



UNIO  
EU LAW JOURNAL

**O estatuto de cidadão europeu como instrumento da tutela dos direitos de cidadania e dos direitos fundamentais e como elemento de coesão entre os cidadãos da União**

**Maria Rosa Oliveira Tching**

*Juíza Desembargadora do Tribunal da Relação de Guimarães*

*RESUMO: Numa União Europeia ainda muito desigual em termos económicos e sociais, a autora reclama por uma maior convergência entre a cidadania e os direitos fundamentais, por forma a tornar o cidadão europeu um ser mais completo, titular de direitos associados ao estatuto de cidadania europeia, incluindo os direitos consagrados no artigo 20º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (não discriminação, circulação, residência, participação política e cívica, proteção diplomática) e os direitos previstos na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e na Convenção Europeia dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais. A autora enfatiza a importância do estatuto de cidadania europeia enquanto instrumento da tutela dos direitos e elemento de coesão entre os cidadãos da União – e, neste contexto, proclama a jurisprudência do homenageado Conselheiro Cunha Rodrigues como precursora de uma nova dimensão da cidadania da União e do consequente alargamento do âmbito de aplicação do direito da União Europeia.*

*PALAVRAS-CHAVE: cidadania europeia – direitos fundamentais – tutela de direitos – coesão entre cidadãos da União – Cunha Rodrigues.*

É sempre com muita alegria que volto a esta Escola que também é minha.

Começo por agradecer à Exm.<sup>a</sup> Sr.<sup>a</sup> Prof.<sup>a</sup> Doutora Alessandra Silveira e à Escola de Direito da Universidade do Minho, na pessoa do seu Presidente, Sr. Prof. Dr. Mário Monte, o convite que me foi feito para participar neste colóquio. Para mim é uma

grande honra estar aqui para prestar homenagem ao Exm.º Sr. Conselheiro Cunha Rodrigues.

Não é tarefa fácil homenagear tão ilustre magistrado, dada a grandeza e a notabilidade do trabalho que desenvolveu ao longo de toda a sua carreira. Tenho para mim, contudo, que a melhor forma de homenageá-lo, Sr. Conselheiro, é deixar de lado as grandes palavras e falar com o coração. Por isso, queria dizer-lhe que “fiz-me juíza” a tê-lo como ponto de referência e a tentar seguir os sete mandamentos por si propostos para a justiça: «leveza, visibilidade, comunicabilidade, rapidez, exatidão, multiplicidade e consistência».<sup>1</sup> Sempre admirei o seu rigor ético, o brilho intelectual e a sua total dedicação à magistratura e às causas do Direito e da Justiça. De si colhi os grandes ensinamentos de que ser juiz é também «estar atento às grandes aspirações sociais na fidelidade à lei e aos valores jurídicos»; é «cultivar a interioridade como dimensão profissional».<sup>2</sup> Aos meus olhos é precisamente a grandeza da sua vertente humana que faz de si, Sr. Conselheiro, uma pessoa de «alma perfumada» – como diria o poeta Carlos Drumond de Andrade.

Na verdade, conhecido o défice processual de proteção dos direitos dos particulares no quadro atual do sistema jurisdicional europeu, só os mais audazes de espírito e os mais sensíveis à dimensão humana e social do cidadão europeu conseguiram, numa União Europeia ainda muito desigual em termos económicos e sociais, fazer convergir a cidadania e os direitos fundamentais, tornando o cidadão europeu um ser mais completo, titular de direitos fundamentais protegidos pela ordem jurídica europeia.

Foi precisamente esta sensibilidade que o Sr. Conselheiro Cunha Rodrigues deixou expressa no acórdão da Grande Secção de que foi relator no caso *Michel Trojani*,<sup>3</sup> ao reconhecer a um cidadão francês, legalmente residente na Bélgica (por ser titular de um cartão de residência emitido pelas autoridades belgas competentes), e que se encontrava desempregado e numa situação de insuficiência de recursos financeiros, a possibilidade de invocar o atual artigo 18.º do TFUE e, com base nele, exigir das autoridades

---

<sup>1</sup> Cunha Rodrigues, *Recado a Penélope*, (Lisboa: Sextante Editora, 2009), 81.

<sup>2</sup> Cunha Rodrigues, *Recado a Penélope*, 34.

<sup>3</sup> Cfr. acórdão *Michel Trojani*, de 7 de setembro de 2004, proc. C-456/02.

nacionais belgas o respeito do princípio da não discriminação em razão da nacionalidade no acesso ao direito de beneficiar de uma prestação de assistência social, como é o «*minimex*».

E ao afirmar que, mesmo na hipótese do Estado-Membro de acolhimento poder vir a entender que um nacional de outro Estado-Membro que recorreu à assistência social deixou de preencher os requisitos de que depende o seu direito de residência e optar por uma medida de afastamento, o direito de residência por parte de Michel Trojani sempre teria fundamento no âmbito do estatuto de cidadão da União, nos termos do atual artigo 21.º do TFUE.

Assim, e na medida em que reconhece que um cidadão da União economicamente não ativo pode, com base na simples qualidade de cidadão europeu, beneficiar do princípio fundamental relativo à igualdade de tratamento e exercer o direito de residência por aplicação direta do atual artigo 21.º do TFUE, este acórdão constitui um avanço importante na densificação dos direitos associados ao estatuto de cidadão da União. Isto, quer tornando o princípio da não discriminação vinculativo no seio da União e transformando-o num direito fundamental e pessoal dos cidadãos europeus, independentemente das diferentes nacionalidades, quer autonomizando o referido direito de residência relativamente a critérios estritamente económicos, ligados às liberdades de circulação dos fatores de produção.

Digno de menção, por revelar o engenho e arte com que o seu relator, Sr. Conselheiro Cunha Rodrigues, combinou a cidadania e os direitos fundamentais, por forma a proteger a vida familiar do cidadão europeu e dos seus ascendentes, nacionais de países terceiros, é também o acórdão *Zhu e Chen*.<sup>4</sup> Tratava-se de uma menor, filha de pais chineses e que adquiriu a nacionalidade irlandesa pelo simples facto de ter nascido na Irlanda do Norte, mas não teve direito a obter a nacionalidade britânica, pois o Reino Unido adotou o critério «*jus sanguinis*» aliado ao critério «*jus soli*». Posto que a recusa das autoridades do Reino Unido em conceder autorização de residência à mãe e filha tinha por base o facto desta última nunca ter exercido qualquer direito previsto pelo Tratado, estava em causa saber se a menor Catherine Zhu, na qualidade de cidadã da União Europeia, tinha o direito de entrar e residir no Reino Unido e, em caso afirmativo,

---

<sup>4</sup> Cfr. acórdão *Zhu e Chen*, de 19 de outubro de 2004, proc. C-200/02.

se esse direito estendia-se também à Sr.<sup>a</sup> Chen, sua mãe, pelo fato de ter aquela menor à sua guarda.

Em traços muito gerais, dir-se-á a este respeito que o Tribunal de Justiça concluiu que, na qualidade de cidadã da União, Catherine tinha o direito de invocar o atual artigo 21.º do TFUE e que este artigo, bem como a atual diretiva 2004/38/CE (uma vez que não seria de exigir que fosse a menor a possuir, ela própria, os recursos económicos necessários), reconhecem à mesma o direito a residir por tempo indeterminado no território do Estado-Membro de acolhimento. E conferiu também esse direito à sua progenitora, pois, tal como ficou decidido no acórdão *Baumbast*, o gozo do direito de residência por parte de uma criança de tenra idade implica necessariamente que essa criança tem o direito de ser acompanhada pela pessoa que efetivamente a tem à sua guarda. Tudo isto, sem necessidade da invocação do direito de qualquer criança de viver em família a que alude o artigo 8.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem ou do direito à não discriminação previsto no artigo 14.º do mesmo diploma.

Digno de maior relevo, por ter ido ainda mais longe na defesa dos direitos das crianças nascidas no território de um Estado-Membro da União Europeia e por ter afastado a exigência decorrente do acórdão *Zhu e Chen* de que os pais, enquanto nacionais de Estados terceiros, necessitavam de comprovar a suficiência de recursos económicos para prover às necessidades familiares, é o acórdão *Ruiz Zambrano*<sup>5</sup> de que foi também relator o Sr. Conselheiro Cunha Rodrigues.

Este acórdão constitui um verdadeiro marco histórico na jurisprudência do Tribunal de Justiça, na medida em que traduz um importante passo quanto ao impacto dos direitos fundamentais na determinação do âmbito de aplicação da cidadania europeia. Ruiz Zambrano e sua mulher, ambos de nacionalidade colombiana, entraram na Bélgica munidos de um visto emitido pelas autoridades belgas em Bogotá, com o objetivo de aí conseguirem asilo. As autoridades belgas negaram-lhes asilo, mas não os repatriaram, atendendo à situação de guerra civil vivida naquele país. O casal formulou vários pedidos de autorização de residência que foram, sistematicamente, indeferidos, acabando também por ser-lhe negada autorização de trabalho.

---

<sup>5</sup> Cfr. acórdão *Ruiz Zambrano*, de 8 de março de 2011, proc. C-34/09.

Entretanto, nasceram dois filhos do casal, que adquiriram a nacionalidade belga – sendo, conseqüentemente, cidadãos europeus. O Tribunal de Justiça, reconhecendo que a diretiva 2004/38 abrange apenas os cidadãos da União «que se desloquem ou residam num Estado-Membro que não aquele de que são nacionais, bem como aos membros das suas famílias», considerou que a mesma não tinha aplicação ao caso. Depois, não obstante dar por assente não haver exercício da liberdade de circulação, lembrou, em consonância com a jurisprudência *Grzelczk*, *Baumbast*, *Garcia Avello*, *Zhu e Chen* e *Rottmann*, que o artigo 20.º, n.º 1, do TFUE confere a qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro o estatuto de cidadão da União, o qual obsta a medidas nacionais que tenham o efeito de privar os cidadãos do gozo efetivo do essencial dos direitos conferidos por esse seu estatuto.

Nesta medida, reconheceu que a recusa de permanência do progenitor, nacional de um Estado terceiro, no Estado-Membro de que são nacionais e onde residem os seus filhos de tenra idade e que estão a seu cargo, tem a consequência de estes se verem obrigados a deixar o território da União para acompanhar os seus pais. E, constatando que idêntica consequência tem a não atribuição de autorização de trabalho a esses progenitores, pois estes correm o risco de não dispor dos recursos necessários para se sustentarem a si próprios e a sua família, concluiu que essas decisões colidiam com o artigo 20.º do TFUE, na medida em que impossibilitavam os ditos filhos de exercer os direitos conferidos pelo seu estatuto de cidadãos da União.

Neste contexto, o direito de uma criança de permanecer e de residir no território de um Estado-Membro, desde que decorrente do seu estatuto de cidadania europeia, é, por si só, suficiente para garantir o direito de residência aos seus progenitores bem como a permissão para trabalharem, com vista à sua integração social naquele Estado, desde que estes a tenham à sua guarda e cuidados.

De realçar que a adesão do Tribunal de Justiça aos argumentos avançados por Ruiz Zambrano e pela Advogada-Geral no que respeita à natureza autónoma do direito de residência previsto no artigo 21.º do TFUE, não deixa de ser bastante significativa na medida em que ela acaba por eliminar a diferença de tratamento entre cidadãos dinâmicos e estáticos. Dela depreende-se também que o Tribunal de Justiça afasta a qualificação de uma situação puramente interna de um Estado-Membro quando a

medida nacional tem como efeito privar um cidadão da União do gozo efetivo do essencial dos direitos associados ao seu estatuto, apesar da circunstância de ainda não ter exercido o seu direito de circulação. E isto implica, por sua vez, um alargamento muito significativo do âmbito de aplicação do direito da União Europeia.

Deste acórdão *Zambrano* pode-se, assim, concluir, por um lado, que a invocação das disposições da cidadania europeia (artigo 20.º do TFUE) não está subordinada ao exercício prévio do direito de livre circulação. E, por outro lado, que através da cidadania europeia pode aceder-se ao padrão de jusfundamentalidade europeu, pois, no fundo, o processo *Zambrano* é também um caso sobre a proteção do direito fundamental ao respeito da vida familiar consagrado no artigo 7.º da CDFUE. O que tudo quer dizer já não ser necessário haver circulação para que sejam aplicadas as disposições do TFUE relativas à cidadania, garantindo-se, quer aos cidadãos dinâmicos, quer aos cidadãos estáticos a possibilidade de invocarem o padrão de jusfundamentalidade europeu por via do estatuto de cidadania europeia. Para efeitos de proteção dos direitos fundamentais e nos casos em que haja o risco de privação do gozo essencial desses direitos, este estatuto será suficiente para, por si só, estabelecer a conexão com as situações previstas pelo direito da União.

O estatuto de cidadão da União torna-se, deste modo, figura central, quer enquanto fonte principal dos direitos e deveres conferidos aos cidadãos da União e aos seus familiares mais próximos, quer enquanto instrumento da tutela dos direitos de cidadania e dos demais direitos fundamentais protegidos pela ordem jurídica europeia, tais como os previstos na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e na Convenção Europeia dos Direitos do Homem, quer ainda como elemento de coesão entre os cidadãos da União. O que tudo revela, nas palavras de José Renato Gonçalves,<sup>6</sup> «uma nova dimensão da cidadania da União, de proteção dos direitos dos cidadãos da União enquanto verdadeiros cidadãos europeus, com uma conexão ao território<sup>7</sup> e aos valores da União Europeia e não apenas aos Estados-Membros que a compõem, indo assim

---

<sup>6</sup> Cfr. José Renato Gonçalves, in *Jurisprudência Cunha Rodrigues – Comentários*, Eduardo Paz Ferreira, Maria Luísa Duarte, Miguel Sousa Ferro (org.), (Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2013), 74.

<sup>7</sup> Que, no seu dizer, mais do que o somatório dos vários territórios físicos dos Estados-Membros, aquele território «corresponde a um espaço comum de direitos e valores definidos pelo Direito da União Europeia». Cfr. José Renato Gonçalves, in *Jurisprudência Cunha Rodrigues – Comentários*, 71.

nitidamente para além da ideia nacional de proteção dos direitos individuais contra potenciais discriminações por parte das autoridades nacionais».

Assim, olhando para o panorama atual da jurisprudência do Tribunal de Justiça, podemos afirmar que, pese embora as dificuldades sentidas na precisão do alcance do critério estabelecido neste acórdão *Zambrano* e as incertezas quanto à delimitação do conceito de cidadania em tempos de profunda crise económica e social, a resolução do puzzle da cidadania dependerá da maneira como o Tribunal de Justiça vai interpretar, no futuro, o conceito de «essência dos direitos fundamentais» associados ao estatuto de cidadania europeia. E a este respeito, atento o patamar de proteção jusfundamental já alcançado na União Europeia, para o qual o Sr. Conselheiro Cunha Rodrigues assumiu um papel ativo de notável relevo, olhando para o futuro, julgamos não haver razões para se temer uma interpretação restritiva daquele conceito.

Atrevemo-nos, até, a vaticinar que o mesmo será objeto de uma interpretação cada vez mais lata pois foi este mesmo o prenúncio feito pelo Tribunal de Justiça ao afirmar, no acórdão *Grzelczyk*, que «o estatuto de cidadão da União tende para 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>8</sup>

Bem-haja, Sr. Conselheiro Cunha Rodrigues, pelo seu enorme contributo na área da cidadania da União Europeia e dos direitos fundamentais.

A todos um muito obrigada pela atenção dispensada.

---

<sup>8</sup> Cfr. acórdão *Grzelczyk*, de 20 de setembro de 2001, proc. C-184/99.