

CONSTITUCIONALISMO EUROPEU E DIREITOS HUMANOS: AVANÇOS E RETROCESSOS¹

Janaína Rigo Santin²

Resumo: O artigo visa analisar os avanços e retrocessos no processo de constitucionalismo europeu, problematizando as questões da cidadania europeia e do déficit democrático das instituições supranacionais. Muitas já são as diretivas e normas européias de caráter constitucional, retiradas a partir das inúmeras declarações e Tratados ratificados. Porém, o que se observa na atual fase é a necessidade de aprofundar os laços no processo de construção de uma verdadeira união entre os estados europeus. E este aprofundamento passa, necessariamente, pela edição de normas fundamentais estruturantes das relações entre países integrantes, instituições supranacionais e cidadãos. O artigo conclui pela necessidade de aprimorar o debate sobre a aplicação da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, com o conseqüente avanço do constitucionalismo europeu e de novas instituições capazes de aproximar os cidadãos europeus da sociedade política. Nesse sentido, analisa-se a instituição do Provedor de Justiça Europeu. Trata-se de um indivíduo nomeado pelo Parlamento Europeu com a função de, quer por iniciativa própria quer baseado em queixas que lhe tenham sido apresentadas por cidadãos e residentes europeus, investigar e proceder a inquéritos sobre irregularidades na atuação dos ór-

¹ Artigo publicado, em versão espanhola, na Revista de Derecho Constitucional Europeo. Disponível em: http://www.ugr.es/~redce/REDCE17/articulos/14_RIGO.htm.

² Pós Doutora em Direito pela Universidade de Lisboa, Portugal, sob a orientação do Dr. Vasco Pereira da Silva, bolsista CAPES processo n. 5199.09.3. Doutora em Direito pela Universidade Federal do Paraná, Brasil. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil. Advogada, Professora do Mestrado em Direito e do Doutorado e Mestrado em História da Universidade de Passo Fundo, Brasil. E-mail: janainars@upf.br

gãos comunitários, bem como emitir recomendações com o fim de corrigir os casos de má administração e violação aos direitos humanos por ele detectados. O objeto de atuação do Provedor de Justiça Europeu é o exercício da atividade política e a prestação dos serviços públicos, em âmbito comunitário. Trata-se um canal de acesso da cidadania aos órgãos de poder político, controlando a má atuação das instituições ou organismos comunitários e a violação de direitos, com amplos poderes de supervisão no intuito maior que é a persecução do direito fundamental a uma boa administração.

EUROPEAN CONSTITUCIONALISM AND HUMAN RIGHTS: ADVANCE AND RETREATS

Abstract: The research aims to analyze the advance and retreats on the process of European constitutionalism, troubling the questions on the European citizenship and the democratic debt of the supranational institutions. Many are already the European directives and rules on the constitutional character, withdrawn from the countless ratified statements and agreements. Whereas what can be observed on the present faze is the need of going deeper on the laces of the construction process of a true union among the European states. This deepening necessarily passes through the edition of fundamental structuring rules of the relation among integrating countries, supranational institution and citizens. The article concluded by the need of enhancement on the debate about the application of the Fundamental letter of Rights from the European Union as a consequent advance of the European constitutionalism and of new institutions able to get the European citizens closer to the political society. In this sense the institution of the European Provider of Justice. It is about an individual named by the European Parliament with the task of either by its own initiative or based on complains presented by European citizens and

inhabitants , to investigate and proceed to investigation about irregularities on the actuation of the communitarian organs ,as well as to emit recommendations with the aim of correcting the cases of bad administration and violation of the human rights detected by it. The object of actuation of the European provider of justice is the enforcement of political activity and the providing of public services in a communitarian set. It is an access channel for the citizenship to the organs of political power, controlling the bad actuation of the institutions or communitarian organisms and the violation of rights, with broad powers of supervision with the aim of the enforcement of the fundamental right of a good administration

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS:



Com a consolidação da União Europeia, introduziu-se o debate sobre a necessidade de avanços mais significativos nos seguintes campos: a) sistema normativo comum; b) mecanismos comunitários de controle e de participação; c) maior integração política entre os países da União Europeia, os órgãos supranacionais de poder e a cidadania.

Percebe-se que, ao distanciar o poder decisório daqueles diretamente atingidos pelas políticas públicas supranacionais, pode-se criar um abismo difícil de ser suplantado entre sociedade política e sociedade civil, dificultando a aplicação de mecanismos de *accountability* e de controle social nas instituições comunitárias. Logo, é preciso aprimorar o debate sobre a aplicação da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, com o conseqüente avanço do constitucionalismo europeu e de novas instituições capazes de aproximar os cidadãos europeus da sociedade política e instituições comunitárias.

Assim, o artigo problematiza as questões da cidadania europeia e do déficit democrático das instituições supranacio-

nais, com vistas a abordar a figura do Provedor de Justiça Europeu, uma importante instituição no caminho da democratização e da aplicação dos direitos fundamentais em âmbito comunitário, aproximando os cidadãos europeus dos órgãos supranacionais de poder.

O que se tem hoje na União Europeia são, nas palavras de Habermas, uma economia avançada e uma integração política retardada. É preciso avançar, criar organismos políticos democráticos de ordem superior, capazes de estar à altura das pressões dos mercados desregulamentados.³ O processo de globalização exige uma maior unidade política e, em consequência, uma perda do poder político por parte dos Estados nacionais europeus. Da mesma forma, a cidadania passa a conviver não apenas com a sociedade política nacional, mas com as instituições comunitárias e mecanismos supranacionais de poder.

Peter Haberle alerta uma situação de déficit democrático bastante presente na Europa: as convenções e tratados não são representativos da população, já que somente Estados nacionais continuam sendo os “senhores dos Tratados”. E aqui reside sua grande crítica: é preciso avançar do que se tem hoje na União Europeia, criando-se mecanismos de inserção e participação do povo como, por exemplo, referendos de dimensão europeia.⁴ E, da mesma forma, o que se defende no presente artigo é a necessidade de criar instituições capazes de conectar órgãos comunitários e a cidadania europeia, como o Provedor de Justiça Europeu.

Em verdade, não há uma fórmula histórica unificada para o desenvolvimento da forma política da União Europeia. O processo de constitucionalização e o aprimoramento das insti-

³ HABERMAS, Jürgen. Por qué Europa necesita una Constitución. *Revista Bimestral de Pensamiento Social. La Factoría*, n. 25-26, Colomers, oct./abr. 2005. p. 5. Disponível em: <http://www.revistalafactoria.eu/imprimir.php?tipo=articulo&id=274>. Acesso em 05 nov. 2010.

⁴ HÄBERLE, Peter. ¿Tienen España..., op. cit., p. 353-393.

tuições democráticas em âmbito europeu devem seguir seu rumo, até se chegar a uma cidadania baseada em uma constituição europeia comum. Por certo que o alcance destes objetivos depende de vários fatores, e não apenas de uma vontade política.

2. O TRATADO DE LISBOA E AS NORMAS CONSTITUCIONAIS EUROPEIAS

Após a crise que se seguiu aos referendos negativos para o Tratado Constitucional, o Conselho Europeu de Bruxelas, no final da Presidência alemã, decidiu por convocar, em 2007, uma Conferência Intergovernamental para rever o Tratado Constitucional e concretizar a Declaração anexa ao Tratado de Nice, a fim de preparar a União Europeia para o futuro e retirá-la da estagnação.

Essa Conferência Intergovernamental foi incumbida de elaborar um tratado para reformar os anteriores, seguindo método tradicional de aprovação de tratados. Foi designado “Tratado Reformador”, capaz de, a partir de ações internas coerentes, reforçar a eficiência e a legitimidade democrática da União Europeia.

Coube à Presidência portuguesa elaborar um projeto de Tratado, o qual foi apresentado em julho, revisto em outubro e aprovado pelo Conselho Europeu de Lisboa em 18 e 19 de outubro de 2007. A assinatura dos representantes dos Estados integrantes da União Europeia deu-se em Portugal, na cidade de Lisboa, em 13 de dezembro de 2007, e denominou-se “Tratado de Lisboa”.⁵

Daí que o Tratado de Lisboa seja uma saída inteligente, sem sofismas nem simulações. Não há dúvidas: estamos diante de um Tratado, inequivocadamente (como, aliás, já estávamos

⁵ MARTINS, Ana Maria Guerra. A Protecção Jurisdicional dos Direitos Fundamentais. In: CORDEIRO, António Menezes et al. *Estudos em Honra do Professor Doutor José de Oliveira Ascensão*. v. 1. Coimbra: Almedina, 2008. p. 530.

anteriormente), subordinado ao método europeu tradicional e de acordo com o princípio segundo o qual a soberania preva-
lente e originária é a dos Estados-membros. (...) Em suma,
o modelo “constitucional” europeu continua a basear-se numa
“Constituição material” de natureza especial, diferente da dos
Estados, consagrando um sistema supranacional e complexo
de partilha de soberania e democracia – a *res publica europea*
como União de Estados e povos livres e soberanos.⁶

Apesar de ser um tratado de revisão, o Tratado de Lisboa trouxe para o mundo jurídico a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, a qual traz em si elementos de direito constitucional.⁷ Ao comentar a relação entre o Tratado de Lisboa e o Tratado Constitucional da União Europeia, Maria José Rangel de Mesquita assim dispõe:

Lançando mão da metáfora, porventura pouco otimista, empregue pela doutrina, é legítimo questionar – e cumpre aferir – se, em termos substanciais, o TECE está mesmo “morto” ou, se pelo contrário, goza de boa saúde e recomenda-se ... A metáfora da morte anunciada do TECE parece-nos *prima facie* exagerada. Se, quanto a alguns aspectos – uns mais cruciais do que outros – se retrocedeu aparentemente, no essencial há muito do TECE no *Tratado de Lisboa*.⁸

Entretanto, quem decidiu a respeito do Tratado de Lisboa foram apenas os representantes dos Estados, sem participação dos parlamentos ou da sociedade civil. Logo, sua aprovação não seguiu o modelo constitucional. Pode ser entendido como um “instrumento jurídico não identificado”, pois tinha a forma de Tratado e a alma de uma Constituição.⁹

Tanto o Tratado de Lisboa, quanto agora a sua revisão, seguem a forma dos tratados internacionais, aprovado apenas com a ratificação dos representantes dos países signatários. E por ser um tratado de reforma, a partir de sua entrada em vigor

⁶ MARTINS, Guilherme D’Oliveira. *O Novo Tratado Reformador Europeu*:_Tratado de Lisboa – o essencial. Lisboa: Gradiva, 2008. p. 11.

⁷ SCANDAMIS, Nikos. *Le Paradigme de la Gouvernance Européenne*:_entre souveraineté et marche. Bruxelas: Bruylant, 2009. p. 153-154.

⁸ MESQUITA, Maria José Rangel de. Sobre o..., op. cit., p. 554.

⁹ CALLEJÓN, Francisco Balaguer. La Constitución..., op. cit., p. 14.

desapareceu como documento jurídico. Continuam aplicados o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia (doravante chamado Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia), com as modificações do Tratado de Lisboa, bem como a Carta dos Direitos Fundamentais, que passou a ter força jurídica a partir do Tratado de Lisboa.¹⁰

Percebe-se que há normas constitucionais em ambos os tratados vigentes, o que forma como se uma “colcha de retalhos” que dificulta a compreensão inclusive dos juristas europeus desse sistema jurídico estabelecido através dos tratados. E para cidadania Europeia é ainda mais incompreensível, o que dificulta a sua identificação com os valores ali estabelecidos.

Porém, o Tratado de Lisboa, apesar da complexidade de seu texto e das dificuldades de compreensão pelos cidadãos, traz muitos pontos positivos. Supõe uma base democrática importante, pois incorpora maior capacidade de intervenção, competência e poderes ao Parlamento Europeu, reforçando seu protagonismo enquanto órgão representativo dos cidadãos europeus¹¹. O Conselho Europeu, quando aprova uma norma com valor legislativo ou orçamental deve aprová-la conjuntamente com o Parlamento, o que traz maior publicidade, democracia, relação de dependência e responsabilização perante o Parlamento Europeu.¹²

Além de definir claramente competências e atribuições, o Tratado de Lisboa traz uma reforma institucional positiva. Em primeiro lugar, o termo Comunidade Europeia desaparece, absorvido pela categoria União Europeia, que passa a contar com personalidade jurídica. Na sequência, o Tratado Reformador reparte melhor as esferas de poder entre a União e os seus estados-membros (afastando de qualquer horizonte a existência

¹⁰ CALLEJÓN, Francisco Balaguer. *La Constitución...*, op. cit., p. 21.

¹¹ BARROSO, José Manuel Durão. *A Nova Europa. Relações Internacionais*, n. 25, Lisboa: Editora Tinta da China, mar. 2010, p. 14

¹² VITORINO, António. *A “Casa Europeia” de Lisboa. Relações Internacionais*, n. 25, Lisboa: Editora Tinta da China, mar. 2010, p.17.

de um “poder constituinte europeu”, com vistas a manter um regime de funcionamento estritamente intergovernamental). São os estados soberanos que definem as políticas europeias, estipulando seus limites em função do princípio da subsidiariedade, restando à União atuar somente dentro dos limites da autoridade outorgada pelos estados-membros.¹³

No âmbito do sistema jurídico e político da União Europeia não há a contraposição entre maioria e minoria, cidadania e sociedade política, pois o conflito político dissolve-se antes, como conflito nacional. A contraposição essencial que se dá hoje na União Europeia é a dialética entre Estados, que são realmente quem tem poder político, e uma cidadania que, através do Parlamento, quer participar cada vez mais do espaço político e público europeu. Talvez a mais importante instituição comunitária capaz de fazer este vínculo entre sociedade política e sociedade civil seja o Provedor de Justiça, assunto a ser abordado na sequência deste artigo.

O Tratado de Lisboa traz a novidade de abrir a possibilidade da proposição de projetos de lei por iniciativa dos cidadãos europeus, desde que subscritos por mais de um milhão de cidadãos. Trata-se de um importante mecanismo com vistas a aproximar os órgãos comunitários da cidadania europeia, porém ainda de difícil concretização, ante a exigência de um número expressivo de aderentes.

Porém, talvez a sua maior inovação seja incorporar a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia aos Tratados, reconhecendo sua força jurídica vinculativa e seu estatuto de direito primário¹⁴. O Tratado de Lisboa recupera na íntegra o texto da Carta dos Direitos Fundamentais que constituía a parte II do Tratado Constitucional. Dota, portanto, as normas fundamentais da União Europeia de um significado mais pro-

¹³ VITORINO, António. A “Casa...”, op. cit., p. 16.

¹⁴ Para maiores aprofundamentos ver SOARES, António Goucha. O Tratado Reformador da União Europeia. *Relações Internacionais*, n. 17, Lisboa: Editora Tinta da China, mar. 2008, p. 23-32.

fundo de direito constitucional.

Porém, é peculiar verificar que o artigo 1. do Tratado Constitucional não consta no texto do Tratado de Lisboa. Este artigo falava das fontes de legitimação da União Europeia, as quais seriam duas: os Estados e a cidadania europeia. Com o Tratado de Lisboa os cidadãos foram excluídos do processo de decisão de suas normas fundamentais, bem como não são afirmados como fonte de legitimação da União Europeia. Há um monopólio do espaço público europeu pelos Estados nacionais. E essa situação é extremamente problemática no âmbito democrático.

La tensión entre ciudadanía y Estados se há saldado de manera rotunda a favor de los Estados que han manifestado, de nuevo, que controlan entre todos los procesos de integración y que van a seguir haciéndolo así en El futuro. La ciudadanía ha desaparecido, de momento, y con ella el vínculo entre las instituciones europeas y una comunidad política incipiente necesaria para conformar un orden constitucional pleno.¹⁵

Ou seja, o Tratado de Lisboa foi um importante passo no processo de constitucionalização da União Europeia. Porém, sua aprovação não contou com um processo público de debate, como havia no Tratado Constitucional (cuja aprovação conjugava distintos setores, participando Assembléias e Parlamentos dos países, Corte Europeia e sociedade civil). Logo, pode-se dizer que quanto ao processo discursivo e democrático de aprovação do Tratado de Lisboa houve um retrocesso. Não houve processo público de debate nem possibilidade de intervenção ou participação da cidadania no processo de sua elaboração e ratificação.

É preciso avançar para a constituição de um direito constitucional de integração supranacional, capaz de favorecer a democracia e o controle de poder. Os Estados membros da União Europeia já não seguem mais o modelo de Estado nacional do século XIX. Têm seu poder limitado como qualquer

¹⁵ CALLEJÓN, Francisco Balaguer. La Constitución..., op. cit., p. 31.

união supranacional exige, com território integrado, sem fronteiras ou marcas de soberania, com moeda única. Perderam, em parte, poderes estatais, mais ganharam outros. Logo, o Estado Europeu já existe, apesar de ocultar essa realidade atrás de velhas categorias já superadas pelo processo de integração europeu. Trata-se de uma nova realidade, um novo Estado que não tem a forma estatal produzida no século XIX. Exige, portanto, a formulação de novas categorias.

É preciso incrementar cada vez mais o processo de integração europeia, como única alternativa a fazer frente ao processo de globalização. Ela será cada vez mais um Estado ou poder político, independente de ter constituição ou não. Mas precisará ser um Estado Democrático, com limites e controle do poder. E é para isso que serve o direito constitucional.¹⁶ Ele virá apenas para limitar o poder das instituições comunitárias, supranacionais, democratizando o espaço europeu e garantindo direitos fundamentais a seus cidadãos.

Em verdade, resiste-se a um direito constitucional pelo temor de haver um controle do poder político, exercido indiretamente pelos líderes europeus. É preciso acabar com a zona de irresponsabilidade pública e falta de *accountability*¹⁷ das insti-

¹⁶ Ver MARTINS, Ana Maria Guerra; ROQUE, Migual Prata. *O Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa*. Coimbra: Almedina, 2004. p. 20-21.

¹⁷"Considera-se 'accountability' o conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os decisores governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações, garantindo-se maior transparência e a exposição pública das políticas públicas. Quanto maior a possibilidade dos cidadãos poderem discernir se os governantes estão agindo em função do interesse da coletividade e sancioná-los apropriadamente, mais *accountable* é um governo. Trata-se de um conceito fortemente relacionado ao universo político administrativo anglo-saxão." JARDIM, José Maria. *Capacidade governativa, informação, e governo eletrônico*. Disponível em: <http://www.dgzero.org/out00/Art_01.htm>. Acesso em: 11 abr. 2003. Já Diogo Moreira Neto entende o vocábulo *accountability* ou *responsiveness* como "um tipo especial de responsabilidade, que passava a ser exigida dos administradores, de estrita fidelidade ao conteúdo legítimo da gestão financeira, um termo que em vernáculo melhor se traduzirá por *responsividade*, da mesma raiz latina *responsu*, resposta, dicionarizado como adjetivo da palavra *responsivo*". MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Considerações sobre a lei de responsabilidade fiscal*: finanças

tuições europeias, aumentando o controle democrático sobre elas, eis que, para tais lideranças, interessa seguir o esquema de tomar decisões em comum acordo, sem debates ou controle popular.

E nessa senda talvez a maior mudança trazida pelo Tratado de Lisboa tenha sido entrada em vigor da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia. Ela passa a reconhecer a validade jurídica do direito de participação do cidadão europeu, bem como traz um núcleo de direitos que podem ser reclamados diretamente às autoridades europeias. Trata-se, portanto, de uma porta do sistema jurídico para a cidadania adentrar no espaço público europeu.

3. CONSTITUCIONALISMO E CIDADANIA EUROPEIA: HAVERÁ UM ESPAÇO PÚBLICO EUROPEU?

Um dos objetivos da União Europeia encontra-se no artigo B do Tratado da União Europeia, que reforça a “defesa dos direitos e dos interesses nacionais dos seus Estados-membros, mediante a instituição de uma cidadania da União; (...)”. Logo, denota-se a preocupação fundamental em concretizar um nível de cidadania capaz de abraçar toda a União Europeia, indo além das fronteiras dos estados-membros que a compõe.

Na noção de cidadania europeia encontram-se, dentre outros: a) o direito a livre circulação e permanência no território dos Estados-membros de qualquer cidadão (artigo 8. A, n. 1); b) um conjunto de direitos políticos, como por exemplo o direito eleitoral ativo e passivo nas eleições municipais (artigo 8. B, n. 1); c) o direito de votar e ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu no Estado-membro de sua residência (artigo 8, B, n. 2); d) o direito de petição ao Parlamento Europeu (artigo 8. D) e; e) o direito de queixa ao Provedor de Justiça (artigo 8, D, 2. parágrafo).

Entretanto, sabe-se que o espaço público europeu não traz nenhum debate público nas instituições europeias. Não há um espaço público real na Europa, em que a cidadania participe, decidindo. Não há um reconhecimento do pluralismo do conflito e nem uma articulação deste conflito mediante mediações políticas. O que há é a defesa de interesses nacionais nos órgãos supranacionais.

A teoria de Ingolf Pernice do constitucionalismo multinível parte de uma idéia questionável, da transferência de legitimidade democrática dos cidadãos de cada um dos Estados Membros para a União Europeia e suas instituições.¹⁸ Por certo, as decisões nos órgãos comunitários estão umbilicalmente ligadas às estruturas estatais, não sendo possível esta transferência de legitimidade. Trata-se de uma perda de qualidade democrática, em verdade. Porém, esta teoria tem o mérito de apontar a diversidade dos espaços institucionais da Europa e a desnecessidade de uma constituição comum, eis que outros caminhos chegam também a uma organização constitucional.

Os setores eurocéticos, nas palavras de Habermas, afirmam que ainda não está presente uma identidade, um povo europeu. Falta, para estes setores, o sujeito do processo constituinte, o coletivo singular de um povo, capaz de se definir a si próprio como uma nação democrática. E nessa senda o conceito de povo também é bastante problemático. Autores entendem que é este conceito de povo que une os países, e como não há um povo europeu, não é possível uma constituição europeia¹⁹. Entretanto, povo não é um conceito coerente para a idéia de sociedade multicultural e pluralista como a europeia. A categoria povo dá a idéia de uniformidade, engloba e faz homogêneo

¹⁸ I. PERNICE, Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making revisited? *Common Market Law Review*, n. 36, 1999. Disponível em: <http://www.whi-berlin.de/documents/whi-paper0499.pdf>. Acesso em 04 nov. 2010. p. 707.

¹⁹ GRIMM, Dieter. *Constituição e Política*. Tradução de Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

um conjunto de pessoas. Porém, na União Europeia não há uniformidade, singularidade, mas sim uma sociedade pluralista e multicultural com uma identidade de interesses.²⁰

Nas palavras de Dieter Grimm²¹, a língua também é um elemento importante para se construir um modelo federal com uma constituição comum, não havendo essa característica na Europa. Logo, para o autor, ainda não há um povo europeu nem estruturas identitárias comuns, como um espaço público promotor de uma identidade coletiva. E os setores eurocéticos exploram isso entendendo que a falta de uma língua comum dificultaria um debate público europeu, capaz de criar um espaço democrático comum em que necessidades e interesses sociais pudessem ser debatidos por amplos setores da sociedade. Da mesma forma, Dieter Grimm afirma não haver meios de comunicação nem partidos políticos europeus, componentes necessários para a criação de um espaço público europeu.²² Tudo isso complicaria a construção de uma comunidade supranacional.

Entretanto, para Habermas, a ideia de constituição europeia não exige necessariamente uma língua oficial, nem pode ser empecilho para o avanço do constitucionalismo.²³ Por exemplo, na Suíça há quatro línguas oficiais, e isso não impede

²⁰ HABERMAS, Jürgen. Por qué..., op. cit., p. 6.

²¹ GRIMM, Dieter. *Constituição...*, op. cit..

²² A criação de um espaço público europeu passa necessariamente pela revisão das agendas dos meios de comunicação de massa. O interesse dos cidadãos europeus nas questões que digam respeito a União Europeia é algo que precisa ainda ser despertado. Nesse sentido são as conclusões do CES – Conselho Econômico e Social de Portugal, conforme artigo 92 da Constituição Portuguesa. Veja-se: “O aparente desinteresse e a conseqüente participação limitada dos cidadãos europeus no processo de construção europeia, podem estar também relacionados com o facto de as problemáticas comunitárias estarem muitas vezes em plano secundário nas agendas dos meios de comunicação de massa, que deverão ser sensibilizados para a necessidade e a importância de ajudarem ao esclarecimento das opiniões públicas. SERRA, José de Almeida (Relator). *O Futuro da Europa (estudo)*. Série “Estudos e Documentos”. Lisboa: Conselho Económico e Social, 2005. p. 23.

²³ HABERMAS, Jürgen. Por qué..., op. cit., p. 5-8.

que haja uma comunidade constitucional. Na Espanha a diversidade de línguas também não impede uma constituição comum, com autonomia política para as regiões-autônomas.

Jürgen Habermas defende os seguintes pré requisitos funcionais de um projeto de União Europeia, constituída democraticamente: a) a necessidade de um espaço público conjunto, construído a partir de elementos de identidade capazes de construir uma identidade comum, “una red que dé a los ciudadanos de todos los Estados miembros la misma oportunidad de tomar parte en un amplio proceso de comunicación política concreta”; b) a emergência de uma sociedade civil europeia e, por fim; c) a formação de uma cultura política que possa ser compartilhada por todos os cidadãos europeus. Tais elementos seriam diferentes daqueles da modernidade, tradicionais, como a língua e o povo.²⁴

Concorda-se com o argumento habermasiano. Porém, observa-se que a ideia que categoriza povo como elemento primordial para a existência de uma Constituição ainda é muito presente na União Europeia. Para combatê-la, entende-se que a categoria mais adequada seria cidadania europeia, este sim fator constituinte capaz de concretizar uma constituição comum. Trata-se, na opinião de Baldomero Oliver León²⁵, da “dimensão multilateral da cidadania europeia”, a qual gera uma relação direta dos cidadãos com a União Europeia e as instituições comunitárias, da mesma forma que impõe aos ordenamentos dos Estados Membros reconhecerem esta cidadania. Afinal, o cidadão deve ser o sujeito e fim mesmo da existência da União.

Essa situação, hoje, pode se dar com o reconhecimento do princípio geral de não discriminação por razão de nacionalidade, assegurando, mesmo que em âmbito muito limitado, a

²⁴ HABERMAS, Jürgen. Por qué..., op. cit.

²⁵ LEÓN, Baldomero Oliver. El Derecho de Sufragio como Elemento Estructural de la Ciudadanía Europea. Revista de Derecho Constitucional Europeo n. 4, jul./dez. 2005, p. 197-218. Disponível em: <http://www.ugr.es/~redce/>. Acesso em 05 nov. 2010.

participação política nas eleições ao Parlamento Europeu, bem como a participação nos processos eleitorais municipais do Estado em que possui residência.²⁶ É preciso avançar para uma maior participação dos cidadãos nos processos políticos europeus.

Porém, questiona-se como se dará a participação no processo político, eis que a cidadania sempre foi unida a ideia de nacionalidade²⁷, e a partir desse raciocínio surge o problema dos imigrantes. Sabe-se que já estão se abrindo mecanismos em âmbito local para possibilitar a votação dos residentes nas autarquias locais, nas eleições autárquicas ou municipais. Isso se dá em decorrência do estabelecido no artigo 8, B, n. 1 do Tratado da União Europeia, acima mencionado, que aponta para a capacidade eleitoral ativa nas eleições municipais (fenômeno que já era concedido em alguns países europeus, como em Portugal)²⁸. E, por sua vez, o direito de votar e de ser eleito para representante do Parlamento Europeu do seu país de residência²⁹. Mas em eleições nacionais esse problema se agrava, eis

²⁶ LEÓN, Baldomero Oliver. *El Derecho...*, op. cit., p. 197-218.

²⁷ CALLEJÓN, Francisco Balaguer. *La Constitución Europea tras El Consejo Europeo de Bruxelas y El Tratado de Lisboa*. *Revista de Derecho Constitucional Europeo* n. 8, jul./dez. 2007, p. 34. Disponível em: <http://www.ugr.es/~redce/>. Acesso em 05 nov. 2010.

²⁸ A aplicação deste artigo não tem sido muito pacífica nos países europeus. Conforme Marcelo Rebelo de Sousa, como por exemplo o caso dos cidadãos portugueses residentes em Luxemburgo, os quais não puderam exercer o direito de participação nas eleições locais e mesmo nas eleições para o Parlamento Europeu. SOUSA, Marcelo Rebelo de. *A Cidadania Europeia – Nível de Concretização dos Direitos, Possibilidade de Alargamento e suas Implicações*. In: PEREIRA, André Gonçalves et al. *Em Torno da Revisão do Tratado da União Europeia*. Coimbra: Almedina, 1997. p. 123.

²⁹ Sónia Godinho ressalta que o Parlamento Europeu, órgão com funções legislativas, orçamentais, consultivas e de controle político, “é o único que goza de legitimidade democrática directa, na medida em que é eleito por sufrágio universal e directo dos cidadãos europeus. A representação dos cidadãos é feita com base num princípio de proporcionalidade degressiva com um limite mínimo de 6 deputados e um limite máximo de 96 por cada Estado, sendo que a composição máxima do PE será de 750 deputados.” Para a autora, “o reforço dos seus poderes, resultante da sua equiparação ao Conselho como órgão legislativo e orçamental (art. I-20, n. 1) e principalmente

que só os nacionais têm direito a voto, mesmo residindo no estrangeiro.

É preciso um conceito amplo de cidadania, para todos os que vivem na Europa, independente de sua nacionalidade, possam participar das decisões comunitárias, sem suplantam a cidadania de cada Europeu em seu país. É preciso manter a ideia de identidade nacional e, ao mesmo tempo, fazer surgir a ideia de cidadania europeia, a partir dos estatutos jurídicos.³⁰

A formação dos Estados modernos do século XIX permitiu a construção de identidades nacionais, não tanto a partir da vontade dos indivíduos, mas de uma ação do poder político, dirigida a esse sentido, voltada a formação de uma Nação. Porém, na União Europeia, a construção de uma identidade comum não pode ser dada da mesma forma, pois não pode suplantam as identidades nacionais, substituindo-as. A construção de uma identidade europeia deve ser dada a partir da ideia de cidadania e de pertencimento, de um estatuto jurídico comum.
31

A partir das conclusões de Habermas, entende-se que é preciso avançar, no sentido de criação de um espaço público

do estabelecimento do procedimento de co-decisão (processo legislativo ordinário nos termos adoptados no art. I-34, n. 1) como regra na aprovação dos actos legislativos europeus constitui um avanço indiscutível de democracia no seio da União.” Porém, a mesma autora alerta que, apesar disso, ainda subsistem decisões legislativas europeias que prescindem do acordo do Parlamento Europeu, ou que tem sua participação meramente consultiva. GODINHO, Sónia. Federalismo e Constituição Europeia: será a Constituição Europeia uma Constituição Federal? In: MARTINS, Ana Maria Guerra (Coord.) *Constitucionalismo Europeu em Crise? Estudos sobre a Constituição Europeia*. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2006. p. 54-55.

³⁰ CALLEJÓN, Francisco Balaguer. Los Tribunales Constitucionales en el Proceso de Integración Europea. *Revista de Derecho Constitucional Europeo* n. 7. jan./jun. 2007. Disponível em: <http://www.ugr.es/~redce/>. Acesso em 05 nov. 2010; CALLEJÓN, Francisco Balaguer. *Manual de Derecho Constitucional*. v. I. 5. ed. Madrid: Tecnos, 2010. p. 212-219.

³¹ CALLEJÓN, Francisco Balaguer. La Constitución..., op. cit., p. 33-35; CALLEJÓN, Francisco Balaguer. *Manual de Derecho Constitucional*. v. I. 5. ed. Madrid: Tecnos, 2010. p. 212-219.

européu, uma cidadania europeia, uma unidade entre os cidadãos integrantes deste grande bloco. Nas palavras do autor “la opacidad en los procesos de toma de decisión a escala europea y la ausencia de posibilidad de participación en ellos produce desconfianza entre los ciudadanos.”³² É preciso constituir-se um vínculo de solidariedade entre as pessoas, uma identidade comum capaz de ser projetada em suas instituições, a fim de que se desenvolva um sentido de pertencimento e participação política pelos cidadãos ao nível de instituições europeias.

De nada adianta falar de uma constituição europeia quando não se constrói conjuntamente um sistema democrático, um espaço em que haja um debate público sobre problemas comuns, em que sejam mediados os conflitos. A constituição não é fruto apenas de uma vontade política, nem pode, em Estados Democráticos de Direito, ser imposta. São necessárias condições políticas, culturais, jurídicas e sociais para que se permita falar de um direito constitucional comum. Talvez ainda não seja a hora de haver uma constituição europeia, eis que tais condições ainda não existem, bem como inexiste um espaço público de discussão e interrelação pessoal entre os cidadãos europeus e seus representantes. Porém, é preciso caminhar para a criação de um espaço público de decisões fundamentais na Europa, combatendo a fragmentação da cidadania europeia nos espaços públicos estatais.³³

O problema da Europa hoje são as competências que deve assumir para tomar as decisões fundamentais capazes de fazer frente à globalização. E para isso precisa adotar mecanismos ágeis e rápidos de decisão, com a transferência maior de competências para as instituições europeias, a qual necessariamente deve vir unida a uma maior democratização dessas instituições, eis que o déficit democrático da Europa é algo

³² HABERMAS, Jürgen. Por qué..., op. cit., p. 6.

³³ CALLEJÓN, Francisco Balaguer. La Constitución..., op. cit., p. 20; CALLEJÓN, Francisco Balaguer. *Manual...*, op. cit., p. 216-217.

bastante presente. É uma questão não só de funcionalidade e operacionalidade como também de democracia.

E nesse sentido, a instituição do Provedor de Justiça Europeu é um passo importante no caminho de uma maior participação e controle dos cidadãos europeus perante os seus representantes nas instituições comunitárias.

4. O PROVIDOR DE JUSTIÇA: UMA IMPORTANTE INSTITUIÇÃO NA CONSTRUÇÃO DOS DIREITOS DE CIDADANIA EUROPEUS

O Tratado de Lisboa, ao atribuir valor jurídico a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, positiva um importante instrumento nas mãos dos cidadãos europeus para controle e *accountability* de seus governantes: o direito a uma boa administração.

Assim dispõe o artigo 41 da Carta³⁴:

1. Todas as pessoas têm direito a que seus assuntos sejam tratados pelas instituições e órgãos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável.
2. Este direito compreende, nomeadamente:
 - o direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de ser tomada qualquer medida individual que a afecte desfavoravelmente,
 - o direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito dos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial,
 - a obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões.
3. Todas as pessoas têm o direito à reparação, por parte das instituições ou pelos seus agentes no exercício das respectivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados-Membros.
4. Todas as pessoas têm a possibilidade de se dirigir às insti-

³⁴ CARTA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA. Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf. Acesso em: 17 jan. 2011.

tuições da União numa das línguas oficiais dos Tratados, devendo obter uma resposta na mesma língua.

Entretanto, não há qualquer codificação internacional para o termo “boa administração”, cabendo a doutrina de direito nacional e comunitário esclarecer o seu alcance e sentido. Para Pierre-Yves Monette, antigo Provedor Federal da Bélgica, consiste em “organizar serviços públicos eficazes, acessíveis e transparentes”³⁵. Alguns países e organizações internacionais procuram elencar alguns princípios segundo os quais entendem que as suas administrações devam funcionar. Porém, grande parte delas não chega a ponto de os tornarem oponíveis aos utilizadores de seus serviços.³⁶ O presente artigo pretenderá fazer uma análise mais aprofundada do direito fundamental a uma boa administração a partir de noções doutrinárias e, em especial, com o aprofundamento dos princípios de direito público relacionados ao dever de bem administrar.

5.1 DIREITO FUNDAMENTAL A UMA BOA ADMINISTRAÇÃO

No âmbito do direito administrativo, a noção jurídica de boa administração surge, teoricamente, a partir das lições do jurista francês Maurice Hauriou, relacionado diretamente ao princípio da moralidade administrativa. Para Hauriou, além da obrigatoriedade de o gestor atuar conforme o que está prescrito em lei, ele está vinculado a um conjunto de regras de conduta pertencentes à disciplina interna da Administração Pública que

³⁵ MONETTE, Pierre-Yves. A Boa Governação ao Serviço do Desenvolvimento Duradouro. In: RODRIGUES, Nascimento H. *O Provedor de Justiça: novos estudos*. Lisboa: Provedoria de Justiça, 2008. p. 208-225.

³⁶ Um exemplo a ser observado é o constante no site da Comissão Europeia, o qual elenca alguns princípios gerais de boa administração nas suas relações com o público. São eles: legalidade, não discriminação e igualdade de tratamento, proporcionalidade e coerência. PRINCÍPIOS GERAIS DA BOA ADMINISTRAÇÃO. Disponível em: http://ec.europa.eu/civil_society/code/general_pt.htm. Acesso em 20 jan. 2011.

devem ser seguidas. Estas regras não precisam estar minuciosamente descritas em lei, mas são exigíveis pela obrigatoriedade de uma conduta ética, já que advêm do princípio da moralidade administrativa.³⁷

Dessa forma, ao se positivar o direito a uma boa administração na Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, passa a se exigir um conjunto de deveres de boa conduta às instituições e órgãos europeus, deveres estes decorrentes do princípio da moralidade, os quais não estão, necessariamente, implícitos. Entretanto, apesar da sua importância na configuração do termo, entende-se que o direito a uma boa administração vai além da exigência da moralidade administrativa.

Nas sociedades atuais, a exigência ético-normativa passa a ser consolidada, em especial quando se verifica a mudança do paradigma da administração burocrática ao modelo gerencial, contexto no qual são aumentados “os níveis de responsabilidade pessoal dos agentes públicos, suas liberdades, espaços discricionários e balizamentos éticos ligados a vetores de eficiência e boa administração.”³⁸ Logo, já não basta atuar conforme a lei ou a ética, é preciso também ser eficiente³⁹, prestar contas de sua atuação e responsabilidade por seus atos.

Nas palavras de Eduardo García de Enterría, a boa administração está ligada à relação de confiança que deve existir entre governantes e governados, uma exigência para estados democráticos. Essa confiança pode ser obtida mediante a obri-

³⁷ HAURIOU, Maurice. *Précis Elementaire de Droit Administratif*. 4.ed. Recueil Sirey, 1938, p. 232 e ss.

³⁸ OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da Improbidade Administrativa*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 43. O autor traz uma conceituação do que seria a boa administração: “ser bom administrador não equivaleria em suas origens, apenas ao mero cumprimento da lei, da mesma forma como o mau administrador poderia descumprir preceitos ligados à ética institucional, à moral administrativa.” OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria...*, op. cit., p. 42.

³⁹ Para Diogo Freitas do Amaral, atinge-se uma boa administração quando é prosseguido o bem comum com extrema eficiência, proposto no artigo 81, alínea “c” da Constituição da República Portuguesa. AMARAL, Diogo Freitas do. *Curso de Direito Administrativo*, 2.ed. Coimbra: Almedina, p. 38.

gação dos administradores terem de prestar contas a seus administrados.⁴⁰ Trata-se de uma definição mais próxima da noção anglo-saxônica de *accountability*.

Por sua vez, o termo “boa administração”, nas palavras de Pierre-Yves Monette está ligado ao termo “boa governação”, mais abrangente e aplicado desde os anos 80 pelo Banco Mundial, com vistas a orientar a gestão pública dos países devedores. Trata-se de um sentido bastante economicista ao termo, o qual vincula à boa governação os seguintes princípios: transparência, participação, precaução, segurança, analogia, eficiência, responsabilidade, imputabilidade, integralidade, moralidade, rigor e sustentabilidade financeira. Por fim, o autor aponta a necessária governação democrática, expressão do lugar central que o homem integra na boa governação.⁴¹

Em verdade, as opiniões doutrinárias acima trazem muitos referenciais com vistas a definir o sentido e alcance do termo “boa administração”. Porém, advêm de um período anterior à positivação pela Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, na qual o direito a boa administração passou a ter um caráter de direito fundamental. Dessa forma, entende-se que é preciso partir da análise detalhada do artigo e seus incisos, na tentativa de dimensionar o alcance do artigo 41.

O artigo 41 n. 1 fala do direito a uma Administração imparcial e equitativa. Trata-se de preceito inserido em grande parte das Constituições europeias, conquista da forma republicana e democrática de governo, decorrência do princípio da isonomia e do devido processo legal. Logo, a Administração Pública deve conceder tratamento igualitário a todos, vedados privilégios ou favorecimentos. Por certo que, quando se tratam de desiguais, é preciso tratá-los de maneira diferenciada a fim de igualar ou inseri-los perante os demais.

⁴⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid: Civitas, 2000. v. 1, p. 108 e 109.

⁴¹ MONETTE, Pierre-Yves. A Boa..., op. cit., p. 208-225.

O referido artigo também menciona o direito a uma duração razoável do processo, ou a um tratamento tempestivo. Já é conhecida a afirmação que a demora do atendimento de direitos nada mais é do que uma grande injustiça mascarada. A exigência de celeridade como fundamento de uma boa administração está ligada ao princípio da eficiência, mote da reforma gerencial brasileira introduzida pela Emenda Constitucional n. 19/98. Já em Portugal o direito ao atendimento das demandas num “prazo razoável” está previsto no artigo 52, 1 da Constituição Portuguesa, bem como no artigo 58, n. 1, do Código de Procedimento Administrativo (prazo de 90 dias para conclusão de procedimentos administrativos).

O artigo 41 n. 2 fala do direito de audiência prévia do interessado antes de ser tomada qualquer medida individual que lhe desfavoreça. Nas palavras de Fabiana Carvalho Rocha,

O princípio *audi alteram partem* (ou *audiatur altera pars* = “ouvir a outra parte”), proveniente do Direito Romano, tem sido incorporado aos procedimentos administrativos dos países europeus. Baseia-se no pressuposto que não podem ser tomadas medidas contra um indivíduo antes dele ter tido uma oportunidade para se expressar. Em outras palavras, trata-se do direito de qualquer pessoa ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afete desfavoravelmente.⁴²

Em Portugal o instituto da audiência pública está prevista no Código de Procedimento Administrativo, arts. 100 a 105, bem como 117, na qual os interessados podem participar na formação das decisões e atos administrativos. Nesse sentido é importante salientar o artigo 8 do mesmo diploma legal, que fala do princípio da participação, bem como os artigos 59, 61 a 65 (direito de informação).⁴³

⁴² ROCHA, Fabiana Carvalho. O Instituto Jurídico da Boa Administração. *Relatório Final da Disciplina Direito Administrativo. Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas*. Orientador: Vasco Pereira da Silva. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2009. p. 23

⁴³ Para uma análise mais aprofundada do instituto da audiência pública dos interessados no procedimento administrativo português ver SILVA, Vasco Manuel Pascoal

Por sua vez, o artigo 41, n. 2 da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia também prevê o direito a informação, ou seja, o direito a consultar e ter acesso a processos que lhe digam respeito. No mesmo sentido é o n. 4, o qual garante às partes interessadas a possibilidade de se dirigirem às instituições ou órgãos europeus em uma das línguas oficiais dos tratados. Favorece-se, portanto, a que o interessado possa pleitear seus direitos perante os órgãos supranacionais na língua de origem, obtendo resposta na mesma língua, a fim de facilitar a comunicação e o exercício de seus direitos.

O problema do direito a informação foi muito debatido em conferência dos Provedores de Justiça Europeus. Nas conclusões do encontro, entendeu-se que não basta apenas a informação, mas é preciso uma informação de qualidade, com linguagem clara e acessível. Para Eugen Muhr, Diretor da Provedoria da Áustria, é preciso dar uma formação adequada para os funcionários das repartições públicas, a fim de que forneçam informações completas, de maneira clara e inteligível ao cidadão comum, que deve ser orientado da melhor maneira possível. Ou seja, “A informação deve ser completa, global e os funcionários públicos devem mostrar toda a sua boa vontade para com o cidadão para que este não vá encontrar problemas.”⁴⁴ No mesmo sentido o entendimento de Loukis Loucaides, Membro da Comissão Europeia dos Direitos do Homem,

um governo popular sem informação popular ou os meios de adquirir essas informações é o prólogo ou o prefácio de uma tragédia. (...) Uma sociedade em que o poder político é mandatado (sic) pelo povo, é necessário que o povo tenha informação sobre aquilo que se passa a nível público e que pode gerar debate e ter qualquer coisa a ver com as decisões governamentais. Portanto, o acesso a documentos oficiais é parte

Dias Pereira da. *Em busca do acto administrativo perdido*. Coimbra: Almedina, 1998. p. 400-442.

⁴⁴ MUHR, Eugen. A Proteção dos Cidadãos enquanto “Consumidores” dos Serviços Governamentais-Debates. In: PROVEDORIA DE JUSTIÇA. 4. *Mesa Redonda dos Provedores de Justiça Europeus*. Lisboa: Assembléia da República, 1995. p. 115.

dos direitos dos cidadãos para que recebam informações, e uma das condições para um país democrático e livre é justamente a do acesso a documentos públicos.⁴⁵

No artigo 41, n. 3 fala-se do direito a ser ressarcido quando lesado por atos e decisões dos órgãos e instituições supranacionais. Em Portugal esta matéria está prevista na Lei n. 67/2007, que regula a Responsabilidade Civil do Estado e Entidades Públicas. Trata-se de matéria já bastante consolidada na doutrina nacional dos países-membros da União Europeia, e advém da obrigatória responsabilidade que os órgãos e instituições públicas precisam ter quando cometerem atos ilícitos ou lícitos (desde que seja uma conduta anormal, exclusiva e que fira o princípio da isonomia) danosos a particulares.

Finalmente, fala-se, no artigo 41, n. 1, também do dever da Administração Pública motivar, fundamentar⁴⁶ suas decisões. Este dever também está consagrado em várias Constituições dos países membros, como a portuguesa, no artigo 268, n.

⁴⁵ LOUCAIDES, Loukis. A Proteção dos Cidadãos enquanto “Consumidores” dos Serviços Governamentais-Debates. In: PROVEDORIA DE JUSTIÇA. 4. Mesa Redonda dos Provedores de Justiça Europeus. Lisboa: Assembléia da República, 1995. p. 114.

⁴⁶ Veja-se o entendimento de Vasco Pereira da Silva a respeito do assunto: “A fundamentação dos actos administrativos corresponde a uma exigência de transparência, típica de uma Administração dialógica, de um Estado de direito democrático, à qual não basta actuar bem, mas que deve igualmente ser capaz de explicar e de informar os particulares acerca das razões da sua actuação. O dever de fundamentar é, assim, uma medida de “higiene administrativa” que, para além do aspecto “pedagógico”, de obrigar a Administração a “descer do seu pedestal” e explicar as razões dos seus actos, possui ainda, por isso mesmo, o efeito indirecto de obrigar a uma maior correcção (jurídica e de mérito) das decisões administrativas. Mas o dever de fundamentação é ainda importante do ponto de vista da protecção jurídica dos particulares, pois lhes permite averiguar da legalidade dos actos administrativos, o que é particularmente relevante quando se trate de decisões em que a Administração posua uma margem de livre apreciação ou de decisão, já que, nesses casos, muitas vezes essa é a única forma de controlar os fins e os motivos de dada actuação.” SILVA, Vasco Pereira da. *O Contencioso Administrativo como “Direito Constitucional Concretizado” ou “Ainda por Concretizar”?* Coimbra: Almedina, 1999. p. 18. No mesmo sentido ver SILVA, Vasco Pereira da. *O Contencioso Administrativo no Divã da Psicanálise: ensaio sobre as acções no novo processo administrativo*. 2.ed. Coimbra: Almedina, 2009.

3, assim como o Código de Procedimento Administrativo português em seu artigo 124.⁴⁷

Ressalta-se que o dever de motivação está ligado ao direito de informação. Ou seja, é fundamental para que a parte possa ser informada plenamente sobre a decisão, a fim de saber o que levou o órgão a tomar aquele caminho, quais os motivos preponderantes do ato impugnado, com vistas inclusive a facilitar seu direito a defesa perante os Tribunais supranacionais.

Através da motivação podem-se evitar atos contrários à lei, ou irrazoáveis, contrários à moral ou ao interesse público. Facilita-se a atuação dos órgãos de controle, aproximando-se os mecanismos supranacionais de poder dos cidadãos europeus e obrigando-os a prestar contas de sua atuação.

Em conclusão, ao analisar o artigo 41, observa-se que Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia procurou ligar o termo “boa administração” aos princípios da moralidade, da eficiência, da motivação, da informação, da publicidade, da participação e da transparência. A partir do momento em que se torna jurídico o direito fundamental a uma boa administração, torna-se obrigatório que os organismos decisórios europeus passem a agir no sentido de dar concretude a este direito. Para tanto, além de divulgar e informar, deverão motivar e justificar seus atos perante a cidadania europeia, bem como adotar uma rotina de prestação de contas com vistas a facilitar o controle formal e social do poder que lhes é conferido.

E para a fiscalização e controle do dever de bem administrar encontra-se um importante canal de comunicação entre cidadania europeia e instituições e órgãos comunitários: o Provedor de Justiça Europeu.

5.2 PROVIDOR DE JUSTIÇA EUROPEU: ATRIBUIÇÕES

⁴⁷ Para maiores aprofundamentos sobre o tema ver ANDRADE, José Carlos Vieira de. *O Dever da Fundamentação de Actos Administrativos*. Coimbra: almedina, 2003.

E FINALIDADES

O Provedor de Justiça Europeu é uma instituição comunitária representada por um indivíduo nomeado pelo Parlamento Europeu com a função de, quer por iniciativa própria quer baseado em queixas que lhe tenham sido apresentadas por cidadãos e residentes europeus, investigar e proceder a inquéritos sobre irregularidades na atuação dos órgãos comunitários, bem como emitir recomendações com o fim de corrigir os casos de má administração e violação aos direitos humanos por ele detectados.

A instituição do Provedor de Justiça Europeu está regulamentada na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, em seu artigo 43, bem como no Tratado que institui a União Europeia, artigos 21 e 195 e, por fim, no Estatuto do Provedor de Justiça Europeu, aprovado em 9 de maio de 1994⁴⁸. Não dispõe de um catálogo preciso de direitos a defender. Logo, age com total independência e imparcialidade no cumprimento de suas funções. Veja-se o artigo 43 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, o qual dispõe que

Qualquer cidadão da União, bem como qualquer pessoa singular ou coletiva com residência ou sede social num Estado-Membro, tem o direito de apresentar petições ao Provedor de Justiça da União, respeitantes a casos de má administração na atuação das instituições ou órgãos comunitários, com exceção do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância no exercício das respectivas funções jurisdicionais.⁴⁹

O artigo em questão abre a possibilidade de não apenas

⁴⁸ Decisão do Parlamento Europeu 94/262, de 9 de março de 1994, relativa ao estatuto e às condições gerais de exercício das funções de Provedor de Justiça Europeu (JO L 113 de 4.5.1994, p. 15); ESTATUTO DO PROVIDOR DE JUSTIÇA EUROPEU. Disponível em: <http://www.ombudsman.europa.eu/pt/resources/statute.faces>. Acesso em 14 jan. 2011.

⁴⁹ CARTA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA. Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf. Acesso em: 17 jan. 2011.

cidadãos europeus, mas também qualquer pessoa singular ou coletiva com residência ou sede estatutária num Estado-Membro dirija petições ao Provedor de Justiça Europeu. As queixas podem vir diretamente ou através de um deputado ao Parlamento Europeu.

O objeto de atuação do Provedor de Justiça Europeu é o exercício da atividade política e a prestação dos serviços públicos, em âmbito comunitário. Trata-se um canal de acesso da cidadania aos órgãos de poder político, controlando a má atuação das instituições ou organismos comunitários e a violação de direitos. Órgão que atua perante todos os cidadãos europeus de forma gratuita, unipessoal, apolítico e independente, cujas investigações são públicas, eleito pelo Parlamento Europeu com amplos poderes de supervisão no intuito maior que é a persecução do direito fundamental a uma boa administração.

O primeiro Provedor de Justiça Europeu foi o finlandês Jacob Södermann, eleito em 12 de julho de 1995 pelo Parlamento Europeu. O atual Provedor é o grego P. Nikiforos Diamandouros, que assumiu o cargo em 1 de abril de 2003.⁵⁰

Deve ser cidadão da União, em pleno gozo dos direitos civis e políticos, com exclusividade de atuação. É nomeado pelo Parlamento Europeu após cada eleição deste, e pela duração da legislatura do Parlamento. Tem a possibilidade de demissão pelo Tribunal de Justiça mediante solicitação do Parlamento Europeu, quando não preencher os requisitos necessários para o desenvolvimento de sua função ou no cometimento de falta grave.⁵¹

A instituição do Provedor de Justiça originou-se dos pa-

⁵⁰ Para informações atualizadas sobre a instituição do Provedor de Justiça Europeu ver o site oficial: PROVIDOR DE JUSTIÇA EUROPEU. Disponível em: <http://www.ombudsman.europa.eu/pt/atyourservice/ataglance.faces>. Acesso em 14 de jan. 2011.

⁵¹ RIBEIRO, António Sequeira. *Do Provedor de Justiça Europeu: algumas considerações*. Separata de AB VNO AD OMNES: 75 anos da Coimbra Editora. Coimbra: Coimbra Editora, 2002. p. 1242-1261.

íses nórdicos, e sempre esteve fortemente ligada a noções de democracia, controle social e transparência do exercício do poder político. Já estava presente, em 1809, na Constituição da Suécia, com a denominação *ombudsman*, figura recepcionada posteriormente na Finlândia e Dinamarca e, logo após, expandida para muitos outros países nos mais diversos continentes, como Portugal⁵², Espanha, Estados Unidos, Inglaterra, Nova Zelândia, Austrália, dentre outros. Entretanto, é a Europa o continente onde existe o maior número de Provedorias do mundo, havendo aproximadamente quarenta, tanto em âmbito nacional quanto regional ou local, em diversos países.⁵³ Nas

⁵² Em Portugal, a figura do Provedor de Justiça foi sugerida pela primeira vez na Revolução de Abril de 1974, tendo sido introduzido no ordenamento jurídico português pelo DL n. 212/75, de 21 de abril. O primeiro estatuto do Provedor de Justiça foi positivado na Lei 81/77, de 22 de novembro, a qual foi revogada pela Lei 9/91, de 9 de abril, a qual constitui, atualmente, o Estatuto do Provedor de Justiça Português, com as alterações introduzidas pela Lei n. 30/96, de 14 de agosto. Nas palavras de Carla Amado Gomes, “Em Portugal cumpre à Assembleia da República eleger, por maioria qualificada (artigos 23/3 e 163/h da CRP), apenas um Provedor de Justiça (ao contrário de Estados como a Suécia, o Reino Unido ou a França, em que existem vários provedores ‘sectoriais’), órgão singular, de carácter ‘generalista’ (diferentemente de Estados como a Alemanha, em que o *Wehrbeauftragte des Bundestages* se ocupa exclusivamente de questões relativas ao mau funcionamento das Forças Armadas). Com efeito, o Provedor de Justiça tem, nos termos da Constituição, competência para emitir recomendações dirigidas aos ‘poderes públicos’ em virtude de ‘queixas por acções ou omissões destes’ que lhe sejam endereçadas por particulares com vista a ‘prevenir e reparar injustiças’ (artigo 23/1 da CRP)”. GOMES, Carla Amado. O Provedor de Justiça e a Tutela dos Interesses Difusos. In: RODRIGUES, Nascimento H. *O Provedor de Justiça: novos estudos*. Lisboa: Provedoria de Justiça, 2008. p. 107-108. Para um maior aprofundamento do estudo do Provedor de Justiça em Portugal, veja-se a seguinte bibliografia: FERRAZ, Maria Eduarda. *O Provedor de Justiça na Defesa da Constituição*. Lisboa: Provedoria de Justiça, 2008; VENTURA, Catarina Sampaio. *Direitos Humanos e Ombudsman: paradigma para uma instituição secular*. Lisboa: Provedoria de Justiça, 2007; PROVIDOR DE JUSTIÇA. *O Cidadão, o Provedor de Justiça e as Entidades Administrativas Independentes*. Lisboa: Provedoria de Justiça, 2002; RODRIGUES, Nascimento H. *O Provedor de Justiça: novos estudos*. Lisboa: Provedoria de Justiça, 2008; PROVIDOR DE JUSTIÇA. *Democracia e Direitos Humanos no Séc. XXI*. Lisboa: Provedoria de Justiça, Divisão de Documentação, 2003.

⁵³ Dados de 2000, levantados por Marten Oosting, Provedor de Justiça da Holanda na 4. Mesa Redonda dos Provedores de Justiça Europeus. PROVIDORIA DE JUS-

palavras de António Sequeira Ribeiro, “o *ombudsman* só tem razão de existir em sociedades democráticas, cujo regime permite o controle da legalidade dos actos da administração e a defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos.”⁵⁴

Tem o poder de requerer perante as autoridades nacionais, desde que não sigilosas, todas as informações que possam contribuir para o desvelamento dos casos de má administração nas instituições comunitárias: a Comissão Europeia, o Conselho da União Europeia e o Parlamento Europeu. Da mesma forma, também atua perante reclamações dos órgãos comunitários como, por exemplo, a Agência Europeia de Avaliação de Medicamentos e a Fundação Europeia para a Melhoria de Condições de Vida e de Trabalho. Atua como órgão de controle formal em casos de violação da lei, má administração ou violação dos direitos humanos. Excluem-se de sua atuação as funções comunitárias jurisdicionais.⁵⁵

Logo, na persecução do direito fundamental dos cidadãos europeus a uma boa administração, o Provedor de Justiça

TIÇA. 4. *Mesa Redonda dos Provedores de Justiça Europeus*. Lisboa: Assembléia da República, 1995. p. 307.

⁵⁴ RIBEIRO, António Sequeira. *Do Provedor de Justiça Europeu: algumas considerações*. Separata de AB VNO AD OMNES: 75 anos da Coimbra Editora. Coimbra: Coimbra Editora, 2002. p. 1241. Veja-se que já é consenso entre os Provedores de Justiça Europeus que eles devem atuar também no controle de violações sobre os direitos humanos. São conclusões expostas em PROVEDORIA DE JUSTIÇA. 4. *Mesa Redonda dos Provedores de Justiça Europeus*. Lisboa: Assembléia da República, 1995.

⁵⁵ “(...) Para vencer a tentação com as características atrás referidas e evitar assim que o PJE se transforme num ilustre inspector de serviços há que interpretar extensivamente o conceito de má administração tendo em conta os efeitos da valoração de tal conceito, o que nos leva às omissões, aos actos discricionários, às normais relações de sujeição especial com determinados agentes, etc..., e igualmente interpretar extensivamente os parâmetros de referência em que o Provedor se pode apoiar na hora de defender direitos dos cidadãos frente a casos de má administração. Direitos dos cidadãos que não se restringem aos direitos económicos mas que se estendem aos novos direitos dos cidadãos, às políticas comunitárias, aos fins da União, e à defesa dos direitos dos cidadãos de acordo com o estabelecido pela Convenção Europeia dos Direitos do Homem.” RIBEIRO, António Sequeira. *Do Provedor...* op. cit., p. 1253.

tem uma tarefa que é dupla: atuar como mecanismo de controle externo dos órgãos e das instituições comunitárias, investigando queixas dos cidadãos europeus sobre má administração e recomendando ações corretivas, quando necessário. E, de outra banda, tem a intenção de colaborar com o incremento das atividades por elas executadas, auxiliando-as a incrementar seu desempenho e, em consequência, melhorar os serviços públicos prestados aos cidadãos europeus. É, portanto, um canal de ligação entre os cidadãos e os órgãos e instituições de poder supranacionais.

Para delimitar o alcance das atividades do Provedor de Justiça Europeu, bem como firmar entendimento do que seria uma “boa administração pública”, foi editado pela Provedoria de Justiça e aprovado pelo Parlamento Europeu, em 6 de setembro de 2001, uma Resolução sobre um Código Europeu de Boa Conduta Administrativa. Por certo o termo “boa administração” é mais um exemplo de conceito jurídico indeterminado⁵⁶. Porém, tem-se no Código um importante caminho para sua identificação. Trata-se, portanto, de

uma ferramenta vital que o Provedor de Justiça tem à sua disposição para prosseguir o seu objectivo e usa-a para examinar se está perante um caso de má administração, apoiando-se nas suas normas para essa função de controle. O Código serve igualmente de guia e é um recurso útil aos funcionários públicos europeus, encorajando um padrão mais exigente para a Administração.⁵⁷

Acaso a queixa dirigida ao Provedor não se trate de assunto de sua competência como, por exemplo, se tratar de um ato de uma autoridade nacional ou regional dos Estados-

⁵⁶ Para maior elucidação do termo em Portugal em ver SOUZA, Antônio Francisco de. *Conceitos indeterminados no direito administrativo*. Coimbra: Almedina, 1994. E no Brasil ver BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. *Discrecionalidade e Controle Judicial*. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

⁵⁷ CÓDIGO EUROPEU DE BOA CONDUTA ADMINISTRATIVA. Disponível em: <http://www.ombudsman.europa.eu/pt/resources/code.faces>. Acesso em 15 jan. 2011.

membros, o Provedor de Justiça Europeu poderá encaminhá-la aos membros da Rede Europeia de Provedores de Justiça. Essa rede foi criada em 1996, e “engloba todos os Provedores nacionais e regionais dos Estados-Membros, dos países candidatos e da Noruega e Islândia e ainda todas as comissões das petições existentes na UE.”⁵⁸

Quando o assunto for de sua competência, o Provedor de Justiça Europeu procederá com os inquéritos necessários e apresentará o assunto à instituição em causa, para defesa ou correção imediata do problema. Acaso não obtenha êxito, tentará uma solução amigável entre as partes, podendo ainda fazer recomendações com vistas a resolver o caso. Se mesmo assim não houver solução, ele elaborará um relatório especial encaminhando ao Parlamento Europeu, para providências. Ao final do procedimento, o Provedor enviará um relatório conclusivo ao Parlamento Europeu, à instituição acusada e à pessoa que apresentou a queixa. Também é seu dever apresentar ao Parlamento Europeu um relatório anual sobre os resultados de seus inquéritos, desde que não viole ao dever de sigilo que é inerente à função.

Conforme o Relatório Anual de 2000, publicado pelo gabinete da Provedoria de Justiça Europeia na presidência de Jacob Söderman, no decorrer dos anos está havendo um incremento na atividade do Provedor. Foram 1577 queixas recebidas em 1999, para 1732 queixas em 2000. Apesar de registros de queixas em quase todos os países europeus, nota-se uma preponderância nos registros da França, Alemanha e Espanha. Do total das reclamações, no ano de 1999 foram convertidas 201 queixas em inquéritos, aumentando para 223 em 2000. Por sua vez, em 2000 foram encerrados 237 inquéritos com decisões fundamentadas, enquanto que em 1999 foram 203. Das queixas

⁵⁸ PROVIDOR DE JUSTIÇA EUROPEU. Disponível em: <http://www.ombudsman.europa.eu/pt/atyourservice/ataglance.faces>. Acesso em 14 de jan. 2011.

encerradas no ano de 2000, encontram-se os seguintes fundamentos: em 112 casos não foi detectada má administração; em 76 casos houve um desfecho favorável ao queixoso; em 31 queixas foram feitas observações críticas; em 1 caso foi encontrada uma solução amigável; em 12 casos os projetos de recomendação formuladas pelo Provedor foram aceitas pela instituição comunitária em causa; e, por fim, 2 queixas deram azo à elaboração de um relatório especial.⁵⁹

Dessa forma, o Provedor de Justiça Europeu é uma instituição apta a privilegiar a participação dos cidadãos no controle de seus representantes políticos, diminuindo assim o distanciamento e o déficit democrático que tantos autores criticam nas instituições comunitárias europeias. Porém, conforme as conclusões de António Sequeira Ribeiro, é uma instituição que precisa ainda ser aprimorada. Veja-se:

Pensado como um instrumento para a defesa dos cidadãos e de controle do poder, pode no entanto acabar como um elemento perturbador no conjunto de todos os controles, ou sem chegar a sê-lo pode converter-se num adorno que redunde em ineficácia num panorama suficientemente carregado de incertezas, reservas e cepticismos, quando o momento exigia mais uma resposta de betão do que uma intervenção cosmética. (...) A partir de uma dada altura pensou-se na criação de uma figura em todo idêntica àquela que nos diversos Estados-membros corresponde ao Ombudsman. Só que não basta o nome nem o simples acto de criação. É necessário regular e dar poderes ao órgão criado sob pena de se criar uma ficção. Com a instituição da cidadania europeia pelo TUE pensou-se em criar meios de natureza graciosa e contenciosa para defesa dos mesmos. A partir de dada altura já não havia, quanto a nós, força política para fazer marcha atrás. Daqui nasce no artigo 138.-E o PJE, mas nasce com um objectivo um pouco ambíguo, pouco definido, expresso na expressão má administração. O Estatuto de quem muito se esperava com vista à clarificação da matéria, não trouxe em termos de substrato nada de novo, li-

⁵⁹ PROVIDOR DE JUSTIÇA EUROPEU. *Relatório Anual 2000*. Estrasburgo: Serviços do Parlamento Europeu, 2001.

mitando-se isso sim a regular aspectos puramente organizatórios que melhor seria que tivessem sido regulados noutra sede. Criou-se a figura mas depois teve-se receio de ir mais além ou pelo menos de a fazer assentar naqueles pilares que são tidos como essenciais a qualquer Provedor. (...)⁶⁰

Além disso, o autor salienta a necessidade do Provedor poder escolher seus colaboradores diretos, os quais deveriam ser pessoas capazes de desempenhar funções de carácter jurídico, com experiência profissional de grande qualidade. Da mesma forma devem ser resolvidas as questões orçamentárias, já que sem dinheiro é muito difícil uma atuação satisfatória.⁶¹

Para Marcelo Rebelo de Sousa, é preciso alargar as competências do Provedor Europeu, a fim de que possa se reportar também aos órgãos jurisdicionais europeus, como o Tribunal de Justiça. Alargar, portanto, o seu regime de atuação, com vistas a defender os direitos dos cidadãos europeus da mesma forma que alguns dos Provedores de Justiça nacionais como, por exemplo, em Portugal, em que a instituição está apta a atuar em questões de inconstitucionalidade, suscitando a intervenção do Tribunal Constitucional.⁶²

⁶⁰ RIBEIRO, António Sequeira. *Do Provedor...*, op. cit., p. 1245.

⁶¹ Também importa registrar a crítica de Marcelo Rebelo de Sousa, para o qual a instituição do Provedor de Justiça Europeu, até agora, “tem ficado muito aquém das expectativas criadas, não só porque os cidadãos não lhe têm acesso por falta de meios, nomeadamente por falta de conhecimento da sua actuação, mas também por falta de importância, a qual lhe tem sido negada pelos mais relevantes órgãos comunitários, a começar pelo Parlamento Europeu. Este fez um esforço inicial para o valorizar, mas na prática não lhe tem dado qualquer relevo.” SOUSA, Marcelo Rebelo de. *A Cidadania...*, op. cit., p. 126.

⁶² SOUSA, Marcelo Rebelo de. *A Cidadania...*, op. cit.. O autor salienta que em Portugal o Provedor de Justiça tem legitimidade também para suscitar a nulidade de cláusulas contratuais gerais, presentes em contratos de adesão, contrárias à lei, atitude que se exerce pode determinação da lei “entre” e “contra” entidades privadas. Porém, em âmbito europeu isso não é possível. João Gonçalves, Coordenador da Provedoria de Justiça de Portugal, assim argumenta ao defender a equiparação das atividades do Provedor de Justiça europeu ao português: “Nestes termos se integra a possibilidade, inexistente mas que se defende, de suscitar junto aos órgãos competentes a anulação de actos administrativos, a declaração de ilegalidade de regulamentos e, como última ratio já hoje assegurados ao Provedor de Justiça pela consti-

Já William Reid, Provedor de Justiça do Reino Unido, entende que é preciso simplificar os mecanismos de apresentações das queixas perante o Provedor de Justiça, o qual deve investigar imparcialmente todos os aspectos da questão, verificando se é pertinente ou não. Deve assegurar que a má administração não seja repetida, bem como que ela seja reparada, eis que por vezes estes assuntos têm conseqüências de carácter financeiro. Da mesma forma, é importante que hajam guias deontológicos para a prática de serviços públicos (existentes na Grã-Bretanha), capazes de orientar a atuação não só dos servidores, mas do *ombudsman* e, principalmente, dos cidadãos, que passam a estar mais informados sobre como utilizar melhor os serviços públicos, bem como seus direitos. Deve o *ombudsman* ter um papel mais construtivo e positivo, em vez de ser meramente crítico, já que a experiência no recebimento de queixas e no processo investigatório lhe dá uma boa visão da operacionalidade dos órgãos e instituições supranacionais. Por ter mobilidade entre sociedade civil e sociedade política, poderá identificar os problemas e detectar quais os procedimentos que devem ser alterados.⁶³

Dessa forma, o presente artigo defende o aprofunda-

tuição Portuguesa, o pedido de declaração de inconstitucionalidade de normas jurídicas com força obrigatória geral. Mais do que nunca, face à impenetrabilidade mútua da Administração e dos administrados, justifica-se a existência de uma entidade que carregue os anseios e protestos de uma parte, sem deixar de justificar, explicando devidamente o seu porquê, as decisões tomadas quando entenda que em rigor o deve fazer. Como tudo o que é humano, o Ombudsman deve evoluir com a sociedade em que se integra. Até agora a instituição, nas suas diversas ‘encarnações históricas’, tem-se adaptado às novas exigências, mas é necessário e imperioso que, numa perspectiva activa, saiba construir os caminhos do futuro. A democracia e o Direito assim o exigem.” GONÇALVES, João. A Protecção dos Cidadãos enquanto “Consumidores” dos Serviços Governamentais-Debates. In: PROVIDORIA DE JUSTIÇA. 4. Mesa Redonda dos Provedores de Justiça Europeus. Lisboa: Assembléia da República, 1995. p. 121.

⁶³ REID, William. A Protecção dos Cidadãos enquanto ‘Consumidores’ dos Serviços Governamentais-Debate. In: PROVIDORIA DE JUSTIÇA. 4. Mesa Redonda dos Provedores de Justiça Europeus. Lisboa: Assembléia da República, 1995. p. 104-107

mento da instituição do Provedor de Justiça, como fundamental para o processo de constitucionalização dos direitos fundamentais e na legitimação dos órgãos comunitários perante a cidadania europeia. Nas palavras de António Sequeira Ribeiro, “na medida que o *ombudsman* parece ter entrado nos cânones do constitucionalismo contemporâneo, o seu acolhimento a nível comunitário pode considerar-se como um passo simbólico no caminho da constitucionalização da União Europeia”.⁶⁴ Visa, portanto, aproximar os órgãos comunitários dos cidadãos, tornando mais transparentes os complexos mecanismos de decisão supranacionais, aumentando assim o grau de legitimação dos órgãos comunitários perante a cidadania que os pressupõe.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS:

O que se discutiu no presente artigo foram os avanços e retrocessos no processo de constitucionalização da União Europeia e a sua relação com a cidadania europeia e os direitos fundamentais.

Os Estados membros da União Europeia seguem sendo os mesmos Estados nacionais, porém já não têm as mesmas competências que definiam o poder estatal no século XIX. A moeda, por exemplo, foi substituída pelo euro, perdendo cada Estado o poder político de regular a própria moeda em seu território. Também não há fronteiras interiores capazes de permitir aos Estados membros estabelecerem seu próprio direito. E há também uma cidadania europeia que tem direito a voto em eleições ao Parlamento Europeu, bem como eleições municipais, mesmo residindo em outros Estados que não da sua origem. Em parte pertencem ao Estado, em parte pertencem à União Europeia.

Logo, a estatalidade já não é uma característica fechada em si mesma, mas agora admite uma gradação. Os Estados

⁶⁴ RIBEIRO, António Sequeira. *Do Provedor...*, op. cit., p. 1245.

membros da União Europeia perderam estatalidade, por um lado, mas ganharam por outra. A União Europeia não é um Estado enquanto organização política internacional, porém tem qualidade estatal, com traços distintivos próprios, diferentes dos Estados-nação clássicos. Logo, é falso afirmar que não é possível construir um Estado na Europa, pois este Estado já existe, em alguma medida.

E se oculta a realidade quando se afirma que não é possível avançar no processo de integração Europeia em direção a formação de um Estado europeu. Pois a Europa já é um Estado, não como o modelo dos Estados nacionais do século XIX. Mas tampouco os Estados europeus atuais podem ser entendidos assim.

Alguns setores eurocéticos entendem que o direito constitucional tem uma dimensão performativa, servindo para construir Estados e poder político. E a partir dessa idéia rechaçam a elaboração de uma Carta Constitucional Europeia.

Esse pensamento não tem base histórica, pois o direito constitucional existe justamente para limitar e controlar um poder político preexistente. Ou seja, ao se falar sobre a necessidade de se construir um direito constitucional europeu, não se está falando em construir novos Estados, tampouco que as instituições europeias precisem estabelecer-se de um modo mais próximo da estatalidade. Também não se fala que as instituições europeias precisem de novas competências ou de ampliar suas bases políticas. O que se discute neste artigo é, mediante tantas transformações, o lugar que estará a cidadania europeia e, em decorrência, os direitos fundamentais dos seus cidadãos, bem como a necessidade de aprimorar os mecanismos de controle social do poder, agora supranacional.

Há uma transformação, em que não se pode mais aplicar no processo de integração europeia modelos antigos. É preciso criar novas categorias, porque se está frente de uma nova realidade. E é necessário compreendê-la para, a partir daí ela-

borar estas novas categorias. Alguns afirmam que a Europa está em parte estagnada, e precisa encontrar formas criativas de avançar. Para Peter Sloterdijk, está em voga a forma de transição neste novo milênio da modernidade, capaz de se chegar a “uma nova criação de forma política, para lá do Império – acima do Império – acima dos Estados-nação -, e então uma coisa se torna clara: a política do futuro depende em larga medida de uma modernização da função visionária ou profética da inteligência.”⁶⁵

E para isso é preciso aumentar o poder político, o âmbito de competência da União Europeia, bem como encontrar novas formas de participação cidadã e *accountability* com vistas a superar o déficit democrático dos órgãos comunitários. Esta é a única saída para os Estados europeus manterem seu sistema de vida e sua cultura constitucional e política, com a garantia dos direitos fundamentais, em especial dos direitos sociais. Tenciona manter o espaço europeu como um espaço democrático e privilegiado no reconhecimento dos direitos fundamentais.

E se for para chegar a esse intuito, é preciso dar mais competência para a União Europeia, com vistas a fazer frente ao processo de globalização. É melhor aos estados europeus permanecerem presentes nas reuniões do G-7 através da União Europeia do que, devido a crise que assola a Europa atualmente, nenhum país europeu assumir individualmente essa condição, aliados dos circuitos de decisão mundial. Portanto, a União Europeia será cada vez mais Estado, independente da existência do direito constitucional ou não.⁶⁶

Por sua vez, é imprescindível o aprimoramento da atuação do Provedor de Justiça Europeu na interface entre sociedade política e sociedade civil, bem como a criação de novas

⁶⁵ SLOTERDIK, Peter. *Se a Europa Acordar. Reflexões sobre o programa dum potência mundial no termo de sua ausência política*. Trad. de Manuel Resende. Lisboa: Relógio d'Água, 2008. p. 51.

⁶⁶ CALLEJÓN, Francisco Balaguer. *La Constitución Europea...*, op. cit., p. 12.

formas de participação do cidadão nas instituições comunitárias, sob pena de estar-se desenvolvendo uma União apenas para os Estados-membros, e não para os cidadãos, razão de ser do próprio Estado.

O que aporta o direito constitucional não é a condição estatal, mas sim qualificação de um Estado Europeu como Estado Democrático de Direito. Não é relevante se a União Europeia é mais ou menos Estado. Independente do poder ou das competências que tenha, sendo ou não um Estado, importa que a União Europeia seja um Estado Democrático.⁶⁷

E este é o grande receio de muitos setores eurocéticos: que haja um controle do poder político na Europa, o qual hoje é exercido indiretamente pelos líderes europeus. O medo é que, mediante o estabelecimento de mecanismos de controle desse poder político, finalmente termine uma zona de impunidade, no sentido de que os líderes nacionais exercem poder sem responsabilidade política.

O espaço europeu é um espaço público onde os líderes, cada vez que vão e tomam decisões, exercem poder político em condições que não são democráticas, sem que haja uma exigência de responsabilidade.

E esse é um medo real presente em alguns líderes europeus, uns mais que outros. Por certo, a maioria dos líderes quer avançar com o processo constitucional. Não temem um maior controle, pois desejam que a União Europeia funcione como um processo democrático. Mas há outros que querem manter um sistema que já perdura há mais de 50 anos, no qual exercem poder sem responsabilidades. Tomam decisões em comum acordo que não são controladas nem no espaço europeu (pois só é entendido entre os Estados), nem no espaço interno (porque internamente não são debatidos os temas europeus).⁶⁸

⁶⁷ Nesse sentido ver CALLEJÓN, Francisco Balaguer. *La Constitución...*, op. cit., p. 13.

⁶⁸ CALLEJÓN, Francisco Balaguer. *La Constitución...*, op. cit., p. 13.

A fortaleza da União Europeia, em verdade, é a existência de uma jurisdição conjunta. E para tanto já há o tribunal constitucional europeu. Cada vez mais o precedente jurisprudencial nas Cortes Europeias passa a tomar maior força, chegando-se a afirmar que “o direito europeu é o que o tribunal europeu diz que é”.⁶⁹ Dessa forma, imprescindível se mostra a possibilidade de o Provedor de Justiça Europeu poder atuar também perante os órgãos jurisdicionais supranacionais, com vistas a defender os direitos fundamentais dos cidadãos europeus. Porém, isso ainda é um processo. Cada organização política deve buscar uma solução para seus problemas constitucionais, a partir de sua realidade.

Por certo, a garantia de direitos fundamentais também já existe, com o reconhecimento da juridicidade da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia no Tratado de Lisboa. Logo, os elementos constitucionais principais já são presentes, e eles passam a exigir uma maior confluência entre os ordenamentos jurídicos no reconhecimento de direitos aos cidadãos europeus.

Entende-se que a partir da jurisdição europeia, via Carta de Direitos Fundamentais e atuação do Provedor de Justiça Europeu, se dará a confluência entre os ordenamentos jurídicos tendo como centralidade não mais os Estados, mas sim a cidadania europeia. Será também possível controlar, via jurisdição, os poderes das instituições supranacionais e novos órgãos de poder. E nesse sentido, a esfera pública europeia, a que tanto defende Habermas, virá a partir da atuação do tribunal europeu, inserindo os cidadãos pela via da efetivação dos direitos fundamentais.

O distanciamento entre sociedade política e sociedade civil é denominada por Boaventura de Souza Santos como a

⁶⁹ Fase proferida na sessão inaugural da pós-Graduação “O Direito Europeu em Acção – a Jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia”, coordenada pelo Instituto de Direito Financeiro e Fiscal – IDEFF da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, em 04 de novembro de 2010.

"carnavalização da política".⁷⁰ E essa situação se repete em âmbito comunitário, num alijamento quase que por completo dos cidadãos europeus perante os mecanismos supranacionais de poder.

Há uma situação crescente de declínio da governabilidade tanto das democracias avançadas quanto das democracias recentes e imperfeitas, dotadas de governos instáveis e com pouco apoio popular. A perda da governabilidade e do apoio da sociedade civil por um governo é um problema grave, senão fatal, já que a governabilidade é confundida com a legitimidade do poder, ou seja, com o apoio dos governantes perante a sociedade civil. Sabe-se que, tradicionalmente, nos regimes democráticos a governabilidade é obtida a partir dos seguintes fatores: a) da capacidade de suas instituições jurídico-políticas intermediar os interesses estatais e os interesses da sociedade civil; b) do oferecimento de medidas de responsabilização e *accountability* por parte dos políticos e dos burocratas em favor da sociedade; c) de uma limitação das demandas sociais e do seu atendimento pelo governo; d) da existência de um contrato social básico, nos moldes hobbesianos, capaz de garantir às sociedades atuais padrões básicos de legitimidade e governabilidade.⁷¹

Agora, é preciso avançar para uma maior governabilidade na União Europeia, aprofundando e incrementando instituições jurídico-políticas capazes de intermediar os interesses sempre conflitantes internos de cada país, de seus diversos grupos sociais, regiões e etnias, como também os interesses heterogêneos das nações.⁷² Aumentar o espaço de participação dos cidadãos europeus na gestão e no controle dos órgãos e insti-

⁷⁰SOUZA SANTOS, Boaventura de. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 8.ed. São Paulo: Cortez, 2001, p.69.

⁷¹PEREIRA, Luis Carlos Bresser. *A reforma do estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. (Cadernos MARE n.01). p.45-46.

⁷²PEREIRA, L. C. B., *A reforma...*, op. cit., p.51.

tuições supranacionais. Ou seja, é preciso manter o modelo europeu de democracia, de *accountability* e de respeito aos direitos fundamentais, adequando-o agora para o âmbito supranacional.

Nesse contexto há de interpretar-se a cidadania europeia paralela à cidadania dos Estados-membros e desta dependente, pois os direitos que a integram serão reconhecidos automaticamente a quem for nacional de um Estado-membro. Nas palavras de Marcelo Rebelo de Sousa, “o acolhimento dos direitos políticos dos cidadãos europeus, bem como do próprio conceito de cidadania europeia, representa um passo na evolução do Direito Comunitário e de todo o processo de integração europeia.”⁷³

Logo, a democratização da União Europeia reclama instituições políticas capazes de representar e/ou intermediar interesses entre instituições europeias e sociedade civil, canais de ligação entre a representação e a cidadania, a fim de proporcionar uma relação dialógica entre os atores envolvidos e decisões mais afinadas com o interesse público. E a Figura do Provedor de Justiça Europeu se mostra uma importante instituição na busca deste objetivo.

Sabe-se que o desafio de consolidação da democracia e o seu aprendizado é um caminho árduo e tortuoso, a ser conquistado dia após dia. No dizer de Claude Leford, seguido por Marilena Chauí, democracia é uma constante invenção, a ser inventada no cotidiano, criando-se novos direitos e reafirmando-se os já estabelecidos, reinstituindo-se o social e o político. Tem um caráter aberto e subversivo, questionando suas instituições e se recriando a todo o momento.⁷⁴

O reconhecimento da juridicidade da Carta de Direitos Fundamentais e, da mesma forma, a instituição do Provedor de

⁷³ SOUSA, Marcelo Rebelo de. *A Cidadania...*, op. cit., p. 128.

⁷⁴ LEFORT, Claude. *A invenção democrática: os limites do totalitarismo*. São Paulo: Brasiliense, 1983; CHAUI, Marilena. *Cultura e democracia*. 7.ed. São Paulo: Cortez, 1997. p.209.

Justiça como defensor do direito fundamental a uma boa administração, foram importantes passos na democratização da União Europeia e no desenvolvimento de uma cidadania comunitária. Mas é preciso avançar. E para concretizar mais efetivamente o direito a uma boa administração, fundamental incrementar-se mecanismos de controle social e de participação dos cidadãos nas instâncias supranacionais de poder.

Na reflexão de Norberto Bobbio, democracia é "um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos".⁷⁵ De acordo com o autor, num regime democrático deve-se atribuir o poder de participar direta ou indiretamente da tomada de decisões coletivas a um número muito elevado de pessoas, a partir da regra de procedimento da maioria.⁷⁶ E nesse sentido a Europa precisa avançar, possibilitando aos cidadãos europeus mais possibilidades de participação e controle das instituições supranacionais, aprimorando-se instituições já existentes, como o Provedor de Justiça, e criando-se novas, com vista a uma maior democratização das decisões em âmbito comunitário.

Logo, a grande questão não é se a Europa está caminhando ou não para um Estado federado, mas sim se a Europa está criando instituições capazes de manter aceso o ideal democrático e a concretização dos direitos fundamentais de seus cidadãos! Se estão sendo criados, ou aprimorados, os mecanismos supranacionais de controle e *accountability* de seus governantes. E para trilhar este caminho, o norte a ser trilhado, sem sombra de dúvida, é o do direito constitucional, independente de haver ou não uma constituição comum.

⁷⁵BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996. p.18.

⁷⁶BOBBIO, *O futuro...*, op. cit., p.18-20.



7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- AMARAL, Diogo Freitas do. *Curso de Direito Administrativo*, 2.ed. Coimbra: Almedina.
- AMARAL, João Ferreira do. Euro: um futuro incerto. *Relações Internacionais*, n. 27, Lisboa, Tinta da China Edições, set. 2010. p. 93-103.
- AMARAL, Luciano. Portugal, a Grande Recessão e a Europa. *Relações Internacionais*, n. 27, Lisboa, Tinta da China Edições, set. 2010. p. 83-91
- ANDRADE, José Carlos Vieira de. *O Dever da Fundamentação de Actos Administrativos*. Coimbra: almedina, 2003.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. *Discrecionariiedade e Controle Judicial*. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- BARROSO, José Manuel Durão. A Nova Europa. *Relações Internacionais*, n. 25, Lisboa: Editora Tinta da China, mar. 2010.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.
- CALLEJÓN, Francisco Balaguer (Coord.). *Manual de Derecho Constitucional*. v. I. 5.ed. Madrid: Tecnos, 2010.
- CALLEJÓN, Francisco Balaguer. La Constitución Europea tras El Consejo Europeo de Bruxelas y El Tratado de Lisboa. *Revista de Derecho Constitucional Europeo* n. 8, jul./dez. 2007, p.11-41. Disponível em:

- <http://www.ugr.es/~redce/>. Acesso em 05 nov. 2010.
- CALLEJÓN, Francisco Balaguer. Los Tribunales Constitucionales en el Proceso de Integración Europea. *Revista de Derecho Constitucional Europeo* n. 7. jan./jun. 2007. Disponível em: <http://www.ugr.es/~redce/>. Acesso em 05 nov. 2010.
- CAMPOS, João Mota de. *Manual de Direito Europeu: o sistema institucional, a ordem jurídica e o ordenamento económico da União Europeia*. 6.ed. Coimbra: Wokters Kluwer e Coimbra Editora, 2010.
- CAMPOS, João Mota de. Opinião. Questão I. 1. Directivas Comunitárias. 2. União Política. *Separata de Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação* n. 4/5. Lisboa: INA, abr./dez. 1992.
- CARNEIRO, Mariana Affonso. *Die Europäisierung der nationalen Völker – Einflüsse der Unionsbürgerschaft und des Wahlrechts auf die politische Integration Europas*. Arbeit zur Erlangung des akademischen Grades European Legal Praxis L.L.M.
- CARTA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA. Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf. Acesso em: 17 jan. 2011.
- CHAUÍ, Marilena. *Cultura e democracia*. 7.ed. São Paulo: Cortez, 1997. p.209.
- CÓDIGO EUROPEU DE BOA CONDUTA ADMINISTRATIVA. Disponível em: <http://www.ombudsman.europa.eu/pt/resources/code.faces>. Acesso em 15 jan. 2011.
- CUNHA, Paulo de Pitta e. O Tratado Constitucional Europeu e a Posição de Portugal. In: CORDEIRO, António Menezes et al. *Estudos em Honra do Professor Doutor José de Oliveira Ascensão*. v. 1. Coimbra: Almedina, 2008.
- DUARTE, Maria Luísa. *Estudos de Direito da União e das*

- Comunidades Europeias*. Coimbra: Coimbra Editora, 2006.
- ESTATUTO DO PROVIDOR DE JUSTIÇA EUROPEU.
Disponível em:
<http://www.ombudsman.europa.eu/pt/resources/statute.faces>. Acesso em 14 jan. 2011.
- FERRAZ, Maria Eduarda. *O Provedor de Justiça na Defesa da Constituição*. Lisboa: Provedoria de Justiça, 2008.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid: Civitas, 2000. v.1.
- GODINHO, Sónia. Federalismo e Constituição Europeia: será a Constituição Europeia uma Constituição Federal? In: MARTINS, Ana Maria Guerra (Coord.) *Constitucionalismo Europeu em Crise? Estudos sobre a Constituição Europeia*. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2006.
- GOMES, Carla Amado. O Provedor de Justiça e a Tutela dos Interesses Difusos. In: RODRIGUES, Nascimento H. *O Provedor de Justiça: novos estudos*. Lisboa: Provedoria de Justiça, 2008. p. 105-153.
- GONÇALVES, João. A Proteção dos Cidadãos enquanto “Consumidores” dos Serviços Governamentais- Debates. In: PROVIDORIA DE JUSTIÇA. *4. Mesa Redonda dos Provedores de Justiça Europeus*. Lisboa: Assembléia da República, 1995.
- GRIMM, Dieter. *Constituição e Política*. Tradução de Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- HÄBERLE, Peter. ¿Tienen España y Europa una Constitución? Traducido del alemán por Miguel Azpitarte Sánchez. *Revista de Derecho Constitucional Europeo* n. 12, jul./dez. 2009, p. 353-393. Disponível em: <http://www.ugr.es/~redce/>. Acesso em 05 nov. 2010.
- HABERMAS, Jürgen. Por qué Europa necesita una Constitución. *Revista Bimestral de Pensamiento Social. La Fac-*

- toría*. n. 25-26, Colomers, oct./abr. 2005. p.1-11. Disponível em: <http://www.revistalafactoria.eu/imprimir.php?tipo=articulo&id=274>. Acesso em 05 nov. 2010.
- HAURIOU, Maurice. *Précis Elementaire de Droit Administratif*. 4.ed. Recueil Sirey, 1938.
- I. PERNICE, Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making revisited? *Common Market Law Review*, n. 36, 1999. Disponível em: <http://www.whi-berlin.de/documents/whipaper0499.pdf>. Acesso em 04 nov. 2010.
- JARDIM, José Maria. *Capacidade governativa, informação, e governo eletrônico*. Disponível em: <http://www.dgzero.org/out00/Art_01.htm>. Acesso em: 11 abr. 2003.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Considerações sobre a lei de responsabilidade fiscal: finanças públicas democráticas*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- LEFORT, Claude. *A invenção democrática: os limites do totalitarismo*. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- LEÓN, Baldomero Oliver. El Derecho de Sufragio como Elemento Estructural de la Ciudadania Europea. *Revista de Derecho Constitucional Europeo* n. 4, jul./dez. 2005, p. 197-218. Disponível em: <http://www.ugr.es/~redce/>. Acesso em 05 nov. 2010.
- LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Traducción por Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel, 1982.
- LOUCAIDES, Loukis. A Proteção dos Cidadãos enquanto “Consumidores” dos Serviços Governamentais-Debates. In: PROVIDORIA DE JUSTIÇA. *4. Mesa Redonda dos Provedores de Justiça Europeus*. Lisboa: Assembléia da República, 1995.
- MARTINS, Ana Maria Guerra (Coord.) *Constitucionalismo*

- Europeu em Crise? Estudos sobre a Constituição Europeia*. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2006.
- MARTINS, Ana Maria Guerra. A Protecção Jurisdicional dos Direitos Fundamentais. In: CORDEIRO, António Menezes et al. *Estudos em Honra do Professor Doutor José de Oliveira Ascensão*. v. 1. Coimbra: Almedina, 2008. p. 521-550.
- MARTINS, Ana Maria Guerra. *Curso de Direito Constitucional da União Europeia*. Coimbra: Almedina, 2004. p. 189-197.
- MARTINS, Ana Maria Guerra; ROQUE, Miguel Prata. *O Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa*. Coimbra: Almedina, 2004.
- MARTINS, Guilherme D'Oliveira. *O Novo Tratado Reformador Europeu: Tratado de Lisboa – o essencial*. Lisboa: Gradiva, 2008.
- MENEZES-FERREIRA, João de. Do Tratado de Lisboa o Inexorável e o Ilegível. *Relações Internacionais*, n. 17, Lisboa: Editora Tinta da China, mar. 2008.
- MESQUITA, Maria José Rangel de. Sobre o Mandato da Conferência Intergovernamental. In: CORDEIRO, António Menezes et al. *Estudos em Honra do Professor Doutor José de Oliveira Ascensão*. v. 1. Coimbra: Almedina, 2008.
- MIRANDA, Jorge. *Direitos Fundamentais: introdução geral*. Apontamentos das aulas. Lisboa, 1999.
- MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo III. Estrutura Constitucional do Estado. 6.ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.
- MONETTE, Pierre-Yves. A Boa Governação ao Serviço do Desenvolvimento Duradouro. In: RODRIGUES, Nascimento H. *O Provedor de Justiça: novos estudos*. Lisboa: Provedoria de Justiça, 2008. p. 208-225.

- MUHR, Eugen. A Protecção dos Cidadãos enquanto “Consumidores” dos Serviços Governamentais-Debates. In: PROVIDORIA DE JUSTIÇA. 4. *Mesa Redonda dos Provedores de Justiça Europeus*. Lisboa: Assembléia da República, 1995.
- OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da Improbidade Administrativa*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.
- PEREIRA, Luis Carlos Bresser. A reforma do estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. (Cadernos MARE n.01).
- PRINCÍPIOS GERAIS DA BOA ADMINISTRAÇÃO. Disponível em: http://ec.europa.eu/civil_society/code/general_pt.htm. Acesso em 20 jan. 2011.
- PROVEDOR DE JUSTIÇA EUROPEU. Disponível em: <http://www.ombudsman.europa.eu/pt/atyourservice/atag lance.faces>. Acesso em 14 de jan. 2011.
- PROVEDOR DE JUSTIÇA. *Democracia e Direitos Humanos no Séc. XXI*. Lisboa: Provedoria de Justiça, Divisão de Documentação, 2003.
- PROVEDOR DE JUSTIÇA. *O Cidadão, o Provedor de Justiça e as Entidades Administrativas Independentes*. Lisboa: Provedoria de Justiça, 2002.
- PROVIDORIA DE JUSTIÇA. 4. *Mesa Redonda dos Provedores de Justiça Europeus*. Lisboa: Assembléia da República, 1995.
- QUADROS, Fausto de. Opinião. Questão I. 1. Directivas Comunitárias. 2. União Política. *Separata de Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação* n. 4/5. Lisboa: INA, abr./dez. 1992.
- QUADROS, Fausto. *Direito da União Europeia*. Coimbra: Almedina, 2004. p. 48-49.
- REID, William. A Protecção dos Cidadãos enquanto ‘Consu-

- midores' dos Serviços Governamentais-Debate. In: PROVIDORIA DE JUSTIÇA. 4. *Mesa Redonda dos Provedores de Justiça Europeus*. Lisboa: Assembléia da República, 1995. p. 104-107
- RIBEIRO, António Sequeira. *Do Provedor de Justiça Europeu: algumas considerações*. Separata de AB VNO AD OMNES: 75 anos da Coimbra Editora. Coimbra: Coimbra Editora, 2002. p. 1227-1266.
- ROCHA, Fabiana Carvalho. O Instituto Jurídico da Boa Administração. *Relatório Final da Disciplina Direito Administrativo. Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas*. Orientador: Vasco Pereira da Silva. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2009.
- RODRIGUES, Nascimento H. *O Provedor de Justiça: novos estudos*. Lisboa: Provedoria de Justiça, 2008.
- SÁNCHEZ, Miguel Azpitarte. Las Relaciones entre el Derecho de la Unión y el Derecho del Estado a luz de la Constitución Europea. *Revista de Derecho Constitucional Europeo* n. 1, jan./jun. 2004, Disponível em: <http://www.ugr.es/~redce/>. Acesso em 05 nov. 2010.
- SCANDAMIS, Nikos. *Le Paradigme de la Gouvernance Européenne: entre souveraineté et marche*. Bruxelas: Bruylant, 2009.
- SERRA, José de Almeida (Relator). *O Futuro da Europa (estudo)*. Série “Estudos e Documentos”. Lisboa: Conselho Económico e Social, 2005.
- SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da. *Em busca do acto administrativo perdido*. Coimbra: Almedina, 1998.
- SILVA, Vasco Pereira da. “A Caminho!” Nova Viagem pela Europa do Direito Administrativo. In: SILVA, Vasco Pereira da; SARLETT, Ingo Wolfgang (Coords.) *Portugal, Brasil e o Mundo do Direito*. Coimbra: Almedina, 2009.
- SILVA, Vasco Pereira da. *O Contencioso Administrativo como*

- “Direito Constitucional Concretizado” ou “Ainda por Concretizar”? Coimbra: Almedina, 1999.
- SILVA, Vasco Pereira da. *O Contencioso Administrativo no Divã da Psicanálise: ensaio sobre as acções no novo processo administrativo*. 2.ed. Coimbra: Almedina, 2009.
- SLOTERDIK, Peter. *Se a Europa Acordar. Reflexões sobre o programa duma potência mundial no termo de sua ausência política*. Trad. de Manuel Resende. Lisboa: Relógio d’Água, 2008.
- SOARES, António Goucha. O Tratado Reformador da União Europeia. *Relações Internacionais*, n. 17, Lisboa: Editora Tinta da China, mar. 2008, p. 23-32.
- SOUSA, Marcelo Rebelo de. A Cidadania Europeia – Nível de Concretização dos Direitos, Possibilidade de Alargamento e suas Implicações. In: PEREIRA, André Gonçalves et al. *Em Torno da Revisão do Tratado da União Europeia*. Coimbra: Almedina, 1997. p. 119-129.
- SOUZA SANTOS, Boaventura de. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 8.ed. São Paulo: Cortez, 2001.
- SOUZA, António Francisco de. *Conceitos indeterminados no direito administrativo*. Coimbra: Almedina, 1994.
- VENTURA, Catarina Sampaio. *Direitos Humanos e Ombudsman: paradigma para uma instituição secular*. Lisboa: Provedoria de Justiça, 2007.
- VITORINO, António. A “Casa Europeia” de Lisboa. *Relações Internacionais*, n. 25, Lisboa: Editora Tinta da China, mar. 2010.
- WEILER, J.H.H. Federalism and Constitutionalism: Europe’s Sonderweg. *The Jean Monet Working Papers*. 10/2000. Disponível em: <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/00/001001.rtf>. Acesso em 07 dez. 2010.