

Já as línguas dos Tratados mencionada na alínea “d” do dispositivo supratranscrito são àquelas indicadas no último artigo do TUE, cujo conteúdo é o seguinte:

**Artigo 55.º 1.** O presente Tratado, redigido num único exemplar, nas línguas alemã, búlgara, checa, croata, dinamarquesa, eslovaca, eslovena, espanhola, estónia, finlandesa, francesa, grega, húngara, inglesa, irlandesa, italiana, letã, lituana, maltesa, neerlandesa, polaca, portuguesa, romena e sueca, fazendo fé qualquer dos textos, será depositado nos arquivos do Governo da República Italiana, o qual remeterá uma cópia autenticada a cada um dos Governos dos outros Estados signatários. 2. O presente Tratado pode também ser traduzido em qualquer outra língua que os Estados-Membros determinem, de entre aquelas que, de acordo com o seu ordenamento constitucional, gozam de estatuto oficial na totalidade ou em parte do seu território. Os Estados-Membros em questão fornecem uma cópia autenticada dessas traduções, que será depositada nos arquivos do Conselho.<sup>350</sup>

Ademais, desde o Tratado de Amsterdã que o direito de comunicação com as instituições e os órgãos consultivos da União em uma das línguas oficiais dos Tratados foi elevado à categoria de direito de Cidadania.

Portanto, 24 línguas oficiais compõem o corpo linguístico oficial da UE. Sendo que, conforme ressalva do item “2” do supratranscrito artigo, o Tratado ainda pode ser traduzido para outras línguas previstas como oficiais pelas Constituições dos Estados-Membros. Isso deixa claro que a

---

<sup>348</sup> UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Conclusões do Advogado-geral, Miguel Poiares Maduro, no caso Eurojust. 30 set. 2009. Processo C-160-03. Considerando 36. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=49769&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2242739>. Acesso 20 out. 2018.

<sup>349</sup> SILVEIRA, Alessandra. CANOTILHO, Mariana; FROUFE, Pedro. **Tratado de Lisboa**. Versão consolidada. 3 ed. Lisboa: Quid Juris? 2016, p. 48.

<sup>350</sup> SILVEIRA, Alessandra. CANOTILHO, Mariana; FROUFE, Pedro. **Tratado de Lisboa**. Versão consolidada. 3 ed. Lisboa: Quid Juris? 2016, p. 66.

UE reconhece e respeita a diversidade cultural – leia-se, linguística também – dos seus Estados-Membros. Tal previsão é reflexo da intenção de pôr em contato variadas culturas nacionais, sem intenção de subordinação, pois nenhuma das culturas nacionais pode se impor às outras, até porque, conforme ensina Abélès<sup>351</sup>, o processo de união é ato voluntário.

Ora, o que se vê com o acesso do Cidadão europeu às instituições europeias, em sua língua nacional, é um dos mecanismos pelos quais a Cidadania da UE se faz presente no dia a dia do Cidadão europeu. Segundo Tostes, “o único caminho para a construção de uma Cidadania europeia é por meio de uma identidade europeia”.<sup>352</sup> Assim como para Matias<sup>353</sup>, que conclui ser o diálogo intercultural de extrema importância para as políticas da UE, uma vez que estreita os laços dos Cidadãos. Mas esse diálogo deve ser alinhavado com a Sociedade civil para que a noção de identidade europeia seja, efetivamente, incorporada por meio de identificação de pontos de pertença a uma comunidade e de trocas de experiências. Além do que, a difusão além-fronteiras do território europeu da identidade europeia é de grande valia para que haja o conhecimento, o respeito e a compreensão dessas culturas que a compõem.

É justamente a existência de inúmeras culturas em nível nacional, que serve de mais-valia para a promoção do diálogo intercultural, para a promoção tanto da política do reconhecimento da diferença como também para a promoção de uma cultura de paz, de respeito à diversidade e à diferença. E é pela educação que a tolerância ante a diferença do outro pode ser o meio pelo qual a identidade europeia poderá se fortalecer, pois:

O Outro pode e deve ser diferente, apenas porque o é e não por essa diferença assentar em qualquer juízo de valor em relação a outras culturas. O discurso deve ser adaptado a esta nova realidade de diversidade cultural, não condescendo com as minorias nem sendo agressivo para com majorias ideológicas. A educação poderá constituir uma via para a implementação de uma política de tolerância, pois o seu papel de esclarecimento pleno poderá promover o sentimento de hospitalidade. Esta educação esclarecida, de cariz humanista e intercultural, transmitirá a importância de uma Sociedade multicultural e pacífica, promovendo a integração, reconhecimento e valorização da diferença e das especificidades culturais dos povos que são acolhidos dentro das fronteiras nacionais.

---

<sup>351</sup> ABÉLÈS, Marc. Homo communitarius in KASTORYANO, Riva. **Que identidade para a Europa?** Lisboa: Ulisseia, 2004. p. 58.

<sup>352</sup> TOSTES, Ana Paula. **União Europeia: o Poder Político do Direito**. Rio de Janeiro, Renovar, 2004, p. 379.

<sup>353</sup> MATIAS, Joana Maria Santos Matias. **Identidade cultural europeia: idealismo, projecto ou realidade?** Dissertação de Mestrado em Estudos sobre a Europa. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2009, p. 40.

Apenas desta forma se poderá obter um Multiculturalismo assente na tolerância cultural, que desconstrua preconceitos e que promova a interação cultural entre o Eu e o Outro.<sup>354</sup>

Assim, no tocante à língua, ela é tanto uma mais valia ao processo de integração, tal qual reforçado nos Tratados e amplamente difundido pela UE, tanto é que seu lema remete a isso, quanto é ao mesmo tempo um dilema, no sentido de que a diversidade linguística traz dificuldades quando o assunto é criar uma conexão entre os indivíduos.

Por isso que a promoção do ensino da diversidade linguística se mostra importante para o fortalecimento da Cidadania da União, uma vez que pode contribuir para a aquisição de saberes, desenvolvimento de atitudes e promoção de valores, conscientizando todos de que a comunicação plurilingue é a expressão do EU e não um impecilio<sup>355</sup>.

Por fim, é preciso dizer que a diversidade cultural no âmbito da UE tem como causa, em larga medida, a imigração de não-nacionais que passam a residir em um dos Estados-Membros. Para este trabalho, o estudo ficará restrito aos não-nacionais residentes de longa duração, objeto da próxima secção.

### 3.2.3 A questão dos não-nacionais de países terceiros e a Cidadania

Uma questão de extrema relevância para o futuro da UE é a nova e alargada onda de imigração com origens variadas que vem transformando as configurações do espaço europeu. Pessoas de todos os cantos do globo passam a conviver com os locais, tendo que aprender a coexistir uns com os outros, nada obstante suas inevitáveis e destacadas diferenças estruturais e culturais.

Mais uma vez, a Diversidade Cultural que, em um primeiro momento aparenta ser apenas uma questão de proximidade física e social, é muito mais um projeto de Sociedade política, um *melting-pot* com toda a sua fragilidade, que pode dar origem a formas da vivência por meio da diferença e da pluralidade, especialmente, por meio da garantia de direitos.<sup>356</sup>

---

<sup>354</sup> MATIAS, Joana Maria Santos Matias. **Identidade cultural europeia: idealismo, projecto ou realidade?** Dissertação de Mestrado em Estudos sobre a Europa. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2009, p. 22.

<sup>355</sup> SÁ, Susana e ANDRADE, Ana Isabel. **Práticas de sensibilização à diversidade linguística e cultural nos primeiros anos de escolaridade: reflexões a partir da sala de aula.** Aveiro: Revista Saber & Educar/14, 2006.

<sup>356</sup> MATIAS, Joana Maria Santos Matias. **Identidade cultural europeia: idealismo, projecto ou realidade?** Dissertação de Mestrado em Estudos sobre a Europa. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2009, p. 32.

No tocante aos nacionais de países terceiros, a UE, desde 2003, dispõe do Estatuto de Residente de Longa Duração, instituído pela Diretiva 2003/109/CE, que faz parte de um conjunto de iniciativas para promover a integração dos nacionais de países terceiros que residem, legalmente, no território da UE. Em 2011, o estatuto foi alterado pela Diretiva 2011/51/CE, para ampliar o seu âmbito de aplicação também aos beneficiários de proteção internacional.

Nos termos do artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2003/109/CE, os Estados-Membros devem conceder o Estatuto de Residente de Longa Duração aos nacionais de países terceiros que residam, de forma legal e ininterrupta, no seu território, por cinco anos imediatamente antecedentes à apresentação do pedido.

Para Jerônimo<sup>357</sup>, isso não significa que os nacionais de países terceiros possuem direito subjetivo de concessão cumprindo os requisitos exigidos, ante a ampla margem de discricionariedade que os Estados-Membros possuem ao apreciar o pedido. Dentre os requisitos exigidos, além daqueles já indicados no parágrafo anterior, estão a prova de que o requerente dispõe de recursos financeiros suficientes para a sua subsistência, e de sua família, sem necessidade de assistência social, assim como ter um seguro doença que cubra todos os riscos normalmente cobertos aos nacionais, conforme artigo 5.º, n.º 1, da mesma Diretiva.

O item n.º 2 do mesmo artigo 5.º da Diretiva 2003/109/CE prevê, ainda, que os Estados-Membros podem exigir prova de integração, de acordo com o direito nacional do Estado-Membro anfitrião. Segundo Jerônimo<sup>358</sup>, essa exigência pode ser extremamente problemática, uma vez que a Diretiva não especifica quais seriam os critérios e não há consenso europeu do que seja admissível exigir dos estrangeiros prova de sua integração.

Destaca-se que durante o processo, a Diretiva assegura direitos previstos entre os seus artigos 7.º a 10.º, tais como: 1) a uma decisão célere, em no máximo, seis meses; 2) à informação sobre direitos e deveres decorrentes da Diretiva; 3) à notificação, por escrito, de qualquer decisão

---

<sup>357</sup> JERÔNIMO, Patrícia. Imigração e cidadania na União Europeia. O Estatuto de Residente de Longa Duração in SILVEIRA, Alessandra (coord.). **Direito da União Europeia e Transnacionalidade**. Lisboa: Quid Iuris, 2010, pp. 229-334.

<sup>358</sup> JERÔNIMO, Patrícia. Imigração e cidadania na União Europeia. O Estatuto de Residente de Longa Duração in SILVEIRA, Alessandra (coord.). **Direito da União Europeia e Transnacionalidade**. Lisboa: Quid Iuris, 2010, p. 330.

tomada a seu respeito; 4) à fundamentação das decisões negatórias, com indicação dos recursos e prazos cabíveis e 5) à interporem recursos contra decisões negatórias.

Apesar de ser definido como estatuto de caráter permanente, a sua perda se dá sob diversas condições, previstas no artigo 9.º da Diretiva, a saber: ausência superior a doze meses consecutivos do território da UE; ausência superior a seis anos do território do Estado-Membro que concedeu o estatuto, mesmo permanecendo no território da UE; aquisição do mesmo estatuto de outro Estado-Membro; constatação de emprego de meios fraudulentos para a aquisição do estatuto; por expulsão em razão de graves razões de ordem e segurança pública e quando o Estado-Membro entender que o estrangeiro detentor do estatuto constitua ameaça para a ordem pública, mesmo não sendo tão grave a ponto de justificar uma expulsão.

Já os direitos decorrentes do estatuto estão previstos nos artigos 11.º, 12.º e 14.º da Diretiva, e são, basicamente, ensino e formação profissional; reconhecimento de diplomas profissionais, certificados e outros títulos; segurança social, assistência social e proteção social; benefícios fiscais; acesso a bens e serviços; liberdade de associação e sindical; livre acesso a todo o território do Estado-Membro.

A Diretiva prevê a possibilidade de os Estados-Membros alargarem os benefícios a outras áreas, como as que ainda não estão cobertas, como o acesso ao direito e aos tribunais; a participação ativa na vida política e o exercício de atividades culturais e religiosas. Em contrapartida, as restrições já em curso, estão previstas no artigo 11.º, n.º 3, alínea “a”, da Diretiva.<sup>359</sup>

O nacional de país estrangeiro mesmo titular do estatuto pode ser expulso do território pelo Estado-Membro desde que represente uma ameaça real e grave para a ordem pública e segurança nacional, conforme previsão inserta no artigo 12.º da Diretiva. O decreto de expulsão não pode se fundamentar em questões econômicas e deve levar em consideração a duração da residência no território; a idade do residente a ser expulso; as consequências tanto para o residente quanto para sua família e os laços com o país de residência e o de origem. O direito à recurso contra decisão de

---

<sup>359</sup> JERÓNIMO, Patrícia. Imigração e cidadania na União Europeia. O Estatuto de Residente de Longa Duração in SILVEIRA, Alessandra (coord.). **Direito da União Europeia e Transnacionalidade**. Lisboa: Quid Iuris, 2010, p. 332.

expulsão é garantido, mesmo em caso de carência financeira, hipótese em que há garantia de assistências judiciária.

Ante tantos desafios de alta complexidade como a diversidade cultural existente na UE, cresce a ideia de uma Cidadania ainda mais *sui generis* para a UE.

### **3.3 O FUTURO PARA A CIDADANIA EUROPEIA – NOVAS PERSPECTIVAS PARA O ELEMENTO DE CONEXÃO**

Na Europa de hoje o componente soberano nacional no domínio da regulação da nacionalidade começa lentamente a ceder, direta e indiretamente, a uma abordagem supranacional. A UE está criando a primeira Cidadania que é um estatuto jurídico de direitos que ultrapassa os limites de um Estado-nação<sup>360</sup>.

Nesse sentido, o intuito aqui é pesquisar novas perspectivas de vinculação da Cidadania e tentar vislumbrar se o empreendimento político de integração consegue robustecer a ligação vertical e direta entre a União e os Cidadãos dos Estados-Membro.

Para tanto, apresenta-se algumas sugestões da doutrina, tais como, a Cidadania baseada na Interculturalidade e a proposta de Cidadania permanente, todas no sentido de robustecer a ligação direta da União com os Cidadãos, segregando a nacionalidade como o único elemento de conexão.

#### **3.3.1 “Centro social de vida” do indivíduo como vínculo à Cidadania da União**

No âmbito do direito familiar e sucessões, tanto as normativas supranacionais quanto a jurisprudência do TJUE acabam escolhendo a residência habitual, em detrimento da nacionalidade, como elemento de conexão, como meio de solução de conflitos de leis no espaço.

As competências da União encontram sua base jurídica no título V do TFUE, dedicado ao “Espaço de liberdade, segurança e justiça”, especialmente o disposto no seu artigo 81, que prevê: cooperação judiciária nas matérias civis com incidência transfronteiriça, assente no princípio do reconhecimento mútuo das decisões judiciais e extrajudiciais; reconhecimento mútuo entre os Estados-

---

<sup>360</sup> KOCHENOV, Dimitri. *Ius tractum of many faces: European citizenship and the difficult relationship between status and rights*. **The Columbia Journal of European Law** (CJEL), v. 15, n. 2, 2009. p.169-237.

Membros das decisões judiciais e extrajudiciais e a respetiva execução; citação e notificação transfronteiriça dos atos judiciais e extrajudiciais; dentre outras.

Dentre as diversas normativas da União, Moura<sup>361</sup> destaca três: o Regulamento 1.259/2010; o Regulamento 650/2012 e o Regulamento 4/2009.

O primeiro, Regulamento 1.259/2010 do Conselho, de 20 de dezembro de 2010, trata da cooperação reforçada no domínio da lei aplicável em matéria de divórcio e separação judicial. Esse ato jurídico permite aos cônjuges a eleição da lei aplicável aos litígios relativos a um possível divórcio e separação judicial. Interessante notar que a decisão não é alterada ante a mudança da residência habitual do casal, nem mesmo pela alteração da nacionalidade, conforme seu artigo 5.<sup>o</sup><sup>362</sup>.

Essa flexibilização decorre da intenção de dar mais mobilidade aos Cidadãos e, por outro lado, ter maior segurança jurídica, conforme considerando 15 do Regulamento<sup>363</sup>.

O artigo 8.<sup>o</sup> do mesmo Regulamento, prevê que, no caso de não haver escolha, o critério será a nacionalidade<sup>364</sup>. Mesmo assim, segundo Moura<sup>365</sup>, “a possibilidade de escolha da lei aplicável pelas partes derroga por completo a teoria do direito privado necessário de Mancini”, que pregava ser a nacionalidade o único critério aplicável em matéria de estatuto pessoal.

Em 4 de julho de 2012, o Parlamento Europeu e o Conselho editaram o Regulamento 650, que dispõe acerca da competência, da lei aplicável, do reconhecimento e execução das decisões, e da aceitação e execução dos atos autênticos em matéria de sucessões, visando facilitar aos Cidadãos

---

<sup>361</sup> MOURA, Aline Beltrame de O direito internacional privado entre a nacionalidade de Mancini e a cidadania da União Europeia. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.7, n.2, 2º quadrimestre de 2012. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

<sup>362</sup> Artigo 5.<sup>o</sup> Escolha pelas partes da lei aplicável 1. Os cônjuges podem acordar em designar a lei aplicável ao divórcio e à separação judicial desde que se trate de uma das seguintes leis: a) A lei do Estado da residência habitual dos cônjuges no momento da celebração do acordo de escolha de lei; ou b) A lei do Estado da última residência habitual dos cônjuges, desde que um deles ainda aí resida no momento da celebração do acordo; ou c) A lei do Estado da nacionalidade de um dos cônjuges à data da celebração do acordo; ou d) A lei do foro. 2. Sem prejuízo do disposto no n.º 3, um acordo que determine a lei aplicável pode ser celebrado e alterado a qualquer momento, o mais tardar à data da instauração do processo em tribunal. 3. Se a lei do foro assim o determinar, os cônjuges podem ainda designar a lei aplicável perante o tribunal durante o processo. Nesse caso, essa designação será registada em tribunal nos termos da lei do foro. (União Europeia. Regulamento (EU) n.º 1.259/2010 do Conselho, de 20 de dezembro de 2010. Acesso em 15 de abril de 2019)

<sup>363</sup> (15) Melhorar a mobilidade dos Cidadãos exige, por um lado, mais flexibilidade e, por outro, maior segurança jurídica. Para alcançar este objectivo, o presente regulamento deverá reforçar a autonomia das partes em matéria de divórcio e separação judicial, dando-lhes uma possibilidade de escolha limitada da lei aplicável ao seu divórcio ou separação judicial.

<sup>364</sup> Art. 8.<sup>o</sup>: Na ausência de escolha nos termos do artigo 5.<sup>o</sup>, o divórcio e a separação judicial serão regidos pela lei do Estado: a) da residência habitual dos cônjuges à data da instauração do processo em tribunal; ou, na sua falta, b) da última residência habitual dos cônjuges, desde que o período de residência não tenha terminado há mais de um ano antes da instauração do processo em tribunal, na medida em que um dos cônjuges ainda resida nesse Estado no momento da instauração do processo em tribunal; ou, na sua falta, c) da nacionalidade de ambos os cônjuges.

<sup>365</sup> MOURA, Aline Beltrame de O direito internacional privado entre a nacionalidade de Mancini e a cidadania da União Europeia. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.7, n.2, 2º quadrimestre de 2012. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791, p. 1.077.

o tratamento dos processos de sucessão internacionais. Nos termos do artigo 4.º do referido Regulamento<sup>366</sup>, assim como o do direito de família, a residência habitual dos indivíduos é o elemento de conexão para aplicação da lei.

Por fim, o terceiro ato jurídico é o Regulamento 4/2009, relativo à competência, à lei aplicável, ao reconhecimento e à execução das decisões e à cooperação em matéria de obrigações alimentares. Esse Regulamento prevê, como elemento de conexão, uma regra geral e várias especiais, conforme dispõe o artigo 3º. A regra geral é a residência habitual do credor de alimentos. E, de forma subsidiária, caso a residência do *de cuius* não seja em um Estado-Membro, conforme exegese do artigo 10.º, os órgãos jurisdicionais do Estado-Membro do lugar dos bens da herança, desde que:

a) o falecido possuir a nacionalidade desse Estado-Membro no momento do óbito; ou, se tal não se verificar; b) o falecido tiver tido a sua residência habitual anterior nesse Estado-Membro e se a ação for intentada no prazo de cinco anos a contar da data da mudança da residência habitual. 2. Quando nenhum órgão jurisdicional de um Estado-Membro for competente por força do n.º 1, os órgãos jurisdicionais do Estado-Membro onde se encontram os bens da herança são competentes para se pronunciar sobre esses bens.<sup>367</sup>

Como critério residual, surge a nacionalidade, nos termos do artigo 4º, § 4, do Regulamento.

As decisões do TJUE no tocante ao direito familiar e sucessório seguem o mesmo entendimento, ao reconhecer a residência habitual enquanto um conceito autônomo e idêntico para as autoridades de todos os Estados-Membros, em homenagem ao direito de escolha dos Cidadãos pelo “centro social de vida”<sup>368</sup>.

Ora, o Cidadão que se desloca opta por escolher outro centro social para sua vida e de sua família. Portanto, ao efetuar essa escolha é ali que ele desenvolverá toda sua vida social, incluindo não somente as relações de amizade, mas também de trabalho, de escola, de religião e, também, de política.

---

<sup>366</sup> Artigo 4.º Competência geral São competentes para decidir do conjunto da sucessão os órgãos jurisdicionais do Estado-Membro em que o falecido tinha a sua residência habitual no momento do óbito.

<sup>367</sup> UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) n.º 4/2009, de 04 de julho de 2012. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012R0650&from=PT>. Acesso em: 15 abr. 2019.

<sup>368</sup> GONZALEZ, Javier Carrascosa; SEATZU, Francesco. Normas de competencia judicial internacional en la propuesta de Reglamento “Roma III”. **Rivista di Diritto Internazionale Privato e Processuale**. Anno XLV. Padova: CEDAM, 2009, p. 573. Apud MOURA, Aline Beltrame de O direito internacional privado entre a nacionalidade de Mancini e a cidadania da União Europeia. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.7, n.2, 2º quadrimestre de 2012. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791, p. 1.080.

Se na concepção moderna a Cidadania constitui o vínculo jurídico existente entre uma pessoa e um Estado, reflexo da circunstância de essa pessoa estar, por uma “**genuína comunhão de vida, interesses e sentimentos**”, mais ligada à população do Estado, segundo ensinamento de Jerónimo<sup>369</sup>, pergunta-se: esse Cidadão é mais ou menos Cidadão daquele Estado do que o Cidadão que é nacional tão-somente pelo acaso de ter nascido naquela território ou de ter nascido de descendentes nacionais daquele Estado, mas migrou para outro Estado com quem tem mais laços culturais e políticos do que o de sua origem para onde somente volta, esporadicamente, como visitante?

Apesar de tratar-se de critérios para solução de conflitos tendentes a permitir que, num contexto de livre circulação, o juiz mais próximo se ocupe da questão, ou seja, o juiz do centro social da vida do indivíduo (ou residência habitual) e não propriamente o juiz da nacionalidade dos envolvidos, o fato é que a residência habitual é o elemento definidor para a escolha do Juízo competente diante de conflitos. E por quê?

O próprio TJUE, em uma das mais recentes decisões envolvendo “residência habitual”, qual seja, o caso PPU<sup>370</sup> que envolveu o questionamento de se a presença física de um menor seria condição para configuração de residência habitual em um Estado-Membro, respondeu a questão.

Apesar de o TJUE ter decidido que a residência habitual em um Estado-Membro não se fazia presente, ante a ausência física do menor naquele território, mesmo sendo filho de nacional daquele Estado, a sua fundamentação reforça o argumento de que a residência habitual seria um potencial elemento de conexão muito mais forte do que a nacionalidade no tocante à Cidadania.

Conforme o acórdão proferido pelo TJUE, por residência habitual se entende o “lugar que traduz uma certa integração da criança num ambiente social e familiar”<sup>371</sup>, exigindo, pois, um certo grau de estabilidade ou de regularidade, conforme previsão inserta no Regulamento n.º 2201/2003<sup>372</sup>.

---

<sup>369</sup> JERÓNIMO, Patrícia; VINK, Maarten. Os múltiplos de Cidadania e os seus direitos. In LOBO, Marina Costa (coord.). **Portugal e a Europa: novas Cidadanias**. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos e União europeia. 2013, p. 25.

<sup>370</sup> UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Caso PPU, processo C-393/18 de 17 out. 2018. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=206859&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6716955>. Acesso 22 jun. 2019.

<sup>371</sup> UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Caso PPU, processo C-393/18 de 17 out. 2018. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=206859&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6716955>. Acesso 22 jun. 2019. Considerando 47.

<sup>372</sup> Regulamento (CE) n.º 2201/2003 do Conselho, de 27 de Novembro de 2003, relativo à competência, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria matrimonial e em matéria de responsabilidade parental.

Além do que, segundo o mesmo aresto, apesar de o referido Regulamento não prever uma duração mínima para a configuração da residência habitual, certo é que a transferência da residência habitual para o Estado de acolhimento, importa sobretudo a vontade de o interessado fixar, com intenção de lhe conferir um carácter estável, o centro permanente ou habitual dos seus interesses.

Mais adiante o TJUE apresenta os argumentos segundo os quais a residência habitual do menor é o elemento definidor para a escolha do Juízo competente. Segundo o TJUE, considerando o disposto no artigo 12 do Regulamento 2201/2003, o interesse superior da criança privilegia o critério da proximidade, ou seja, o Juízo mais próximo geograficamente da residência habitual do menor é o mais bem colocado para apreciar e decidir no seu interesse<sup>373</sup>.

Logo, percebe-se claramente que o elemento de pertença do indivíduo ao local de residência permanente é o elo mais forte do que a simples nacionalidade, tanto é que o local onde o indivíduo centraliza sua vida (aqui também leia-se os genitores de menores) é o critério escolhido quando o assunto é o melhor interesse (leia-se aqui também direitos fundamentais) de crianças de tenra idade mesmo sendo filho de nacional do Estado-Membro.

### 3.3.2 Cidadania europeia da Interculturalidade

Ideias com escopo de alterar a Cidadania para, por exemplo, “Cidadania europeia intercultural”, atribuída com base na residência<sup>374</sup> do Cidadão, sem diferenciar nacionais de Estados-Membros de não-nacionais, como sugere Delgado-Moreira<sup>375</sup>, têm movimentado a doutrina quando o assunto é o elemento de conexão.

Bauböck<sup>376</sup> sugere um estatuto autônomo de quase-Cidadania (a denizenship), para atender também nacionais de países terceiros, mediante a concessão de todos os direitos associados à Cidadania da UE, com exceção do direito de eleger e ser eleito no Parlamento Europeu, o que muito se

---

<sup>373</sup> UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Acórdão caso *Mercredi*, de 22 dez. 2010, processo C-497/10. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=83470&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6727970A> cesso em 22 jun. 2019. Considerandos 45 a 50.

<sup>374</sup> WENDEN, Catherine Wihtol de. European Citizenship and immigration, in LEVEAU, Rémy, MOHSEN-FINAN, Khadija e WENDEN, Catherine Wihtol de (eds), **New European identity and citizenship**, Aldershot, Ashgate, 2002, p. 86; CRAIC, Paut e DE BRICA, Grainne, **EU Lam Text, cases, and materials**. Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 759; WEITER, JoskeH H. H., HALTERN Ulrich e MAYER, Franz. **European democracy and its critique. Five uneasy pieces**. HUI Working Paper RSC n.º 95/11.

<sup>375</sup> DELGADO-MOREIRA, Juan M. **Multicultural Citizenship of the European Union**. Hampshire e Vermont: Ashgate, 2000.

<sup>376</sup> BAUBÖCK, Rainer. National Community, Citizenship and immigration in **Political Science Series**, n.º 62, 1999, p. 24.

aproxima do já existente Estatuto de longa duração. Pelo quase-estatuto, apesar da previsão de exceções aos plenos direitos, como a participação política, haveria igualdade jurídica em matéria de direitos de associação e liberdade de expressão; acesso à justiça e aos tribunais; segurança social e direito de residência; circulação e emprego. O estatuto envolveria dois elementos que o aproximariam o estatuto dos estrangeiros ao dos Cidadãos, qual seja, o direito de participação nas eleições municipais e o direito de livre circulação no território europeu.

Nessa linha de pensamento, Habermas<sup>377</sup>, no seu livro *Faktizität und Geltung*, desenvolve a ideia de Cidadania, assim como a Soberania, além do Estado-nação. Segundo esse autor, foi pela Revolução Francesa que os dois conceitos (Soberania e Cidadania) se uniram à questão nacional. A partir desse momento, a Cidadania passa ser interpretada como identidade nacional, enquanto que a Soberania passa ser representada pelo Estado.

O mesmo autor também faz uma releitura sobre o cosmopolitismo de Kant em relação à UE, levando em consideração a constitucionalização do direito das gentes, com um futuro estado jurídico cosmopolita. Para Habermas<sup>378</sup>, uma interpretação mais moderna e convincente seria uma Sociedade mundial constituída politicamente, tendo a UE como o caminho para isso. Talvez esse seja o problema pelo qual não se consegue enquadrar a UE em um conceito jurídico, uma vez que a linguagem do Estado-nação está ultrapassada.

Como já analisado no subtítulo “o déficit democrático”, uma das grandes questões debatidas atualmente na UE é a correlação entre falta de legitimidade e falta de participação na tomada de suas decisões, ou seja, a representatividade democrática. Conforme Kostakoulou<sup>379</sup>, a Cidadania da União tem o poder melhorar a tomada de decisões democráticas, porquanto é o catalisador da formação da identidade e da comunidade em nível europeu, ao contrário de ser um

---

<sup>377</sup> HABERMAS, Jürgen. **Um ensaio sobre a constituição da Europa**. Lisboa: Edições 70, 2012, p. 40.

<sup>378</sup> HABERMAS, Jürgen. **Um ensaio sobre a constituição da Europa**. Lisboa: Edições 70, 2012, p. 40.

<sup>379</sup> “The radical potential of EU citizenship may be identified in the possibilities for redefining community, rethinking membership, rearticulating citizenship, and enhancing democratic decision making (...) This process opens also the way for an alternative conception of community which is based neither on ascriptive membership, that is on thick communal attachments, nor on the liberal principle of consent (i.e. ‘communities of shared values’, ‘communities of shared final ends’).” (KOSTAKOPOULOU, Theodora. European Union citizenship as a model of citizenship beyond the nation state. Possibilities and limits, in: WEALE, A. and NENTWICH, M. (eds.) **Political Theory and the European Union. Legitimacy, constitutional choice and citizenship**. Routledge: London, p. 158-171. p. 159.

reflexo da instituição pré-existente e pré-política. Como já referido anteriormente, parafraseando Silveira<sup>380</sup>, a Cidadania não pressupõe a comunidade política europeia, mas sim a cria.

Assim, a sugestão para a composição da Cidadania europeia por meio do critério da residência é inspirada na teoria de Kelsen, que desenvolve as possibilidades da “Cidadania sindical”<sup>381</sup>. O que importa para essa concepção é a inserção política ativa do Cidadão na comunidade, concedendo Cidadania a todas as pessoas que residam legalmente no território de um Estado-Membro, porquanto:

In a radical democracy... the tendency to enlarge, as far as possible, the circle of those who possess political rights... may have the result of granting these rights – under certain circumstances – to aliens, for instance, if they have their permanent residence within the territory of the State. Then, here, too, the difference between citizens and noncitizens, and hence the importance of citizenship is diminished.<sup>382</sup>

Não se pode mais tentar enquadrar a UE sob conceitos tradicionais, ante a complexidade intercultural que ela apresenta, exigindo um conceito teórico moderno do Estado e de Cidadania ativa/sindical, tornando possível, quiçá, percebê-la como uma união política federativa<sup>383</sup>.

Mas o fato de haver esse pluralismo identitário faz com que a legitimidade de uma inédita autoridade política seja questionada, porque não segue a linha já conhecida das experiências nacionais, em que a participação popular consubstancia a legitimação do mecanismo político, onde o nacionalismo é o elo entre o Estado e o povo, quando a democracia não se mostra presente<sup>384</sup>. Ora, se o nacionalismo não se apresenta “unido”, em sintonia na UE, o seu lastro de integração pela Cidadania “requer considerar seu desprendimento com a nacionalidade dos Estados-Membros, e precisa definir

---

<sup>380</sup> SILVEIRA, Alessandra. Cidadania Europeia e Direitos Fundamentais. in SILVEIRA, Alessandra. CANOTILHO, Mariana; FROUFE. **Direito da União Europeia**. Elementos de Direito e Políticas da União. Princípios de Direito da União Europeia. Coimbra: Almedina. 2016. 1.247 p. 24.

<sup>381</sup> WLOCH, Fabrício. **A metamorfose da união europeia em estado universal de Hans Kelsen**: proposta de soberania compartilhada, federalismo cooperativo e transnacionalidade cultural. Tese de Doutorado. Itajaí: Univali/Perugia, 2018, p. 262-263.

<sup>382</sup> “Em uma democracia radical... a tendência de ampliar, na medida do possível, o círculo daqueles que possuem direitos políticos pode ter como resultado a concessão desses direitos - em determinadas circunstâncias - a estrangeiros, por exemplo, se eles tiverem sua residência permanente dentro do Território do Estado. Então, aqui, também, a diferença entre Cidadãos e não Cidadãos, e, portanto, a importância da cidadania é diminuída” (tradução livre da autora) KELSEN, Hans. **General Theory of Law and State**. Cambridge/Mass: Harvard University Press, p. 241 apud WLOCH, Fabrício. **A metamorfose da união europeia em estado universal de Hans Kelsen**: proposta de soberania compartilhada, federalismo cooperativo e transnacionalidade cultural. Tese de Doutorado. Itajaí: Univali/Perugia, 2018, p. 262.

<sup>383</sup> WLOCH, Fabrício. **A metamorfose da união europeia em estado universal de Hans Kelsen**: proposta de soberania compartilhada, federalismo cooperativo e transnacionalidade cultural. Tese de Doutorado. Itajaí: Univali/Perugia, 2018, p. 2063.

<sup>384</sup> BAUMAN, Zygmunt. **Europa**. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 2006 p.134.

seu conteúdo, de acordo com os sistemas e processos políticos com quais se identifica e se relaciona”<sup>385</sup>, tais como direitos humanos, democracia e Estado de Direito<sup>386</sup>.

Para Habermas:

[...] a ordem democrática não precisa necessariamente de um enraizamento mental na “Nação” como uma comunidade de destino pré-política. Constitui um dos pontos fortes do Estado constitucional ele poder fechar as brechas da integração social com base na participação política dos seus Cidadãos [...] Em Sociedades complexas, a formação da vontade e da opinião deliberativa dos Cidadãos – fundadas no princípio da Soberania do povo e nos direitos do homem – constitui em última instância o meio para uma forma de solidariedade abstrata, criada de modo legal e reproduzida graças à participação política.<sup>387</sup>

Carvalho<sup>388</sup> adverte que uma solidariedade transnacional baseada no reconhecimento de igualdade de direitos para nacionais de Estados terceiros é uma arriscada aposta política. Porquanto, sem uma intensa efetivação prática e de viabilidade material, há um risco de acirrar as dissonâncias nacionais. Por isso a efetivação de ações identificadas com os direitos humanos e a verificação de uma Cidadania ativa regionalmente são de extrema importância.

Ora, a maioria dos Estados europeus segue o princípio de nacionalidade consolidado por Mancini, explicitado no primeiro capítulo dessa Dissertação (subsecção 1.2.3). Porém, há clara falta de sintonia desse princípio com o direito da União, fazendo-se premente um redimensionamento conceitual da Cidadania nacional clássica à Cidadania europeia.

### 3.3.3 “Cidadania permanente da União Europeia”: uma iniciativa cidadã

A legitimidade democrática é um dos grandes desígnios buscados pelos cidadãos europeus. E ela pode ser exercida pela democracia representativa e pela democracia participativa. A democracia representativa é exercida pela escolha direta dos representantes dos Estados-Membros perante o Parlamento Europeu; e, de forma indireta, os cidadãos são representados pelos seus governantes perante o Conselho Europeu e o Conselho da União.

---

<sup>385</sup> GIL-BAZO, Maria Teresa. O papel dos Direitos Humanos no Processo de Integração da Europa. In PIOVESAN, Flavia (org.). **Direitos humanos, globalização econômica e integração regional**. Desafios do Direito Constitucional Internacional. São Paulo: Max Limonad, 2002, p.230.

<sup>386</sup> KUMM, Matthias. To be a European Citizen? The Absence of Constitutional Patriotism and the Constitutional Treaty. New York: **Columbia Journal of European Law**. Summer 2005, p. 481 apud CARVALHO, Daniel Campos de. **Déficit democrático na União Europeia**. Tese de Doutorado. USP, 2012, p. 165.

<sup>387</sup> HABERMAS, Jürgen. **A constelação pós-nacional**: ensaios políticos. São Paulo: Littera Mundi, 2001, p. 97-98.

<sup>388</sup> CARVALHO, Daniel Campos de. **Déficit democrático na União Europeia**. Tese de Doutorado. São Paulo: USP, 2012, p. 166.

Já a democracia participativa pode ser exercida pelos cidadãos europeus<sup>389</sup>, por meio do disposto no artigo 11.º do TUE – introduzido pelo Tratado de Lisboa que alterou o TUE – inserindo no ordenamento jurídico europeu a figura da iniciativa cidadã, como forma de dar voz aos cidadãos e associações representativas para expressarem e partilharem publicamente os seus pontos de vista sobre os domínios de ação da União<sup>390</sup>.

Por meio desse instrumento, uma proposta legislativa pode ser proposta à Comissão Europeia, dentro de sua competência. Veja-se:

Artigo 11.º 1. As instituições, recorrendo aos meios adequados, dão aos Cidadãos e às associações representativas a possibilidade de expressarem e partilharem publicamente os seus pontos de vista sobre todos os domínios de ação da União.

2. As instituições estabelecem um diálogo aberto, transparente e regular com as associações representativas e com a Sociedade civil.

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

4. 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. Os procedimentos e condições para a apresentação de tal iniciativa são estabelecidos nos termos do primeiro parágrafo do artigo 24.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.<sup>391</sup>

Por sua vez, o mencionado artigo 24.º do TFUE<sup>392</sup> prevê a implementação da participação cidadã no processo legislativo da União, dispondo que o Parlamento e o Conselho, em conjunto e por meio de regulamentos adotados de acordo com o processo legislativo ordinário, são os responsáveis pelo estabelecimento das condições e normas processuais para uma proposta de iniciativa cidadã seja proposta.

Interessante notar que o dispositivo supra descrito (artigo 24.º do TFUE) está inserido dentro da divisão maior do Tratado, na Parte I, que dispõe sobre os princípios, e na subdivisão menor,

---

<sup>389</sup> Semelhante mecanismo se apresenta na CRFB/88, em seus artigos 14, III e 61, § 2º, chamada de “iniciativa popular”. A iniciativa popular pode ser exercida ante a apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

<sup>390</sup> MOURA, Aline Beltrame. **Cidadania da União Europeia**. Ijuí: Editora Ijuí, 2013, p. 93.

<sup>391</sup> GOMES, José Caramelo. **Tratado de Lisboa**. Anotado com todas as versões anteriores. Lisboa: Lusitana Editora, 2010. p. 48.

<sup>392</sup> GOMES, José Caramelo. **Tratado de Lisboa**. Anotado com todas as versões anteriores. Lisboa: Lusitana Editora, 2010. p. 173.

está inserido na secção da “não discriminação e Cidadania da União”. Ora, o princípio da não discriminação em razão da nacionalidade (previsto no artigo 18.º do TFUE<sup>393</sup>) está diretamente ligado à Cidadania da União, porquanto é por meio dele que o tratamento igualdade dos Cidadãos da União é assegurado, independentemente do Estado-Membro de origem.

No tocante a sua regulamentação, está ela prevista no Regulamento (UE) n.º 211/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho que prevê a condição para propor um projeto, a necessidade de, no mínimo, sete Cidadãos da UE que residam em sete Estados-Membros diferentes e tenham idade mínima para votar nas eleições do Parlamento Europeu. Além do que, é necessário o recolhimento de, do mínimo, um milhão de assinaturas de Cidadãos de, pelo menos, um quarto dos Estados-Membros, tudo conforme artigos 2.º e 3.º, ambos do referido Regulamento<sup>394</sup>.

Ainda, dentre os apoiadores à proposta oriundos de, pelo menos um quarto dos Estados-Membros, um número mínimo de Cidadãos fixado é exigido. Esse número é correspondente ao número de deputados do Parlamento Europeu eleitos em cada Estado-Membro, multiplicado por 750. Essa verificação é viabilizada por meio das informações a serem preenchidas nos formulários disponibilizados nos anexos do Regulamento (em um total de dois anexos).

Para a submissão ao registro da proposta junto à Comissão, os organizadores devem preencher os requisitos e informar acerca do objeto e objetivos da iniciativa proposta. Segundo artigo 4.º do Regulamento, tais informações poderão ser fornecidas em qualquer uma das línguas oficiais da UE (artigo 55.º do TUE). A comissão tem um prazo de dois meses para registrar a proposta e comunicar o comitê organizador, desde que preenchidos os requisitos previstos no item “2” do artigo 4.º do Regulamento, a saber:

a) o comitê de Cidadãos foi formado e as pessoas de contato foram designadas nos termos do n.º 2 do artigo 3.º;

b) a proposta de iniciativa de cidadania não está manifestamente fora da competência da Comissão para apresentar uma proposta de ato jurídico da União para efeitos de aplicação dos Tratados;

---

<sup>393</sup> Artigo 18.º (ex-artigo 12.º TCE) No âmbito de aplicação dos Tratados, e sem prejuízo das suas disposições especiais, é proibida toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade. O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, podem adotar normas destinadas a proibir essa discriminação. GOMES, José Caramelo. **Tratado de Lisboa**. Anotado com todas as versões anteriores. Lisboa: Lusíada Editora, 2010. p. 163.

<sup>394</sup> UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) n.º 211/2011 do parlamento europeu e do conselho** de 16 de fevereiro de 2011 sobre a iniciativa de cidadania. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:pt:PDF>. Acesso em: 22 mar. 2019.

c) a proposta de iniciativa de cidadania não é manifestamente abusiva, frívola ou vexatória;

d) a proposta de iniciativa de cidadania não é manifestamente contrária aos valores da União consagrados no artigo 2.º do TUE.

Em caso de recusa de registro de proposta, a decisão deverá ser fundamentada e indicados os meios legais para eventual recurso.

O recolhimento das assinaturas de apoiadores à proposta deve seguir os requisitos previstos nos artigos 5.º e 6.º do mesmo regulamento, sendo que a responsabilidade é exclusiva dos organizadores da proposta, podendo ocorrer de forma eletrônica ou impressa. O prazo de recolhimento das assinaturas é de, no máximo, 12 (doze) meses, contados da data de registro.

Ainda, após o recebimento da proposta, a Comissão, além de apresentar suas conclusões jurídicas e políticas, em um prazo de três meses, deve promover a publicidade da proposta ao público e oportunizar a comissão organizadora a apresentarem a proposta em audiência (audiência) pública, organizada pelo Parlamento Europeu, com a participação de outras instituições e organismos europeus interessados na proposta, tudo nos termos do artigo 11.º do Regulamento.

O artigo 14.º prevê que, em caso de incumprimento do Regulamento por parte dos organizadores, os Estados-Membros serão os responsáveis por assegurar sanções, especialmente em caso de prestação e declarações falsas e utilização fraudulenta de dados. Vê-se, pois, que, como ensina Shuibhne<sup>395</sup>, o mecanismo da iniciativa dos Cidadãos visa facilitar o engajamento direto dos Cidadãos com a formulação da lei e da política da União.

Ainda, configura um instrumento de ligação direta dos Cidadãos com a União, porquanto não implica na intervenção dos Estados-Membros. Tal fato pode ser o embrião para a formação pública europeia de superação das divisões nacionais, no sentido de que reforça o caráter autônomo da União<sup>396</sup>.

---

<sup>395</sup> SHUIBHNE, Niamh Nic. Recasting EU Citizenship as Federal Citizenship: What Are the Implications for the Citizen When the Polity Bargain Is Privileged? In KOCHENOV, Dimitri. (ed.). **EU citizenship and federalism – the role of rights**. Cambridge University Press, 2017, p. 159.

<sup>396</sup> DOLLAR, Patrick. **La citoyenneté européenne: théorie et status**. Bruxelles: Bruylant, 2008. Apud MOURA, Aline Beltrame. **Cidadania da união europeia**. Ijuí: Editora Ijuí, 2013, p. 94.

Conforme Cunha<sup>397</sup>, dentre as condições necessárias para que os Cidadãos consigam influenciar (por meios políticos) as suas condições de vida social, está uma Cidadania participativa, o que pode ser exemplificado com a iniciativa cidadã.

Apesar de novo, o instituto da iniciativa cidadã representa, segundo Couto<sup>398</sup>, mais um avanço para a “Europa dos pequenos passos”, preconizada pelos seus pais fundadores. Com a criação desse mecanismo de democracia direta, avança-se mais um passo no reforço dos direitos de Cidadania, ao mesmo tempo que se incita à participação cívica na definição da agenda europeia, por meio da comunicação em plataforma digital.

Com base na previsão legal, a proposta de uma Cidadania permanente foi apresentada em 15 de maio de 2018 e registrada em 23 de julho de 2018, tendo por escopo criar uma Cidadania duradoura que não possa ser perdida com alterações de residência, nacionalidade e/ou decisões políticas. O projeto autuado sob o número ECI(2018)000003<sup>399</sup>, de iniciativa do comitê de Cidadãos, formado por Cidadãos da Irlanda, França, Bélgica, Grécia, Alemanha, Itália e Reino Unido<sup>400</sup>, no intuito de evitar a perda coletiva dos direitos da Cidadania da UE, notadamente os britânicos residentes em outros Estados-Membros e nacionais de outros Estados-Membros residentes em território britânico, acaso o *brexit* venha a se efetivar.

Isso porque, segundo os objetivos apresentados na própria submissão do projeto, são os Cidadãos da UE que elegem os representantes do Parlamento Europeu, no exercício de direitos previstos nos Tratados constitutivos, o que constrói e consolida tanto a democracia quanto os direitos fundamentais dos Cidadãos da UE

---

<sup>397</sup> CUNHA, José Manuel Cabrita Vieira. **Do Estado-Nação à União Europeia**: olhares teóricos sobre a experiência pós-nacional europeia. Dissertação de Mestrado em Direito da União Europeia. Braga: Uminho, 2012, p. 119. Disponível em: <https://infoeuropa.euroid.pt/files/database/000060001-000061000/000060094.pdf>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2019.

<sup>398</sup> COUTO, Ana Maria Ribeiro Gomes do. **A DIMENSÃO EUROPEIA DA CIDADANIA. IDENTIDADE, FORMAS DE PARTICIPAÇÃO, REPRESENTAÇÕES**. Dissertação de Mestrado e em Estudos sobre a Europa. Lisboa: Universidade Aberta, 2014, p. 54.

<sup>399</sup> UNIÃO EUROPEIA. Decisão da comissão de 18 de julho de 2018 sobre a iniciativa de Cidadania proposta com o título “Cidadania Permanente da União Europeia”. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018D0726\(01\)&from=PT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018D0726(01)&from=PT). Acesso em: 15 de março de 2019.

<sup>400</sup> PERMANENT EUROPEAN CITIZENSHIP. Disponível em: <https://www.eucitizen2017.org/about-us/>. Acesso em 20 de março de 2019.

Ora, se o TJUE já consolidou o entendimento de que a Cidadania da União é o estatuto fundamental dos nacionais dos Estados-Membros e se o *Brexit* realmente venha a se efetivar, um número considerável de Cidadãos perderá os direitos dele decorrentes e já adquiridos.

A proposta sugere a adoção de um ato jurídico da União para aplicar os Tratados no domínio dos direitos dos nacionais de Estados terceiros residentes, legalmente, em um Estado-Membro da UE, inclusive quanto às condições de liberdade de circulação e residência em outros Estados-Membros. Nada obstante não ser possível conferir direito ao sufrágio nas eleições do Parlamento Europeu aos Cidadãos de Estado que tenha optado pela saída do bloco, conforme previsão do artigo 50.º do TUE, o projeto prevê conferir aos Cidadãos desse Estado certos direitos análogos aos dos Cidadãos da União no que se refere à livre circulação e residência no território dos Estados-Membros, assim como confere a salvaguarda dos direitos dos Cidadãos da UE, e bem assim seus familiares, que tenham exercido a liberdade de circulação antes de o Estado-Membro sair da UE.

Essa iniciativa pode ser o início do *turn point* político para a UE, por quanto, conforme Silveira<sup>401</sup>, faz-se necessário repensar o Processo de integração, apostando no aprofundamento das componentes federativas do sistema, por meio da fusão mais complexa entre as competências e os instrumentos nacionais e europeus. Dentre outras necessidades para diminuir as assimetrias entre as áreas políticas integradas e a as não integradas, está o robustecimento da relação vertical da União com os Cidadãos que protege, cujo fundamento jurídico é o artigo 9.º do TUE, que prevê o respeito, por parte da União, do princípio da igualdade dos seus Cidadãos em todas as suas atividades, gozando de igual atenção por parte das instituições, órgãos e organismos europeus.

Assim como o conceito de nacionalidade cria uma relação vertical do poder público com o Cidadão, baseado no sentimento de pertencimento, o estatuto da Cidadania pode criar essa verticalidade entre a União e os Cidadãos, com a vantagem de ser objetiva, enquanto que a nacionalidade é subjetiva.<sup>402</sup>

---

<sup>401</sup> SILVEIRA, Alessandra. Cidadania social na União Europeia – quo vadis? Avanços e recuos entre forças de coesão e fragmentação in FERREIRA, Eduardo Paz (coord.). **União Europeia - reforma ou declínio**. Editora Nova Veja: Lisboa, 2016.

<sup>402</sup> SILVEIRA, Alessandra. Cidadania social na União Europeia – quo vadis? Avanços e recuos entre forças de coesão e fragmentação in FERREIRA, Eduardo Paz (coord.). **União Europeia - reforma ou declínio**. Editora Nova Veja: Lisboa, 2016.

Portanto, uma Cidadania baseada na proteção de direitos implica no reconhecimento da dimensão política da Cidadania, uma autêntica Cidadania republicana, fulcrada na defesa dos direitos fundamentais e na participação ativa dos Cidadãos, porquanto: “para ser acarinhada e incontestada, a UE tem de demonstrar respeito pelos seus Cidadãos – caso contrário terá a sua continuidade permanentemente ameaçada por qualquer sobressalto ou acidente de percurso”<sup>403</sup>.

Encerrando o último capítulo deste trabalho, percebe-se que a Cidadania europeia, na qualidade de estatuto fundamental dos nacionais dos Estados-Membros, não se presta à preservação do Estado-nação como a Cidadania clássica, apesar de haver uma relação intrínseca dela com a nacionalidade dos Estados-Membros. Porém, ao mesmo tempo que depende da nacionalidade de um Estado-Membro, é um conceito jurídico e político autônomo em relação à nacionalidade, pois não significa um vínculo de pertencimento a um povo, mas sim um vínculo de natureza política entre os Cidadãos europeus, baseado em um espaço político europeu, do qual emergem direitos e deveres. Nas palavras de Weiller, reproduzidas por Poiares Maduro, o caráter radicalmente inovador do conceito de Cidadania da UE reside no fato de a União pertencer “a” e ser composta “por” Cidadãos que, por definição, não partilham da mesma nacionalidade.

Essa conclusão acerca do conceito de Cidadania europeia se deve, em grande parte, ao TJUE, que por meio de suas decisões de proteção de padrão mais elevado aos direitos fundamentais decorrentes da Cidadania, compondo o *citizenship acquis*, com casos paradigmáticos que não só fortaleceram a Cidadania da União enquanto Cidadania de direitos, mas também serviram para o seu alargamento, passando de uma Cidadania econômica, para uma Cidadania social e por fim, para a republicana, transformando o Cidadão em participante ativo do Processo de integração, reproduzindo o que Jean Monnet já apregoava quando do início do processo: “*Nous ne coalisons pas des États, nous unissons des hommes*”.

Isso leva à leitura de que a Cidadania não mais está, necessariamente, determinada pela nacionalidade, ao menos em um Processo de integração como o da UE cujo lema é “unida na diversidade”, tendo a Interculturalidade uma das suas características mais marcantes.

---

<sup>403</sup> SILVEIRA, Alessandra. Cidadania social na União Europeia – quo vadis? Avanços e recuos entre forças de coesão e fragmentação in FERREIRA, Eduardo Paz (coord.). **União Europeia - reforma ou declínio**. Editora Nova Veja: Lisboa, 2016.

Indícios dessa premissa descortinam-se em tímidos exemplos, tais como a iniciativa cidadã por uma Cidadania permanente, cujo objetivo é proteger os direitos decorrentes da Cidadania europeia aos Cidadão britânicos residentes em outros Estados-Membros e os nacionais de outros Estados-Membros que residem na Grã-Bretanha, acaso o *brexit* venha a se concretizar. Ocorre que a iniciativa indica como solução um ato jurídico da União para garantir os direitos decorrentes da Cidadania europeia aos britânicos residentes em outros Estados-Membros assim como aos nacionais desses Estados-Membros que residem no Reino Unido, o que se mostra mais como um conserto provisório.

Uma solução robusta seria passar a utilizar o elemento “centro social de vida”, quando duradouro, como elemento de conexão, conforme já utilizado para solucionar conflitos de competência territorial, uma vez que se apresenta muito mais próximo do sentido de Cidadania como uma “genuína comunhão de vida, interesses e sentimentos”. Isso porque o Cidadão que circula com a intenção de estabelecer seu centro social de vida em outro Estado-Membro, por não raras vezes, está muito mais conectado com a vida cultural e política do Estado receptor do que os seus próprios nacionais. Pensar a conexão do indivíduo com a Cidadania apenas por meio do parentesco e do nascimento é desconsiderar que os laços que são construídos por livre e espontânea vontade, com intuito de iniciar uma vida em Sociedade, partilhando a vida familiar, cultural e política é tão ou mais forte, especialmente quando a base da Cidadania é a garantia de direitos fundamentais.

Destaca-se, contudo, que, apesar de a Europa ter sido celeiro de grandes inovações, tanto no âmbito jurídico quanto nas demais áreas, servindo de modelo mundial, certo é que o modelo europeu de Cidadania não necessariamente serve para outros casos de integração regional ou mesmo para Cidadanias estatais em processo de transformação. Isso significa que todo o caso de sucesso, ao servir de modelo, necessita, inevitavelmente, de adaptações à ordem jurídica original e à cultura local, sob pena de fracassar.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do estudo realizado, tem-se que o termo Cidadania vem sofrendo um contínuo processo de ressignificação em virtude das mudanças ocorridas em seu conteúdo ao longo da história das civilizações. Vários modelos de Cidadania servem de exemplos, como a grega e a romana que consideravam o parentesco como elemento de classificação de Cidadão até que, na Idade Média, a criação do Estado-nação transformou a nacionalidade no elemento de conexão, o que conforma primeira hipótese prevista no início desse estudo<sup>404</sup>.

A criação do Estado-nação na modernidade é o que a cidade foi para a Grécia antiga: a unidade, um sentido para a vida, produzindo a coisa comum. Portanto, o Estado-nação é um dos empreendimentos mais extraordinários e ousados, mobilizando não somente Estados, mas também os Cidadãos. Essa criação teve o mérito de estender a vida cívica, o “viver livre”, que era privilégio de poucos, para associações incontáveis de homens.

Contudo, vivencia-se a era da globalização, caracterizada por uma Sociedade mundial, com fronteiras fictícias. Isso resulta que economias, culturas e políticas diversas se cruzam, não sendo mais viável a integração do conjunto de relações sociais havidas nessa Sociedade mundial pela política de um Estado nacional ou por ele determinado, ante a sua incapacidade de gerenciar e solucionar os problemas de forma isolada. O que revela um nítido desgaste da interdependência da Cidadania com a nacionalidade, base do Estado-nação. A Sociedade globalizada hodierna demanda algo novo que ultrapasse essa conexão exclusiva entre a Cidadania e a nacionalidade.

Não se quer com isso dizer que há um imperativo de cisão dessa interdependência, nem uma volta ao passado, mas sim há necessidade de se entender que tais conceitos, necessariamente conectados, não são mais suficientes, na condição de exclusividade, a solucionar os problemas que se apresentam na era atual.

---

<sup>404</sup> A Cidadania decorre do exercício do conjunto de direitos e deveres pelo indivíduo que possui, com um Estado-nação, um vínculo político-jurídico de nacionalidade, tendo forte ligação com a proteção de direitos fundamentais. Em última análise, trata-se do direito a ser membro de uma dada comunidade política. Por sua vez, a Cidadania da União Europeia constitui a base de um novo espaço político do qual emergem direitos e deveres que são fixados pelo direito da União e não dependem do Estado-Membro. Diferentemente da cidadania nacional, a cidadania europeia não pressupõe a comunidade da qual o cidadão é membro – ela cria esta mesma comunidade (de direitos).

Nesse sentido, a Europa pós-estatal se apresenta ao restante do mundo, mais uma vez, como berço de um projeto arrojado de união de Estados até então rivais. Apesar de a motivação inicial do projeto de integração europeu não mais existir, uma vez que a possibilidade de futuras guerras teria se esgotado, a busca por soluções que precisam ser tomadas em ambiente multinível para problemas globais seria uma possível resposta à continuidade do projeto de integração regional europeu. Isso dado que os dois grandes artificios que permitiam acomodar homens livres no curso da civilização (o Estado soberano e o governo representativo) estão esgotados frente às demandas da nova Sociedade que se apresenta, como já dito.

Já a UE, enquanto “artifício já com vida própria”, por ser um processo em formação, e em constante transformação, convergindo lentamente para um corpo político inédito, com ideia de legitimidade superior a qualquer outra e munida de mecanismos institucionais capazes de recompor todos os aspectos da vida dos europeus, tem potencial de apresentar soluções a essa insuficiência estatal. Nada obstante a indefinição de seu futuro, que ninguém sabe onde irá parar, todos estão embarcados – ao menos até o encerramento desse estudo –, embora os inúmeros desafios e dilemas pelos quais a UE passa.

Nesse ambiente, nasce a Cidadania europeia, na qualidade de estatuto fundamental dos nacionais dos Estados-Membros, mas que não se presta à preservação do Estado-nação como a Cidadania clássica, apesar de haver uma relação intrínseca dela com a nacionalidade dos Estados-Membros.

Isso porque, ao mesmo tempo que depende dessa nacionalidade, é um conceito jurídico e político autônomo, pois não significa um vínculo de pertencimento a um povo, mas sim um vínculo de natureza política entre os Cidadãos europeus, baseado em um espaço político europeu, do qual emergem direitos e deveres. Segundo visto no decorrer do trabalho, o seu caráter radicalmente inovador reside no fato de a União pertencer “a” e ser composta “por” Cidadãos que, por definição, não partilham da mesma nacionalidade e muito menos a mesma cultura, tanto é que o lema da UE é “unida na diversidade”, confirmando a segunda parte primeira hipótese.

Essa conclusão acerca do conceito de Cidadania europeia se deve, em grande parte, ao TJUE, por meio de suas decisões de proteção aos direitos fundamentais decorrentes da Cidadania, pelo padrão mais elevado. O acervo dessas decisões, comumente denominado *citizenship acquis*, não

só fortaleceu a Cidadania da União enquanto Cidadania de direitos, mas também serviu para o seu alargamento, passando de uma Cidadania econômica, para uma Cidadania social e por fim, para a republicana, transformando o Cidadão em participante ativo do Processo de integração, reproduzindo o que Jean Monnet já apregoava quando do início do processo: “*Nous ne coalisons pas des États, nous unissons des hommes*”, robustecendo a ligação vertical e direta entre a União e os Cidadãos dos Estados-Membros, o que confirma a segunda hipótese<sup>405</sup>.

Nesse sentido, a Cidadania da União altera, mesmo que de modo imprevisto, a ideia de nacionalidade enquanto fundamento da Cidadania, uma vez que nacionais de outro Estado-Membro podem se beneficiar, no Estado-Membro de acolhimento, de direitos previamente reservados aos nacionais desse Estado, a própria ideia de nacionalidade enquanto principal critério de pertença é desafiada. Por consequência, também é desafiada a exclusividade da conexão entre nacionalidade e Cidadania, base do Estado-nação, confirmando a terceira hipótese<sup>406</sup> desta dissertação.

Evidências dessa premissa descortinam-se em, ainda que muito reservados, exemplos, tais como a iniciativa cidadã por uma Cidadania permanente, tendo por objeto salvaguardar os direitos decorrentes da Cidadania europeia aos Cidadãos da União (britânicos ou não) que serão atingidos acaso o *brexit* venha a se concretizar. Tal iniciativa indica como solução um ato jurídico da União para garantir os direitos decorrentes da Cidadania europeia aos diretamente afetados pelos *brexit*, o que se mostra, em modesta opinião, mais como um conserto provisório.

Uma solução mais categórica seria passar a utilizar o elemento “centro social de vida”, quando com intenção duradoura, como elemento de conexão, como já utilizado para solucionar conflitos de competência territorial entre Juízos relacionados ao estatuto pessoal dos Cidadãos. O motivo de tal escolha é a maior proximidade do sentido de Cidadania como uma “genuína comunhão de vida, interesses e sentimentos”. Isso porque o Cidadão que circula, com intenção de fixar seu centro social de vida em outro Estado-Membro, por não raras vezes, está muito mais conectado à vida cultural

---

<sup>405</sup> A Cidadania europeia foi sendo construída e desenvolvida por meio do exercício de direitos decorrentes dos Tratados da União Europeia. E para isto muito contribuiu a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia que, ao longo do tempo, foi criando um estatuto de igualdade entre os Cidadãos dos Estados-Membros como participantes ativos do processo de integração.

<sup>406</sup> A Cidadania europeia altera, mesmo que de modo imprevisto, a importância da nacionalidade enquanto fundamento da Cidadania, uma vez que nacionais de outro Estado-Membro podem se beneficiar, no Estado-Membro de acolhimento, de direitos previamente reservados aos nacionais desse Estado, a própria ideia de nacionalidade enquanto principal critério de pertença é desafiada. Por consequência, também é desafiada a exclusividade da conexão entre nacionalidade e Cidadania, base do Estado-nação.

e política do Estado acolhedor do que os nacionais de origem, o que reforçaria a ligação vertical entre os cidadãos e a UE.

Ora, pensar a conexão do indivíduo com a Cidadania exclusivamente por meio do parentesco e do nascimento é desconsiderar que os laços que são construídos por livre e espontânea vontade. Isso porque, se Sociedade corresponde a um conjunto de indivíduos que estabelecem relações e através delas se organizam para agir de forma coordenada em determinado meio, o intuito de iniciar uma vida em Sociedade, partilhando a vida familiar, a cultural e a política é tão ou mais forte que os laços de parentesco e de nascimento. Ainda mais no tocante à Cidadania da União que está indissociavelmente ligada à proteção de direitos fundamentais, oferecendo a base jurídica para o suprimento de lacunas dessa proteção, no aprofundamento do Processo de integração.

E, nunca é demais lembrar que o Processo de integração envolve direitos fundamentais aos Cidadãos, tais como o direito à subsistência; à vida familiar; às liberdades como o direito ao respeito; à educação; ao trabalho e à igualdade, tal qual o direito de igualdade perante a lei e a não discriminação em razão da nacionalidade, o que levaria a robustecer a ligação vertical e direta entre a União e os Cidadãos dos Estados-Membros.

Por fim, destaca-se que o presente estudo não tem a intenção de esgotar o assunto, especialmente no tocante aos dilemas e desafios pelos quais a UE passa neste momento de introspeção muito mais quanto às alternativas aqui apresentadas para o futuro da sua Cidadania. Esse é apenas o início de um estudo que deverá prosseguir, até porque a velocidade com que a Sociedade hodierna muda, especialmente com o avanço das tecnologias digitais, apresenta modelos de Cidadania novas de tempos em tempos, tal como a instigante “Cidadania digital”.

## REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS

- ABÉLÈS, Marc. Homo communitarius in KASTORYANO, Riva. **Que identidade para a Europa?** Lisboa: Ulisseia, 2004.
- ABRANCHES, Sérgio. **A era do Imprevisto: A grande transição do Século XXI.** São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2017.
- AGUIAR, Odilio Alves. A Questão Social em Hannah Arendt. **Tran-from-ação:** Revista de Filosofia da UNESP, v. 27, n° 2, 2004.
- ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. **Mercosul & União Europeia.** Estrutura Jurídico-Institucional. Curitiba: Juruá, 2010.
- ARCHER, Clive. **International Organizations.** 3. ed. London: Routledge, 2001.
- ARISTÓTELES. **A Política.** Tradução de Nestor Silveira Chaves. 5.ed. São Paulo: Atena Editora, 1957.
- AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado.** Porto Alegre: Editora Globo, 1984.
- BAUBÖCK, Rainer. National Community, Citizenship and immigration in **Political Science Series**, n° 62, 1999.
- BAUMAN, Zygmunt. **Europa.** Trad. Carlos A. Medeiros. Rio de Janeiro: JorgeZahar, 2006.
- BECK, Ulrich. **O que é Globalização?** Equívocos do globalismo: respostas à globalização. Tradução de André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- BOBBIO, Norberto & MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política.** 7.ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1995. v 2.
- BODIN, Jean. **Lex Six Livres de la République.** Paris: Librairie Générale Française, 1993.
- BOOKER, Christopher; NORTH, Richard. **The great deception: a secret history of the Europea Union.** London – New York: Continuum International, 2005.
- BORCHARDT, Klaus-Dierter. **El ABC del Derecho comunitário.** Luxemburgo: Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, 2011.
- BRANCO, Elcir Castello. **Teoria geral do Estado.** São Paulo: Saraiva, 1988.
- BRANDÃO, Ana Paula Lima Pinto Oliveira Almeida. **O valor da Cidadania europeia: a iniciativa de Cidadania europeia como instrumento da democracia participativa.** Dissertação de Mestrado. Braga, Universidade do Minho, 2016.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília: Senado Federal, 2018.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **“Brançosos” e Interconstitucionalidade:** Itinerários dos Discursos sobre a Historicidade Constitucional. Coimbra: Almedina, 2006.
- CANOTILHO, Mariana. Artigo 53.º Nível de proteção. In SILVEIRA, Alessandra; CANOTILHO, Mariana. (Coord.) **Carta dos direitos fundamentais da união europeia comentada.** Coimbra: Almedina, 2013.

CARTABIA, Marta. Artigo 53. Livello di protezione. In BIFULCO, Raffaele; CARTABIA, Marta; CELOTTO, Alfonso (org.). **L'Europa Dei Diritti**: Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. Bologna: Il Mulino, 2001.

CARVALHO, Daniel Campos de. **Déficit democrático na União Europeia**. Tese de Doutorado. USP, 2012.

CARVALHO, Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CASELLA, Paulo Borba. **Comunidade Europeia e seu ordenamento jurídico**. São Paulo: LTR, 1994.

CERAMI, Pietro; CORBINO, Alessandro. **Storia del Diritto Romano**. Messina: Rubettino, 1996.

COSTA, Paolo. Civitas. La **Cittadinanza in Europa**: Dalla Civittà Comunale al Settecento. Roma: Laterza, 1999, v. 1.

COUNCIL OF EUROPE. **Livro branco sobre o Diálogo Intercultural: viver juntos em igual dignidade**. p. 13. Disponível em: [http://www.coe.int/t/dg4/intercultural/Source/Pub\\_White\\_Paper/WhitePaper\\_ID\\_PortugueseVersion.pdf](http://www.coe.int/t/dg4/intercultural/Source/Pub_White_Paper/WhitePaper_ID_PortugueseVersion.pdf). Acesso em 26 jun. 2018

COUTO, Ana Maria Ribeiro Gomes do. **A dimensão europeia da cidadania. identidade, formas de participação, representações**. Dissertação de Mestrado e em Estudos sobre a Europa. Lisboa: Universidade Aberta, 2014, p. 54.

CRAIC, Paut; DE BRICA, Grainne, **EU Lam Text, cases, and materials**. Oxford, Oxford University Press, 2003.

CRUZ, Paulo Márcio Cruz. **Política, poder, ideologia e Estado contemporâneo**. Florianópolis, Diploma Legal. 2001.

CRUZ, Paulo Márcio e BODNAR, Zenildo. "A Transnacionalidade e a emergência do estado de direito transnacionais." In CRUZ, Paulo Márcio; STELZER, Joana (orgs.). **Direito e Transnacionalidade**. Curitiba: Juruá, 2010.

CUNHA, José Manuel Cabrita Vieira. **Do Estado-Nação à União Europeia**: olhares teóricos sobre a experiência pós-nacional europeia. Dissertação de Mestrado em Direito da União Europeia. Braga: Uminho, 2012, p. 119. Disponível em: <https://infoeuropa.eurocid.pt/files/database/000060001-000061000/000060094.pdf>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2019.

D'ARCY, François. **União Europeia**. Instituições, Políticas e Desafios. Bonn: Fundação Konrad Adenauer, 2002.

DAL RI JUNIOR, Arno. Evolução histórica e fundamentos políticos-jurídicos da cidadania. In OLIVEIRA, Odete Maria de; DAL RI JUNIOR, Arno (orgs.). **Cidadania e nacionalismo**: efeitos e perspectivas nacionais – regionais – globais. Ijuí: Uni Ijuí, 2002.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Editora Saraiva, 2000.

DELGADO-MOREIRA, Juan M. **Multicultural Citizenship of the European Union**. Hampshire e Vermont: Ashgate, 2000.

DEMARCHI, Clovis. **Direito e Educação: A regulação da Educação superior no Contexto Transnacional**. Jundiaí: Paco Editorial, 2014.

DEMARCHI, Clovis; SUZIN, Jaine Cristina. Do castelo para a rede, da Europa para a América: aplicação da teoria da interconstitucionalidade na Corte Interamericana. **Revista JURIS**: Rio Grande, v. 28, n. 1, 2018.

DIAS, Maria da Graça dos Santos; STELZER, Joana e AQUINHO, Sérgio Ricardo Fernandes de. A ética da alteridade e o interculturalismo como fundamentos da União Europeia. In GONÇALVES, Everton das Neves; STELZER, Joana (org.). **Direito Internacional sob os Novos Paradigmas: Os estados, as pessoas e as controvérsias**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009.

DOLLAR, Patrick. **La citoyenneté européenne: théorie et status**. Bruxelles: Bruylant, 2008.

FERNANDES, Sophie Perez. Em busca de um sentido de pertença à comunidade nascida da integração por via do estatuto de Cidadão da União – de Rottmann à Petruhhin. **UNIO E-book - Workshop CEDU/UNISC 2016**. Disponível em: <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/54838/1/UNIO%20E-book%20-%20Workshop%20CEDU-UNISC%202016%20-%20Sophie%20Perez%20Fernandes.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2019.

FERNANDES, Sophie; SILVEIRA, Alessandra. E pur si muove! After all, we do have a highest level of protection of fundamental rights... (about the Taricco saga). Braga: **Blog Revista UNIO/Uminho**, Dez/2017. Disponível em: <https://oficialblogofunio.com/2017/12/>. Acesso em 05 maio 2019.

FLOHIC, Jean-Luc (org.) **Historie de France**. Charenton-le-Pont: Flohis Éditions, 1997.

FROUFE, Pedro Madeira e GOMES, José Caramelo. Mercado Interno e Concorrência. In SILVEIRA, Alessandra. CANOTILHO, Mariana; FROUFE, Pedro Madeira. **Direito da União Europeia**. Elementos de Direito e Políticas da União. Princípios de Direito da União Europeia. Coimbra: Almedina. 2016.

FROUFE, Pedro Madeira. **May be may be not**. Braga: **Blog Revista UNIO/Uminho**, Jan/2019. Disponível em: <https://oficialblogofunio.com/2019/01/28/may-be-may-be-not/#more-3288>. Acesso em: 21 mar. 2019.

FUKUYAMA, Francis. **O fim da história e o último homem**. Tradução de Maria Goes. Lisboa: Gradiva, 1992.

GELLNER, Ernest. **Nações e nacionalismo**. Tradução de Inês Vaz Pinto. Lisboa: Gradiva. 1993. Título original: Nations and nationalism.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da Modernidade**. Tradução de Raul Filker. São Paulo: Unesp, 1991.

GIL-BAZO, Maria Teresa. O papel dos Direitos Humanos no Processo de Integração da Europa. In PIOVESAN, Flavia (org.). **Direitos humanos, globalização econômica e integração regional**. Desafios do Direito Constitucional Internacional. São Paulo: Max Limonad, 2002.

GOMES, José Caramelo. **Tratado de Lisboa**. Anotado com todas as versões anteriores. Lisboa: Lusíada Editora, 2010.

GOMÉZ, José Maria. Democratizando a globalização, transformando a comunidade política. Da cidadania nacional para a cidadania cosmopolita. In GOMÉZ, José Maria. **Política e democracia em tempos de globalização**. Petrópolis: Vozes, 2000.

GONZALEZ, Javier Carrascosa; SEATZU, Francesco. Normas de competência judicial internacional en la propuesta de Reglamento “Roma III”. **Rivista di Diritto Internazionale Privato e Processuale**. Anno XLV. Padova: CEDAM, 2009.

GOVERNO ITALIANO. **Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale**. Disponível em: [https://www.esteri.it-mae-doc-191\\_1992.pdf](https://www.esteri.it-mae-doc-191_1992.pdf). Acesso em: 16 abr. 2019.

GROSSO, Enrico. Le Vie della Cittadinanza. Le Grandi Radici. I Modelli Storici di Riferimento. Padova: Cedam, 1997.

GUIRAUDON, Virginie. O Multiculturalismo e o Direito dos Estrangeiros na União Europeia in KASTORYANO, Riva. **Que Identidade para a Europa?** Lisboa: Ed. Ulisseia, 2004.

HABERMAS, Jürgen. **A constelação pós-nacional: ensaios políticos**. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

HABERMAS, Jürgen; RATZINGER, Joseph. Org. Florian Suhüller. **Dialética da secularização. Sobre razão e religião**. São Paulo: Ed. Ideias & Letras, 2013.

HABERMAS Jürgen. **Um ensaio sobre a Constituição da Europa**. Lisboa: edições 70. 2012.

HADOT, Pierre. **Que és a filosofia antiga?** Tradução de Eliane Cazenove Isoard. México: Fondo de Cultura Económica, 1998. Título original: Qu'est-ce que la philosophie antique?

HERSANT, Yves. Crítica da Eurocultura in KASTORYANO, Riva. **Que Identidade para a Europa?** Lisboa: Ed. Ulisseia, 2004.

HOBBS, Thomas. **O Cidadão**. Org. por Martin Claret. São Paulo: Ed. Martin Claret Ltda. 2006.

HOBBS, Thomas. **Leviathan**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

HOBBSAWM, Eric. **A questão do nacionalismo: Nações e nacionalismo desde 1780**. Tradução de Carlos Lains. Lisboa: Terramar, 1998. p.22. Título original: Nations and Nationalism since 1780.

INFOCURIA. Acórdão caso Costa/ENEL, 15 jul. 1964, processo. C-6-64. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=6-64&td=ALL>. Acesso 18 nov. 2018.

INFOCURIA. Conclusões do advogado geral, caso Costa/ENEL, 15 jul. 1964, processo. C-6-64. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=6-64&td=ALL>. Acesso 18 nov. 2018.

JERÔNIMO, Patrícia. **Artigo 22.º Diversidade cultural, religiosa e linguística: A União respeita a diversidade cultural, religiosa e linguística**, 2013. Disponível em: <https://repositorium.sdum.uminho.pt/>. Acesso em: 20 maio de 2018.

JERÔNIMO, Patrícia. Imigração e cidadania na União Europeia. O Estatuto de Residente de Longa Duração in SILVEIRA, Alessandra (coord.). **Direito da União Europeia e Transnacionalidade**. Lisboa: Quid Iuris, 2010.

KANT, Immanuel. **À paz perpétua**. Tradução de Marco Antonio de A. Zingano. São Paulo: L&M, 1989.

KASTORYANO, Riva. **Que Identidade para a Europa?** Lisboa: Ed. Ulisseia, 2004.

KELSEN, Hans. **General Theory of Law and State**. Cambridge/Mass: Harvard University Press, 1945.

KOCHENOV, Dimitri. Ius tractum of many faces: European citizenship and the difficult relationship between status and rights. **The Columbia Journal of European Law (CJEL)**, v. 15, n. 2, 2009.

KOSTAKOPOULOU, Theodora. European Union citizenship as a model of citizenship beyond the nation state. Possibilities and limits, in: WEALE, A. and NENTWICH, M. (eds.) **Political Theory and the European Union. Legitimacy, constitutional choice and citizenship**. Routledge: London, p. 158-171.

KUMM, Mattias. To be a European Citizen? The Absence of Constitutional Patriotism and the Constitutional Treaty. New York: **Columbia Journal of European Law**. Summer 2005.

LEITE, Jorge. Artigo 28.º Direito de negociação e de ação coletiva. In SILVEIRA, Alessandra e CANOTILHO, Mariana (coord). **Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia comentada**. Coimbra: Almedina, 2013.

LIPOVETSKY, Gilles; CHARLES, Sébastien. **Os Tempos Hipermodernos**. Lisboa: Edições 70 Lda., 2014.

MANCINI, Pasquale Stanislao. Prelezione al corso di diritto pubblico esterno ed internazionale privato, tenuta da P.S. Mancini nella R. Università do Torino, il 22 gennaio 1851. In: JAYME, Erik (a cura di). **Della nazionalità come fondamento del diritto delle genti**. 2000.

MANENT, Pierre. **A razão das Nações. Reflexões sobre a Democracia na Europa**. Tradução Jorge Costa. Lisboa: Edições 70, 2008.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARTINS, Ana Maria Guerra. **Curso de direito constitucional da união europeia**. Coimbra: Almedina, 2004.

MATIAS, Joana Maria Santos Matias. **Identidade cultural europeia: idealismo, projecto ou realidade?** Dissertação (Mestrado em Estudos sobre a Europa), Universidade de Coimbra, Coimbra, 2009.

MATTEUCCI, Nicola. (Comentários ao verbete “Soberania”) In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Tradução de Carmen C. Varrialle et alli. 8. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1995. Título original: Dizionário di Política. v. 2.

MELO, Osvaldo Ferreira de. **Dicionário de Política Jurídica**. Florianópolis: OAB/SC, 2000.

MIGLINO, Arnaldo Miglino. **A cor da democracia**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

MOURA, Aline Beltrame de O direito internacional privado entre a nacionalidade de Mancini e a cidadania da União Europeia. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.7, n.2, 2º quadrimestre de 2012. Disponível em: [www.univali.br-direitoepolitica](http://www.univali.br-direitoepolitica) - ISSN 1980-7791. Acesso em: 18 abr. 2019.

MOURA, Aline Beltrame. **Cidadania da união europeia**. Ijuí: Editora Ijuí, 2013.

MOURA, Vasco Graça. **A Identidade Cultural Europeia**. Lisboa: Fundação Francisco Manoel Santos, 2013.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador: JusPodvm, 2015.

OLIVEIRA, Katharina Heinen de. **A Cidadania da União, o défice democrático e a necessidade do alargamento dos direitos políticos**. Dissertação de Mestrado. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2013,

OLIVEIRA, Odete Maria de. **A era da globalização e a emergente cidadania mundial**. In **Cidadania e nacionalidade**: efeitos e perspectivas nacionais – regionais – globais. Org.: Arno Dal Rí Júnior. Odete Maria de Oliveira. Ijuí: Ed. Unijuiú, 2002.

OLIVEIRA, Odete Maria de. A era da globalização e a emergente cidadania mundial. In: OLIVEIRA, Odete Maria de; DAL RI JUNIOR, Arno (orgs.). **Cidadania e nacionalismo**: efeitos e perspectivas nacionais – regionais – globais. Ijuí: Uni Ijuí, 2002.

OLIVEIRA, Odete Maria de; DAL RI JUNIOR, Arno (orgs.). **Cidadania e nacionalismo**: efeitos e perspectivas nacionais – regionais – globais. Ijuí: Uni Ijuí, 2002.

PADOVANI, Umberto; CASTAGNOLA, Luís. **História da filosofia**. 15 ed. São Paulo: Melhoramentos, 1990.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**: Teoria e Prática. 14.ed.rev.atual. e amp. Florianópolis: EMais, 2018.

PERMANENT EUROPEAN CITIZENSHIP. Disponível em: <https://www.eucitizen2017.org/about-us/>. Acesso em 20 mar. 2019.

PERNICE, Ingolf. **The Charter of Fundamental Rights in the Constitution of the European Union**. Berlin: Walter Hallstein Institut. Paper. Disponível em: [www.whi-berlin.de/documents/whi-paper1402.pdf](http://www.whi-berlin.de/documents/whi-paper1402.pdf). Acesso em: 02 maio 2019.

POIARES MADURO, Miguel. **Constituição Plural**: Constitucionalismo e União Europeia. Cascais: Principia, 2006.

QUADROS, Fausto de. **Direito das comunidades europeias e direito internacional público** - contributo para o estudo da natureza jurídica do direito comunitário europeu. Coimbra: Almedina, 1991.

RAMOS, André de Carvalho. Evolução histórica do direito internacional privado e a consagração do conflitualismo. Assunção: **Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión**, v. 3, n. 5, 2015.

ROBYN, Richard, **The Changing Face of European Identity**. New York, Routledge, 2005.

SÁ, Susana e ANDRADE, Ana Isabel. **Práticas de sensibilização à diversidade linguística e cultural nos primeiros anos de escolaridade: reflexões a partir da sala de aula**. Aveiro: Revista Saber & Educar/14, 2006.

SANTOS, Milton e tal. **Fim do século e globalização**. São Paulo: Hucitec, 1994.

SARMIENTO, Daniel e SHARPSTON, Eleanor. European Citizenship and Its New Union: Time to Move On? In KOCHENOV, Dimitri. (ed.). **EU citizenship and federalism – the role of rights**. Cambridge University Press, 2017.

SASSEN, Saskia. **Territorio, Autoridad y Derechos**: De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales. Madrid: Katz, 2010.

SASSEN, Saskia. The Repositioning of Citizenship - Emergent Subjects and Spaces for Politics. Columbia: **Journal of Sociology**, v. 46. 2002. Disponível em: <http://www.columbia.edu/~sjs2-PDFs-webpage.RepositioningCitizenship.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2019.

SEITENFUS, Ricardo. **Manual das organizações internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SHUIBHNE, Niamh Nic. Recasting EU Citizenship as Federal Citizenship: What Are the Implications for the Citizen When the Polity Bargain Is Privileged? In KOCHENOV, Dimitri. (ed.). **EU citizenship and federalism – the role of rights**. Cambridge University Press, 2017.

SILVA, Karine de Souza. **O processo de consolidação do direito comunitário em contraposição ao descumprimento da ordem legal por parte dos Estados-membros da Comunidade Europeia**: limites e avanços no âmbito do procedimento por incumprimento. Tese de Doutorado. Florianópolis: UFSC, 2004.

SILVEIRA, Alessandra. **Brexit the Supreme Court UK and the Principle of Loyalty on the question of irrevocability of a withdrawal notice**. Disponível em: <https://officialblogofunio.com/2017/01/26/brexit-the-supreme-court-uk-and-the-principle-of-loyalty-on-the-question-of-irrevocability-of-a-withdrawal-notice/#more-1694>. Acesso em: 12 fev. 2019.

SILVEIRA, Alessandra. **Da jurisprudência do TJUE pós-Brexit sobre Cidadania europeia. A recuperacão do fio de Ariadne identitário?** Disponível: <http://www.unio.cedu.direito.uminho.pt/Uploads/UNIO%203/UNIO%203%20PT/Alessandra%20Silveira.pdf>. Acesso em 22 jun de 2019.

SILVEIRA, Alessandra. CANOTILHO, Mariana; FROUFE, Pedro. **Tratado de Lisboa**. Versão consolidada. 3 ed. Lisboa: Quid Juris? 2016.

SILVEIRA, Alessandra. CANOTILHO, Mariana; FROUFE. **Direito da União Europeia**. Elementos de Direito e Políticas da União. Princípios de Direito da União Europeia. Coimbra: Almedina. 2016.

SILVEIRA, Alessandra. Cidadania de direitos e comunidade política europeia (sobre a cidadania europeia que se move dos tribunais para a área política). In DAVID, Sofia (org.) **Contencioso da nacionalidade**. Lisboa: Centro de estudos Judiciários, 2017. Disponível em: [http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/Administrativo\\_fiscal/eb\\_Nacionalidade\\_2ed.pdf](http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/Administrativo_fiscal/eb_Nacionalidade_2ed.pdf). Acesso em 04 abr. 2019.

SILVEIRA, Alessandra. Cidadania e Jusfundamentalidade na União Europeia — Do Argumento de James Madison a Jurisprudência Ruiz Zambrano. In CORREIA, Fernando Alvez; MACHADO Jónatas, E. M. e LOUREIRO, João Carlos (org.). Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes

Canotilho. Direitos e Interconstitucionalidade entre Dignidade e Cosmopolitismo. Coimbra: **Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra**, v. 3, 2012, p. 946.

SILVEIRA, Alessandra. Cidadania Europeia e Direitos Fundamentais. In SILVEIRA, Alessandra. CANOTILHO, Mariana; FROUFE (coord.). **Direito da União Europeia**. Elementos de Direito e Políticas da União. Princípios de Direito da União Europeia. Coimbra: Almedina. 2016.

SILVEIRA, Alessandra. Cidadania social na União Europeia – quo vadis? Avanços e recuos entre forças de coesão e fragmentação, in Eduardo Paz Ferreira (coord.), **União Europeia - reforma ou declínio**. Editora Nova Veja: Lisboa, 2016.

SILVEIRA, Alessandra. Interconstitucionalidade: Normas Constitucionais em Rede e Integração Europeia na Sociedade Mundial. In WALMOTT, Alexandre e COELHO, Saulo Pinto. **Interconstitucionalidade e Interdisciplinaridade: Desafios, Âmbitos e Níveis de Interação no Mundo Global**. Uberlândia: Laboratório Americano de Estudos Constitucionais Comparado – LAECC, 2015.

SILVEIRA, Alessandra. **Princípios de direito da União Europeia**. Doutrina e jurisprudência. Lisboa: Quid Juris, 2011.

SILVEIRA, Alessandra; FROUFE, Pedro Madeira. **Tratado de Lisboa**. Versão consolidada. Lisboa: Quid Juris, 2016.

SILVEIRA, Alessandra e MARQUES, Sergio Maia Tavares. *Brexit e a reinvenção da economia social de mercado*. In BORGES, Alexandre Walmott e COELHO, Saulo de Oliveira Pinto (coord.) **Constitucionalismo e Geopolítica. Estudos comparados sobre efetividade constitucional**. Uberlândia: Clube dos autores, 2017.

SITEN, Eric. “Lawyers, Judges and the Making of a Transnational Constitution,” **American Journal of International Law** 75, no. 1 (January 1981): 1–27.

SODER, José. **A União Europeia**. São Leopoldo: Unisinos, 1995.

SOROS, George. **A bolha da supremacia americana**. Rio de Janeiro: Record, 2004.

SOYSAL, Yasemin. **Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe**. Chicago: University of Chicago Press, 1994.

SPAVENTA, Eleanor. Earned Citizenship – Understanding Union Citizenship through Its Scope. In KOCHENOV, Dimitri. (ed.). **EU citizenship and federalism – the role of rights**. Cambridge University Press, 2017.

STAFFEN, Márcio Ricardo. **Interfaces do direito global**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

STELGES, Isabela Kathrin. **A Cidadania da União Europeia: uma sugestão para o mercosul**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

STELZER, Joana. De Soberano a Membro: O Papel do Estado inserido na dinâmica comunitária europeia. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí: UNIVALI, a. VI, nº 11. 2000.

STELZER, Joana. O fenômeno da transnacionalização da dimensão jurídica. In: CRUZ, Paulo Márcio; STELZER, Joana. (Orgs.) **Direito e Transnacionalidade**. Curitiba: Juruá, 2009.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público**. 4. ed. 4ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2003.

SUZIN, Jaine Cristina. Multiplicidade linguística e o princípio da não discriminação em razão da nacionalidade no âmbito da união europeia. Curitiba: **Revista ABDConst**, v. 10, n. 19, jul-dez, 2018. Disponível em: <http://www.abdconst.com.br/revista-19>. Acesso. 20 mar. 2019.

THE CHURCHILL SOCIETY. London. Disponível em <http://www.churchill-society-london.org.uk/>. Acesso em 28 mar. 2019.

THORSTENSEN, Vera. **Tudo sobre Comunidade Europeia**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

TIZZANO et al. **Código da União Europeia**. Lisboa: Almedina, 2000.

TOSTES, Ana Paula. **União Europeia: o Poder Político do Direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

TURNER, Bryan S. Citizenship and social theory. London: Sage, 1993, p. Apud CARVALHO, Daniel Campos de. **Déficit democrático na União Europeia**. Tese de Doutorado. USP, 2012.

TURNER, Bryan S. Cosmopolitan Virtue: Loyalty and the City. In ISIN, Engin. **Democracy, Citizenship and the Global City**. New York: Routledge, 2000.

UNIÃO EUROPEIA. Carta de direitos fundamentais da união europeia. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=EN>. Acesso em 02 abr. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. Decisão da comissão de 18 de julho de 2018 sobre a iniciativa de cidadania proposta com o título “cidadania Permanente da União Europeia”. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018D0726\(01\)&from=PT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018D0726(01)&from=PT). Acesso em: 15 de março de 2019.

UNIÃO EUROPEIA. Estados-Membros da União Europeia. Disponível em: [http://www.europa.eu.int/abc/governments/index\\_pt.htm#members](http://www.europa.eu.int/abc/governments/index_pt.htm#members)>. Acesso em: 22 mar. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. Projeto do tratado que estabelece uma constituição para a Europa. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2004:310:FULL&from=PT#d1e2667-1-1>. Acesso em 20 de mar. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) n.º 4/2009, de 04 de julho de 2012. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012R0650&from=PT>. Acesso em: 15 abr. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) n.º 211/2011 do parlamento europeu e do conselho de 16 de fevereiro de 2011 sobre a iniciativa de cidadania. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:pt:PDF>. Acesso em: 22 mar. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. Tratado da União Europeia. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016M/TXT&from=EN>. Acesso em 20 de mar. De 2019.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Acórdão caso Alimanovic, de 15 set. 2015, processo C-67/14. Disponível em:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=167661&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6585789>. Acesso 18 mar. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Acórdão caso Bidar, de 15 mar. 2005, processo C-209/03.

Disponível em:

<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=54113&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6583171>. Acesso em 18 fev. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Acórdão Caso Brey, processo C-140/12, de 19 set. 2013.

Disponível em:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=141762&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=2240634>. Acesso 18 mar. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Caso Comissão Europeia contra Reino Unido, processo C-308/14. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=C-308/14>. Acesso em 6 jul. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Acórdão caso Corman-Collins, de 19 dez. 2013, processo C-9/12. Disponível em:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=145906&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6584338>. Acesso 23 fev. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Acórdão caso D´Hoop, de 11 jul. 2002, processo C-224/98.

Disponível em:

<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=47092&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6582931>. Acesso em 18 fev. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Acórdão caso Dereci, de 15 nov. 2011, processo C-256/11.

Disponível em:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=114222&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6583925>. Acesso 23 fev. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Acórdão caso Förster, de 18 nov. 2008, processo C-158/07.

Disponível em:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=68767&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6585656>. Acesso em 18 mar. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Acórdão caso Grzelczyk, 20 set. 2001. Processo C-184/99. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61999CJ0184&from=PT>. Acesso 18 nov. 2018.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Acórdão caso Ioannidis, de 15 set. 2005, processo C-258/04.

Disponível em:

<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=59732&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6583335>. Acesso em 18 fev. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Acórdão caso Martínez Sala, de 12 maio 1998, processo C-85/96. Disponível em:

<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=43841&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6582704>. Acesso em 18 fev. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Acórdão caso MRAX, de 25 jul. 2002, processo C-459/99.

Disponível em:

<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=47106&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6585492>. Acesso em 18 mar. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Acórdão caso Trojani, de 07 set. 2004, processo C-456/02.

Disponível em:

<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=49457&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6583053>. Acesso em 18 fev. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Acórdão caso Zambrano, de 08 mar. 2011, processo C-34/09.

Disponível em:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=80236&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=2232620>. Acesso em 18 fev. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Caso Alimanovic, processo C-67/14. Disponível em:

<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-67/14>. Acesso 18 mar. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Conclusões do Advogado-geral, Miguel Poiares Maduro, no caso Rottmann. 30 set. 2009. Processo C-135/08. Disponível em:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=72572&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6552306>. Acesso 20 out. 2018.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Conclusões do Advogado-geral, Miguel Poiares Maduro, no caso Carbonati, de 06 maio 2004, processo C-72/03, considerando 55. Disponível em:

<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?sessionId=901A173DF1F06570609D9F8CD58EEA75?text=&docid=48725&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2229533>. Acesso em 20 abr. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Conclusões do Advogado-geral, Miguel Poiares Maduro, no caso Rottmann. 30 set. 2009. Processo C-135/08. Disponível em:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=72572&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6552306>. Acesso 20 out. 2018.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Processo C-135/08. Disponível em:

<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pt&jur=C,T,F&num=C-135/08&td=ALL> Acesso 20 out. 2018.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Acórdão caso Petruhhin, 6 set. 2016, processo C-182/15.

Disponível em <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-182/15>. Acesso 25 out. 2018.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Acórdão caso Baumbast, 17 set. 2002, processo C-413/99.

Disponível em:

<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=47668&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6582833>. Acesso em 18 fev. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Acórdão caso Ômega, 14 out. 2004, processo C-36/02. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-36/02>, acesso 25 out. 2018;

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Acórdão caso Taricco, 8 dez. 2015, processo. C-105/14, disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-105/14>, acesso 25 out. 2018;

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Acórdão caso Vatsouras, de 4 jun. 2009, processos apensos C-22/08 e C-23/08. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=75439&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2241086>. Acesso em 25 mar. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Caso Brey, processo C-140/12. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=C-140/12>. Acesso 18 mar. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Caso Dano, processo C-333/13 de 11 de nov. 2014. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-333/13>. Acesso 18 mar. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Caso Dereci, processo C-256/11. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=C-256/11&td=ALL>. . Acesso 18 mar. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Conclusões do Advogado-geral Antonio la Pergola. Caso Martínez Sala, de 1 jul. 1997, processo C-85/96, considerando 20. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=100843&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6586088>. Acesso 20 mar. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Conclusões do Advogado-geral, Miguel Poiars Maduro, no caso Eurojust. 30 set. 2009. Processo C-160-03. Considerando 36. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=49769&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2242739>. Acesso 20 out. 2018.

UNIVERSITY OF PITTSBURG. Archive of european integration. Disponível em: <http://aei.pitt.edu/14364/>. Acesso em 01 maio 2019.

VAN EIJKEN, Hanneke. **EU Citizenship & the Constitutionalisation of the European Union**. Amsterdam: Europa Law Publishing, 2015. p. 05.

VAUGHAN, Richard. **Twentieth-Century Europe**: paths to unity. Oxford: Taylor & Francis, 1979.

VILAÇA, José Luís da Cruz Vilaça; SILVEIRA. O processo de federalização europeia e a dinâmica dos direitos fundamentais. In KOCHENOV, Dimitri. (ed.). **EU citizenship and federalism – the role of rights**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

VITALI Stefania, GLATTFELDER, James B., BATTISTON, Stefano (2011) **The Network of Global Corporate Control**. PLoS ONE 6 (10): e25995. doi: 10.1371 - journal.pone.0025995. Acesso em 15 jan. 2019.

WEILLER, Joseph. **The Constitution of Europe**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999

WEILER, Joseph H. H. Os direitos fundamentais e os limites fundamentais. Normas comuns e valores antagônicos na proteção dos direitos do homem KASTORYANO, Riva. **Que Identidade para a Europa?** Lisboa: Ed. Ulisseia, 2004.

WEITER, JoskeH H. H., HALTERN Ulrich e MAYER, Franz. **European democracy and its critique. Five uneasy pieces**. HUI Working Paper RSC n.º 95/11.

WENDEN, Catherine Wihtol de. European Citizenship and immigration, in LEVEAU, Rémy, MOHSEN-FINAN, Khadija; WENDEN, Catherine Wihtol de (eds), **New European indentity and citizenship**, Aldershot, Ashgate, 2002.

WIENER, Antje. Going Home? 'European' Citizenship Practice Twenty Years After. in KOCHENOV, Dimitri. (ed.). **EU citizenship and federalism – the role of rights**. Cambridge University Press, 2017.

WLOCH, Fabrício. **A metamorfose da União Europeia em estado universal de Hans Kelsen**: proposta de soberania compartilhada, federalismo cooperativo e transnacionalidade cultural. Tese de Doutorado. Itajaí: Univali/Perugia, 2018.