

INICIATIVA DE CIDADANIA EUROPEIA NA PERSPECTIVA JURISPRUDENCIAL

FÁTIMA CASTRO MOREIRA

Resumo: A Iniciativa de Cidadania Europeia (ICE) é um importante instrumento de democracia participativa na União Europeia, permitindo aos cidadãos influenciar a agenda política, através de um convite, dirigido à Comissão Europeia, para apresentar propostas legislativas. Sendo um convite, não implica uma obrigatoriedade de aceitação pela Comissão das propostas e medidas constantes das mesmas. Mas até onde vai o poder discricionário da Comissão nestas matérias? A jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia tem analisado várias questões relacionadas com este poder discricionário, com impacto significativo ao nível das reformas encetadas no mecanismo de iniciativa de cidadania. É sobre esta jurisprudência que incide o presente capítulo.

Palavras-chave: iniciativa de cidadania europeia; Comissão Europeia; proposta legislativa; poderes discricionários; Tribunal de Justiça da União Europeia

Abstract: The European Citizens' Initiative (ECI) is an important instrument of participatory democracy in the European Union, allowing citizens to influence the political agenda by inviting the European Commission to submit legislative proposals. As it is an invitation, there is no obligation for the Commission to accept the proposals and measures they contain. But how far does the Commission's discretion go in these matters? The case law of the Court of Justice of the European Union has analysed various issues related

to this discretionary power, with a significant impact on the reforms made to the citizens' initiative mechanism. This chapter focuses on this case law.

Keywords: European citizens' initiative; European Commission; Legislative proposal; discretionary powers; European Court of Justice

Introdução

A Iniciativa de Cidadania Europeia (ICE) constitui – provavelmente – o instrumento de democracia participativa mais importante da União Europeia (UE). Introduzido pela primeira vez no Tratado Constitucional¹ e mantido no Tratado de Lisboa, a ICE pode ser vista como um meio de revigorar a democracia europeia, proporcionando aos cidadãos da UE um mecanismo de definição da agenda e, por conseguinte, reforçando o diálogo democrático na UE².

Este inovador instrumento de democracia participativa tem características próprias sem paralelo no direito nacional ou transnacional³, e o seu quadro jurídico é delimitado pelos artigos 11º, nº 4, do Tratado da União Europeia (TUE), 24º, do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE), e pelo Regulamento ICE. Trata-se de um direito que é conferido aos cidadãos de abordarem diretamente a Comissão, convidando-a a apresentar uma proposta de ato jurídico (...) semelhante ao direito conferido ao Parlamento Europeu pelo artigo 225º, do TFUE e ao Conselho pelo artigo 241º do TFUE.

A ICE desenvolve de forma concreta a participação dos cidadãos no processo legislativo transnacional, que deixa de se reduzir ao voto, promovendo a denominada “democracia transnacional (...) como meio de legitimação das organizações internacionais através da participação”⁴, e dando um novo fôlego à ideia de que os cidadãos podem contestar de forma signi-

¹ Artigo I-47º, nº 4 do Tratado Constitucional não ratificado.

² ALVES, Dora Resende e BARATA, Mário Simões, A democracia participativa e a iniciativa de cidadania europeia, *Revista Minerva Universitária*, (publicado online: 29 março 2023), 1-13, 2023. Disponível em <https://www.revistaminerva.pt/a-democracia-participativa-e-a-iniciativa-de-cidadania-europeia/>

³ AUER, Andres. European Citizens' Initiative. Article I-46.4 Draft Convention. *European Constitutional Law Review*. 2005; 1(1): 79-86. doi: 10.1017/S1574019605000799

⁴ CHRISTOPOLOU, Antonia Evangelia (2024). *Towards a Golden Age of the European Citizens' Initiative?* European Law Blog e TOSUNI, Jale, SCHAUB, Simon. Constructing policy narratives

ficativa a governação global a nível europeu e restaurar, em certa medida, a confiança nas novas disposições dos Tratados da União Europeia sobre a vida democrática da União⁵.

Nos termos do nº 1 do artigo 10º do TUE, o funcionamento da UE assenta na democracia representativa. O artigo 11º do TUE, que prevê os diferentes mecanismos que concretizam a democracia participativa, cristalizou algumas das práticas institucionais existentes⁶ e introduziu parcialmente um novo instrumento jurídico, a iniciativa de cidadania europeia⁷. Enquanto conceito, a democracia participativa visa criar oportunidades de participação direta dos cidadãos nos processos de tomada de decisão e permitir canais de comunicação com estratos da população tradicionalmente mal representados⁸. O nº 4 do artigo 11º do TUE, ao prever a possibilidade de pelo menos um milhão de cidadãos nacionais de um número significativo de Estados-Membros poder tomar a iniciativa de convidar a Comissão Europeia a, no âmbito das suas atribuições, apresentar uma proposta adequada em matérias sobre as quais os cidadãos considerem necessário um ato jurídico da União para aplicar os Tratados, permite ultrapassar este défice representativo.

Pelo que este instrumento se destina a concretizar o princípio de direito primário da democracia participativa e, ao contrário de outros instrumentos de participação, não constitui um mero instrumento de troca de pontos de vista, podendo mesmo conduzir a uma proposta formal de um ato jurídico⁹. Ora são precisamente estas características de direito primário que vão servir de enquadramento ao direito derivado que regula as condições de funcionamento do instrumento: os cidadãos podem “convidar” a Comissão a propor um ato da União de conteúdo específico, devendo

for transnational mobilization: Insights from European Citizens’ Initiatives. *European Policy Analysis*, 2021, Vol. 7, Issue 52, pp. 334-364. doi: 10.1002/epa2.1125

⁵ PACHECO, Yilly Vanessa e LOPES, Dulce (Eds.), *European Citizens’ Initiative: A Tool for Engagement and Active Citizenship Workbook ECI from A to Z*. Universitätsverlag Göttingen, 2023. ISBN: 978-3-86395-585-4. DOI: <https://doi.org/10.17875/gup2023-2305> Em <https://univerlag.uni-goettingen.de/handle/3/isbn-978-3-86395-585-4>

⁶ Artigo 11º do TUE, nº1 a nº 3.

⁷ Artigo 11º do TUE, nº4.

⁸ CHRISTOPOLOU, Antonia Evangelia (2024). *ob. cit.*

⁹ KANDYLA, Anna, GHERGHINA, Sergiu. What triggers the Intention to Use the European Citizens’ Initiative? The Role of Benefits, Values and Efficacy. *Journal of Common Market Studies*. 2018. doi: 10.1111/jcms.12737

esta, por força do artigo 296º, nº 2, do TFUE, fundamentar a sua posição no que à ICE concerne.

O direito derivado encontra-se plasmado no Regulamento ICE. Pouco depois da entrada em vigor do Regulamento ICE de 2011¹⁰, surgiram algumas questões relacionadas com o amplo poder discricionário da Comissão no registo de iniciativas, bem como com o alcance e o impacto limitados da ICE na elaboração de políticas, situações que vieram a ser identificadas pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), e reforçaram a necessidade de um novo procedimento. É neste enquadramento que foi adotado o Regulamento 2019/788 (Regulamento ICE 2019), o qual tem por objetivo tornar a iniciativa de cidadania europeia mais acessível, menos onerosa e mais fácil de utilizar pelos organizadores e apoiantes, bem como reforçar o seu acompanhamento, a fim de realizar plenamente o seu potencial enquanto instrumento de promoção do debate¹¹.

A análise que nos propomos efetuar parte das limitações detetadas no âmbito do Regulamento ICE 2011 mas não se esgota no mesmo, já que o TJUE se pronunciou sobre disposições no Regulamento ICE 2019. Ainda assim, e na sua esmagadora maioria, a jurisprudência centrou-se na análise do artigo 4º, nº 2, alínea b), do Regulamento ICE 2011¹², mais concretamente

¹⁰ Regulamento (UE) Nº 211/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Fevereiro de 2011 sobre a iniciativa de cidadania.

¹¹ Considerando 5 do Regulamento ICE 2019.

¹² Artigo 4º Registo das propostas de iniciativas de cidadania

1. Antes de dar início à recolha das declarações de apoio dos subscritores de uma proposta de iniciativa de cidadania, com pete aos organizadores registá-la junto da Comissão, prestando as informações constantes do anexo II, em especial sobre o objecto e os objectivos da iniciativa de cidadania proposta. Essas informações são prestadas numa das línguas oficiais da União, num registo electrónico disponibilizado pela Comissão para esse efeito («registo»). Os organizadores facultam para o registo, e se for caso disso no seu sítio na internet, informações regularmente actualizadas sobre as fontes de apoio e de financiamento da proposta de iniciativa de cidadania. Após a confirmação do registo nos termos do nº 2, os organizadores podem apresentar versões da proposta de iniciativa de cidadania noutras línguas oficiais da União para inclusão no registo. A tradução da proposta de iniciativa de cidadania para outras línguas oficiais da União é da responsabilidade dos organizadores. A Comissão cria um ponto de contacto para prestar informações e assistência.

2. No prazo de dois meses a contar da recepção das informações constantes do anexo II, a Comissão deve registar uma proposta de iniciativa de cidadania com um número de registo único e enviar uma confirmação aos organizadores, desde que estejam preenchidas as seguintes condições:

na recusa pela Comissão em registar uma ICE por estar manifestamente fora da sua competência¹³. No Regulamento ICE 2019 a inscrição no registo encontra-se plasmada no artigo 6^o¹⁴. Para além da alteração de numeração, é visível a reforma do sistema de registo em vigor no regulamento anterior.

a) O comité de cidadãos foi formado e as pessoas de contacto foram designadas nos termos do nº 2 do artigo 3^o ;

b) *A proposta de iniciativa de cidadania não está manifestamente fora da competência da Comissão para apresentar uma proposta de acto jurídico da União para efeitos de aplicação dos Tratados;*

c) A proposta de iniciativa de cidadania não é manifestamente abusiva, frívola ou vexatória;

d) A proposta de iniciativa de cidadania não é manifestamente contrária aos valores da União consagrados no artigo 2^o do TUE.

3. A Comissão recusa o registo se as condições estabelecidas no nº 2 não estiverem preenchidas.

¹³ Alves, D. R., & Barata, M. S. (2022). A iniciativa de cidadania europeia na jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia. In F. S. Veiga, R. V. S. Alves, & M. H. Fonseca (Coords.), *Diálogos dos Direitos Humanos* (pp.563-577). Repositório Institucional UPT, <http://hdl.handle.net/11328/4019>

¹⁴ Artigo 6^o Inscrição no registo

1. As declarações de apoio a uma iniciativa só podem ser recolhidas após o registo da mesma pela Comissão.

2. O pedido de inscrição da iniciativa deve ser apresentado à Comissão pelo grupo de organizadores, através do registo. Ao apresentar o pedido, o grupo de organizadores deve também: a) Transmitir as informações indicadas no anexo II numa das línguas oficiais das instituições da União;

b) Indicar os sete membros a considerar para efeitos do artigo 5^o, nºs 1 e 2, se o grupo de organizadores for constituído por mais de sete membros;

c) Se for o caso, indicar a criação da entidade jurídica referida no artigo 5^o, nº 7. Sem prejuízo dos nºs 5 e 6, a Comissão toma uma decisão sobre o pedido de registo no prazo de dois meses a contar da apresentação.

3. A Comissão deve proceder ao registo da iniciativa se:

a) O grupo de organizadores tiver fornecido provas adequadas do cumprimento dos requisitos previstos no artigo 5. nºs 1 e 2, e designado as pessoas de contacto nos termos do artigo 5^o, nºs 1 e 2, e designado as pessoas de contacto nos termos do artigo 5^o, nº 3, primeiro parágrafo;

b) Na situação prevista no artigo 5^o, nº 7, primeiro parágrafo, a entidade jurídica tiver sido especificamente criada para gerir a iniciativa e o membro do grupo de organizadores designado como seu representante tiver sido mandatado para agir em nome dessa entidade;

c) *Nenhuma das partes da iniciativa cair manifestamente fora da competência da Comissão para apresentar propostas de ato jurídico da União para efeitos de aplicação dos Tratados;*

d) A iniciativa não for manifestamente abusiva, frívola ou vexatória;

e) A iniciativa não for manifestamente contrária aos valores da União consagrados no artigo 2^o do TUE, nem os direitos consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. A fim de determinar se os requisitos estabelecidos no primeiro parágrafo, alíneas a) a e), do presente número foram cumpridos, a Comissão avalia as informações fornecidas pelo grupo de organizadores em conformidade com o nº 2.

Ainda assim, e não obstante a diferença de semântica e a correção de várias fragilidades, observa-se que se mantém a possibilidade de recusa pela Comissão quando a iniciativa (ou partes da mesma) estiver(em) manifestamente fora da competência desta. Passamos então à análise desta jurisprudência.

Se um ou mais dos requisitos do primeiro parágrafo, alíneas a) a e), do presente número não forem cumpridos, a Comissão deve recusar-se a registar a iniciativa, sem prejuízo do disposto nos nºs 4 e 5.

Se considerar que os requisitos do nº 3, primeiro parágrafo, alíneas a), b), d) e e) são cumpridos, mas que o requisito previsto no nº 3, primeiro parágrafo, alínea c), não é cumprido, a Comissão deve, no prazo de um mês a contar da apresentação do pedido, informar o grupo de organizadores da sua avaliação e respetivos motivos.

Nesse caso, o grupo de organizadores pode alterar a iniciativa, a fim de ter em conta a avaliação da Comissão e garantir a conformidade com o requisito do nº 3, primeiro parágrafo, alínea c), ou então manter ou retirar a iniciativa inicial. O grupo de organizadores informa a Comissão da sua escolha no prazo de dois meses a contar da data de receção da referida avaliação, indicando os motivos da decisão, bem como, apresenta alterações à iniciativa original. Se o grupo de organizadores alterar ou mantiver a sua iniciativa inicial, nos termos do segundo parágrafo do presente número, a Comissão deve:

- a) Registar a iniciativa, se estiver cumprido o requisito do nº 3, primeiro parágrafo, alínea c);
- b) Registar parcialmente a iniciativa se uma parte da mesma, incluindo os objetivos principais, não cair manifestamente fora da competência da Comissão para apresentar propostas de ato jurídico da União para efeitos de aplicação dos Tratados;
- c) Nos restantes casos, recusar-se a registar a iniciativa. A Comissão decide no prazo de um mês a contar da receção das informações referidas no segundo parágrafo do presente número apresentadas pelo grupo de organizadores.

5. As iniciativas registadas são divulgadas ao público no registo. Se a Comissão registar parcialmente uma iniciativa, deve publicar, no registo, informações acerca do âmbito da inscrição a que procedeu. Nesse caso, o grupo de organizadores deve garantir que os potenciais subscritores sejam informados do âmbito de inscrição da iniciativa e do facto de as declarações de apoio serem recolhidas apenas em relação à parte da iniciativa efetivamente registada.

6. A Comissão regista as iniciativas com um número de registo único e comunica-o ao grupo de organizadores.

7. Caso se recuse a registar a iniciativa ou proceda apenas à inscrição parcial nos termos do nº 4, a Comissão deve fundamentar a sua decisão e informar o grupo de organizadores. Deve também informar o grupo de organizadores sobre todas as vias de recurso judiciais e extrajudiciais de que dispõe. A Comissão disponibiliza ao público, no registo e no sítio Web público sobre a iniciativa de cidadania europeia, todas as suas decisões relativas aos pedidos de registo das iniciativas de cidadania apresentadas, adotadas em conformidade com o presente artigo.

8. A Comissão comunica o registo de iniciativas ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões.

1. Agnostakis/Comissão: Um milhão de assinaturas por uma Europa solidária

Em 2012, a Comissão rejeitou a ICE proposta por Alexios Anagnostakis, denominada “Um milhão de assinaturas por uma Europa solidária”¹⁵, invocando que esta estava manifestamente fora do escopo da sua competência de apresentação de propostas de adoção de ato jurídico pela União para efeitos de aplicação dos Tratados.

A ICE pretendia consagrar no direito da União o princípio «do estado de necessidade, de acordo com o qual, quando, em razão do pagamento de uma dívida odiosa, a existência financeira e política de um Estado estiver ameaçada, a recusa de pagamento dessa dívida é necessária e justificada». Como fundamento jurídico para a sua adoção a proposta de ICE em causa referia-se à «política económica e monetária (artigos 119º a 144º TFUE)».

Anagnostakis pediu a anulação daquela decisão junto do Tribunal Geral, indicado como fundamento erros de direito da parte da Comissão no que ao artigo 4º, nº 2, alínea b) do Regulamento ICE 2011 concerne¹⁶. A posição de Anagnostakis não foi acolhida pelo Tribunal Geral, que decidiu que a Comissão respeitou o dever de fundamentação quando adotou a decisão controvertida. Além disso, declarou que a Comissão não cometeu qualquer erro de direito ao considerar que a proposta de ICE em causa estava manifestamente fora da competência que lhe permitia apresentar uma proposta de ato jurídico nesta matéria¹⁷.

Anagnostakis interpôs então recurso para o Tribunal de Justiça, alegando em suma que a Comissão não poderia ter cumprido o seu dever de fundamentação com a mera referência ao artigo 4º, nº 2, porque tal não constituiria uma fundamentação detalhada e clara do carácter «manifesto» da incompetência da Comissão na aceção da referida disposição, e que existiam erros de direito na fiscalização da justeza da decisão controvertida¹⁸.

O TJUE aproveitou a ocasião para fazer o enquadramento da iniciativa de cidadania, e, após se pronunciar sobre o dever de fundamentação. Deste modo começou por evidenciar que o artigo 11º, nº 4, do TUE reconhece

¹⁵ Decisão C(2012) 6289 final da Comissão, de 6 de setembro de 2012

¹⁶ Acórdão do TJUE de 30 de setembro de 2015, T-450/12, Anagnostakis/Comissão

¹⁷ Anagnostakis sustentava, no essencial, que a Comissão podia dar seguimento a esta proposta propondo a adoção de um ato jurídico com fundamento no artigo 122º, nº 1 e nº 2, e no artigo 136º, nº 1, alínea b), TFUE, bem como nas normas de direito internacional.

¹⁸ TJUE, Acórdão de 12 de setembro de 2017, C-589/15 P, Anagnostakis/Comissão

aos cidadãos da União, sob certas condições, o direito de tomarem a iniciativa de convidar a Comissão, no âmbito das suas atribuições, a apresentar uma proposta adequada em matérias sobre as quais esses cidadãos considerem que um ato jurídico da União é necessário para efeitos da aplicação dos Tratados. Acrescentou que o direito de tomar uma ICE constitui, à semelhança, do direito de petição perante o Parlamento Europeu, um instrumento relacionado com o direito dos cidadãos de participarem na vida democrática da União, previsto no artigo 10º, nº 3, TUE, na medida em que permite que aqueles se dirijam diretamente à Comissão para lhe apresentarem um pedido através do qual a convidam a apresentar uma proposta de ato jurídico da União para efeitos da aplicação dos Tratados¹⁹.

No que ao invocado erro na aplicação do artigo 4º, nº 2, alínea b) respeita, o Tribunal veio esclarecer que o dever de informar os organizadores a respeito dos motivos de recusa de registo da proposta de ICE, como previsto no artigo 4º, nº 3, §2, do Regulamento 2011, constitui a expressão do dever de fundamentação dos atos jurídicos consagrado no artigo 296º TFUE, devendo ser adaptada à natureza do ato em causa e evidenciar, de forma clara e inequívoca, o raciocínio da instituição autora do ato, por forma a permitir aos interessados conhecerem as razões da medida adotada e ao juiz competente exercer a sua fiscalização²⁰. Pelo que a exigência de fundamentação deveria ser apreciada em função das circunstâncias do caso concreto, não se exigindo que a fundamentação especificasse todos os elementos de facto e de direito pertinentes, na medida em que a questão de saber se a fundamentação de um ato satisfaz as exigências do artigo 296º TFUE deveria ser apreciada à luz não só da letra desse ato mas também do seu contexto e do conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa²¹.

Ora, neste caso, e como salientou o Tribunal, a recusa de registo da proposta de ICE teve por fundamento o não preenchimento da condição prevista no artigo 4º, nº 2, alínea b), do Regulamento ICE 2011, na medida em que nem as disposições relativas à política económica e monetária da União invocadas na proposta (artigos 119º a 144º TFUE), nem qualquer outra base jurídica, a habilitavam a apresentar uma proposta de ato jurí-

¹⁹ TJUE, Acórdão de 12 de setembro de 2017, C-589/15 P, Anagnostakis/Comissão, §17-25

²⁰ TJUE, Acórdão de 12 de setembro de 2017, C-589/15 P, Anagnostakis/Comissão, §28

²¹ Acórdão do TJUE de 12 de setembro de 2017, C-589/15 P, Anagnostakis/Comissão § 29.

dico da União para efeitos de aplicação dos Tratados que fosse no sentido pretendido pela proposta de ICE em causa. Tendo-se a Comissão pronunciado a respeito do artigo 136º, nº 1, TFUE e exposto as razões pelas quais considerava que esta disposição não podia constituir uma base jurídica adequada para este efeito, o Tribunal concluiu que a fundamentação da decisão controvertida satisfaz as exigências do artigo 296º TFUE, atendendo a todos os elementos nela contidos e às circunstâncias do caso concreto, em particular, a natureza da decisão e o contexto no qual foi adotada, já que tendo em conta a natureza do direito de ICE e a incidência da decisão de recusa de registo²².

O acórdão parece evidenciar que outra decisão poderia ter ocorrido se a proposta tivesse sido menos sucinta e mais clara, juntando os organizadores informações mais pormenorizadas sobre o objeto, os objetivos e os antecedentes da mesma²³. Mas não sendo o que ocorreu no caso concreto, tendo em conta o contexto no qual a decisão tinha sido adotada, esta continha elementos suficientes que permitiam ao recorrente conhecer as razões da recusa de registo da proposta de ICE e ao juiz da União exercer a sua fiscalização, o que veio a ocorrer, não tendo o Tribunal Geral cometido nenhum erro de direito.

Já no que aos potenciais erros de direito da decisão controvertida concerne, é particularmente relevante a parte final do acórdão, na qual o Tribunal esclarece que em conformidade com o princípio da atribuição das competências consagrado no artigo 5º, nº 1 e nº 2, TUE, a União atua unicamente dentro dos limites das competências que os Estados-Membros lhe tenham atribuído nos Tratados para alcançar os objetivos fixados por estes últimos. Por outro lado, o artigo 13º, nº 2, TUE prevê especificamente que cada uma dessas instituições atua dentro dos limites das atribuições que lhe são conferidas pelos Tratados, de acordo com os procedimentos, condições e finalidades que estes estabelecem. Por conseguinte, só se uma competência for conferida pelos Tratados para o efeito é que a Comissão pode propor a adoção de um ato jurídico da União²⁴.

²² Acórdão do TJUE de 12 de setembro de 2017, C-589/15 P, Anagnostakis/Comissão, § 32 a §34

²³ Acórdão do TJUE de 12 de setembro de 2017, C-589/15 P, Anagnostakis/Comissão, §35 a §37

²⁴ Acórdão do TJUE de 12 de setembro de 2017, C-589/15 P, Anagnostakis/Comissão, §98 e §99

2. Izsak e Dabis/Comissão: Política de coesão para a igualdade das regiões e a manutenção das culturas regionais

Em 2013, Izsak, Dabis e mais cinco pessoas apresentaram uma ICE denominada “Política de coesão para a igualdade das regiões e a manutenção das culturas regionais”²⁵, tendo efetuado uma exposição sumária do objeto e dos objetivos da proposta de ICE em causa. Destas informações resultava que a proposta pretendia que a União, no âmbito da sua política de coesão, prestasse especial atenção às regiões cujas características étnicas, culturais, religiosas ou linguísticas fossem diferentes das regiões circundantes. Em anexo às informações exigidas, foram fornecidas informações complementares com dados mais concretos sobre o objeto, os objetivos e o contexto da proposta de ICE.

A proposta surgia enquadrada nos valores fundamentais constantes nos artigos 2º e 3º do TUE. Para os proponentes a política de coesão regulada pelos artigos 174º a 178º do TFUE deveria contribuir para a manutenção das características étnicas, culturais, religiosas ou linguísticas específicas das regiões com uma minoria nacional, que estavam ameaçadas pela integração económica europeia, e para a correção das desvantagens e das discriminações que afetam o desenvolvimento económico dessas regiões. Por conseguinte, o ato proposto deveria conceder às regiões com uma minoria nacional a possibilidade de aceder aos fundos, aos recursos e aos programas da política de coesão da União igual à das regiões atualmente elegíveis²⁶. Segundo os recorrentes, essas garantias podiam incluir a criação de instituições regionais autónomas, investidas de poderes suficientes para ajudar as regiões com uma minoria nacional a manter as suas características nacionais, linguísticas e culturais, bem como a sua identidade.

A Comissão recusou o registo da proposta de ICE, invocando o artigo 4º, nº 2, alínea b) do Regulamento 2011²⁷. Desta decisão houve recurso de

²⁵ Iniciativa de cidadania *Cohesion policy for the equality of the regions and sustainability of the regional cultures* (Política de coesão para a igualdade das regiões e a manutenção das culturas regionais), acessível em https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2019/000007_pt

²⁶ Como as enumeradas no Anexo I do Regulamento (CE) nº 1059/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de maio de 2003, relativo à instituição de uma Nomenclatura Comum das Unidades Territoriais Estatísticas (NUTS) (JO 2003, L 154, p. 1)

²⁷ De acordo com a Comissão resultava de um exame aprofundado das disposições dos Tratados referidas nessa proposta, e das restantes bases jurídicas possíveis, que a referida proposta estava manifestamente fora do âmbito das suas competências que lhe permitem submeter uma proposta de adoção de um ato jurídico da União para efeitos de aplicação dos Tratados.

anulação para o Tribunal Geral, ainda no mesmo ano, com fundamento em erros de direito. O Tribunal Geral veio a considerar que a Comissão não havia cometido qualquer erro, na medida em que a proposta de ICE estava manifestamente fora da sua competência para apresentar uma proposta de ato jurídico²⁸.

Desta decisão coube recurso para o Tribunal de Justiça. Bastante mais complexo que o anterior, e com vários Estados como intervenientes, os recorrentes que tinham apresentado cinco fundamentos no seu recurso, vieram deduzir mais três fundamentos no seu pedido de audiência de alegações²⁹. Cingir-nos-emos no presente trabalho às questões mais relevantes, que se relacionavam com o primeiro e o segundo fundamentos apresentados.

O primeiro fundamento assentava na violação do artigo 47º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE) e do artigo 92º, nº 1, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral. Os recorrentes entendiam que competiria ao Tribunal Geral informá-los de que deveriam ter feito prova de que a execução da política de coesão da União ameaçava as características específicas das regiões com uma minoria nacional e que as características étnicas, culturais, religiosas ou linguísticas específicas das regiões com uma minoria nacional poderiam ser consideradas uma limitação demográfica grave e permanente.

O segundo fundamento centrava-se na violação do artigo 11º, nº 4, TUE e do artigo 4º, nº 2, alínea b), do Regulamento 2011. A este respeito o argumento dos recorrentes era o de que o Tribunal Geral não poderia ter considerado que os artigos 174º, 176º, 177º e 178º do TFUE não podiam constituir uma base jurídica para adotar o ato proposto, na medida em que os Tratados não limitam o direito de propor uma ICE aos domínios em que a União dispõe de competência exclusiva, sendo de acolher as matérias de competência partilhada, e conseqüentemente às medidas no âmbito da política de coesão. Esta premissa justificaria também a invocação de um conjunto de violações conexas.³⁰

²⁸ TJUE, Acórdão do Tribunal Geral (Primeira Secção) de 10 de maio de 2016, Processo T-529/13, Balázs-Árpád Izsák e Attila Dabis/Comissão.

²⁹ Cf. TJUE, Acórdão do Tribunal de Justiça (Primeira Secção), de 7 de março de 2019, Processo C-420/16P, Balázs-Árpád Izsák e Attila Dabis/Comissão

³⁰ Por exemplo a de que uma interpretação gramatical do aludido artigo 4º, resultaria que a Comissão só poderia recusar o registo de uma proposta de ICE se esta estivesse manifestamente

Na sua decisão, o Tribunal começou por invocar o Acórdão Anagnostakis/Comissão, salientando que no âmbito do processo de registo de uma proposta de ICE, incumbe à Comissão verificar se a referida proposta preenche as condições de registo previstas, devendo ser tomadas em consideração as informações relativas ao objeto e aos objetivos da proposta de ICE fornecidas pelos organizadores da ICE, a título obrigatório ou facultativo, em conformidade com o Anexo II do Regulamento 2011. Esta decisão deveria ser tomada em conformidade com o princípio da boa administração, com o qual está particularmente relacionado o dever da instituição competente de proceder a uma análise diligente e imparcial que tenha em conta todos os elementos pertinentes do caso concreto. Além disso, em conformidade com os objetivos prosseguidos pela ICE, de incentivar a participação dos cidadãos e tornar a União mais acessível, a condição de registo prevista no artigo 4º, nº 2, alínea b), deste regulamento deve ser interpretada e aplicada pela Comissão, quando lhe fosse apresentada uma proposta de ICE, de forma a assegurar um acesso fácil à mesma. Pelo que só quando uma proposta de ICE, tendo em conta o seu objeto e objetivos, tais como resultam das informações obrigatórias e, eventualmente, complementares que tenham sido fornecidas pelos organizadores em aplicação do Anexo II do Regulamento 2011, estivesse manifestamente fora da competência da Comissão para apresentar uma proposta de ato jurídico da União para efeitos de aplicação dos Tratados, é que esta poderia recusar o registo desta proposta de ICE ao abrigo do artigo 4º, nº 2, alínea b), do referido regulamento³¹.

Depois destas referências, o Tribunal passou à análise dos fundamentos invocados pelos recorrentes, que sublinhou deverem ser interpretados à luz dos princípios anteriormente reconhecido pelo TJUE no caso Agnagnostakis/Comissão³². A questão que se colocaria em primeiro lugar seria

fora da competência da Comissão para apresentar uma proposta de ato jurídico da União para efeitos de aplicação dos Tratados.

d) violação dos artigos 7º e 167º TFUE, do artigo 3º, nº 3, TUE, do artigo 22º CFDUE e das disposições dos Tratados relativas à proibição de discriminação; e) violação do princípio da boa administração; f) não registo parcial da proposta de ICE em causa; f) violação do princípio da igualdade de tratamento.

³¹ Cf. TJUE, Acórdão do Tribunal de Justiça (Primeira Secção), de 7 de março de 2019, Processo C-420/16P, Balázs-Árpád Izsák e Attila Dabis/Comissão §25-44.

³² Cf. TJUE, Acórdão do Tribunal de Justiça (Primeira Secção), de 7 de março de 2019, Processo C-420/16P, Balázs-Árpád Izsák e Attila Dabis/Comissão §55.

a de aferir se os fundamentos apresentados pela proposta de ICE deveriam ser analisados como apreciação dos factos e dos elementos de prova, fazendo impender o ónus da prova sobre os recorrentes³³ ou, como uma mera questão de interpretação e de aplicação das disposições dos Tratados em causa.³⁴ O Tribunal veio a considerar que quando um pedido de registo de uma proposta de ICE é apresentado à Comissão – não lhe compete verificar se é apresentada prova de todos os elementos de facto invocados nem se a fundamentação subjacente à proposta e às medidas propostas é suficiente – compete-lhe analisar se, de um ponto de vista objetivo, tais medidas, consideradas em abstrato, podem ser adotadas com base nos Tratados.³⁵ Outra interpretação como a que teve o Tribunal Geral seria contrária à jurisprudência *Anagnostakis*. O Tribunal veio então a considerar como procedente o fundamento de recurso nos recorrentes relativo ao facto de a Comissão ter violado o artigo 4.º, n.º2, alínea b) do Regulamento n.º 211/2011, ao ter recusado o registo da proposta de ICE em causa.

3. O caso *Puppink e outros c. Comissão*³⁶: Um de nós

Ao contrário dos casos anteriores, a questão principal do caso em análise não se subsumiu ao registo da proposta, mas antes à não adoção das medidas propostas à Comissão. De facto, a Comissão registou a ICE denominada

³³ Cf. TJUE, Acórdão do Tribunal de Justiça (Primeira Secção), de 7 de março de 2019, Processo C-420/16P, *Balázs-Árpád Izsák e Attila Dabis/Comissão* §58. Assim, após ter afirmado, no n.º 80 do acórdão recorrido, que a argumentação dos recorrentes neste contexto assentava em alegações que não foram de forma alguma fundamentadas nem, *a fortiori*, demonstradas, o Tribunal Geral, por um lado, no n.º 81 do acórdão recorrido, concluiu que os recorrentes não tinham demonstrado que a execução da política de coesão da União, quer pela União quer pelos Estados-Membros, ameaçava as características específicas das regiões com uma minoria nacional.

§59 Por outro lado, o Tribunal Geral considerou, no n.º 85 do acórdão recorrido, que os recorrentes também não tinham demonstrado que as características étnicas, culturais, religiosas ou linguísticas específicas das regiões com uma minoria nacional podiam ser consideradas uma limitação demográfica grave e permanente, na aceção do artigo 174.º, terceiro parágrafo, TFUE.

³⁴ Cf. TJUE, Acórdão do Tribunal de Justiça (Primeira Secção), de 7 de março de 2019, Processo C-420/16P, *Balázs-Árpád Izsák e Attila Dabis/Comissão* §61.

³⁵ Cf. TJUE, Acórdão do Tribunal de Justiça (Primeira Secção), de 7 de março de 2019, Processo C-420/16P, *Balázs-Árpád Izsák e Attila Dabis/Comissão* §62.

³⁶ Cf. Acórdão do TJUE de 19 de dezembro de 2019 (Grande Secção), C-418/18 P, *Puppink e outros c. Comissão*.

Um de nós em 2012. Esta iniciativa pretendia o a proteção jurídica “da dignidade, do direito à vida e da integridade de cada ser humano desde a sua conceção, nos domínios da competência da União Europeia em que essa proteção se revista de especial importância,” e descrevia os objetivos do seguinte modo: “o embrião humano merece respeito pela sua dignidade e integridade”³⁷. Citando o Acórdão Brüstle a proposta plasmava o entendimento que “definía o embrião humano como o início do desenvolvimento do ser humano”, e evidenciava a necessidade – para assegurar a coerência nos domínios da sua competência em que está em jogo a vida do embrião humano – de proibir e pôr termo ao financiamento de atividades que que tivessem por pressuposto a destruição de embriões humanos, nomeadamente nos domínios da investigação, da ajuda ao desenvolvimento e da saúde pública³⁸. No anexo à proposta, eram identificadas três alterações que deveriam ser efetuadas em atos da União Europeia, mais concretamente (1) A inserção de um novo artigo no Regulamento (CE, Euratom) nº 1605/2002³⁹, que proibisse a afetação de qualquer dotação do orçamento da União Europeia ao financiamento de atividades que destruíssem embriões humanos ou que pressupusessem a sua destruição; (2) a inserção de um novo parágrafo no nº 3 do artigo 16º da Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Horizonte 2020⁴⁰, excluindo de todo o financiamento ao abrigo desse programa-quadro as atividades de investigação que destruam embriões humanos, incluindo as destinadas à obtenção de células estaminais, e a investigação que envolva a utilização de células estaminais embrionárias humanas em etapas subsequentes à sua obtenção; (3) propuseram o aditamento de um nº 5 ao artigo 2º do Regulamento (CE) nº 1905/2006⁴¹, que prevê, no essencial,

³⁷ Cf. Iniciativa de cidadania *Um de nós* (Um de nós), acessível em https://citizens-initiative-forum.europa.eu/sites/default/files/2020-01/SEC-17-001_success_story_one_of_us_01_PT.pdf

³⁸ Cf. HIRY, Jasmin. The European Citizens’ Initiative: no real right of initiative but at least more significant than a petition to the Parliament? 2020. *European Law Blog*.

³⁹ Regulamento (CE, Euratom) nº 1605/2002 do Conselho, de 25 de junho de 2002, que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias (JO L 248, p. 1).

⁴⁰ Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Horizonte 2020 – Programa-Quadro de Investigação e Inovação (2014-2020) (COM (2011) 809 final)

⁴¹ Regulamento (CE) nº 1905/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de dezembro de 2006, que institui um instrumento de financiamento da cooperação para o desenvolvimento (JO L 378, p. 41)

que a assistência financeira da UE não deve ser utilizada, direta ou indiretamente, para financiar o ato de abortamento.

Os organizadores apresentaram a sua proposta à Comissão, foi organizada uma audição pública no Parlamento Europeu e, em 25 de maio de 2014, a Comissão adotou uma comunicação, em que explanou os motivos pelos quais não iria aceitar nenhum dos pedidos de alteração legislativa apresentados pelos organizadores, assente no facto de o direito primário da UE já consagrar “explicitamente a dignidade humana, o direito à vida e o direito à integridade da pessoa”⁴². É deste ato que os proponentes vêm a recorrer para o TJUE, junto do Tribunal Geral.

O Tribunal Geral reconheceu que esta comunicação era um ato recorível⁴³ na medida em que afetava os interesses dos recorrentes, representando a “posição final” da Comissão, obrigação a que esta estava vinculada, constituindo a conclusão do procedimento específico iniciado e conduzido pelas recorrentes com base no Regulamento nº 211/2011. Mas não deu razão aos recorrentes quanto aos fundamentos de anulação invocados, lembrando, por um lado, o quase monopólio da Comissão em matéria de iniciativa legislativa e, por outro, negando a existência de erros manifestos de apreciação⁴⁴.

Os proponentes recorreram desta decisão para o Tribunal de Justiça, o qual veio a alicerçar a sua decisão com várias referências às conclusões

⁴² Cf. Iniciativa de cidadania *Um de nós* (Um de nós), acessível em https://citizens-initiative-forum.europa.eu/sites/default/files/2020-01/SEC-17-001_success_story_one_of_us_01_PT.pdf

⁴³ A Comissão havia alegado perante o Tribunal Geral que a comunicação não produzia efeitos vinculativos, e muito menos efeitos jurídicos vinculativos suscetíveis de afetar os interesses dos recorrentes, provocando uma alteração substancial da sua situação jurídica, de acordo com a jurisprudência constante, pelo que a comunicação não poderia ser objeto de fiscalização jurisdicional nos termos do artigo 263º TFUE.

⁴⁴ No que respeita à própria redação do artigo 10º, nº 1, alínea c), do regulamento inicial, bem como ao “quase monopólio” da Comissão em matéria de iniciativa legislativa, com base no seu papel de atuação independente com o objetivo de promover o interesse geral da UE, o Tribunal Geral considerou que a Comissão não é obrigada a apresentar separadamente as suas conclusões jurídicas e políticas sobre a iniciativa, e considerou também como suficientes as explicações da Comissão. Quanto ao mérito da fundamentação e à legalidade material do ato, os recorrentes alegam que a Comissão cometeu erros de apreciação, o que levou o Tribunal Geral a definir o nível de controlo que deve ser aplicado a esta “comunicação”, o qual tendo em conta “o amplo poder de apreciação da Comissão”, deveria limitar-se aos “erros manifestos de apreciação”, o que o Tribunal Geral considerou não ter ocorrido.

do advogado-geral Bobek, pelo que se passa aos principais argumentos aí aduzidos⁴⁵.

Em primeiro lugar e no que concerne à interpretação das disposições da ICE, o advogado-geral sublinhou que esta não foi concebida para impor uma obrigação à Comissão de aceitar as propostas apresentadas, obrigação que a existir poderia comprometer a sua atuação de forma independente, imparcial e no interesse geral da EU, conforme decorre do artigo 17º TUE. Em segundo lugar, Bobek alinhou pelo diapasão do acórdão recorrido sublinhando que a Comissão não é obrigada a separar as suas conclusões jurídicas e políticas na comunicação, e que o controlo da mesma seria observado pela sujeição desta comunicação ao controlo jurisdicional, entendida como uma garantia judicial de uma análise adequada de uma ICE bem sucedida, sublinhando que tanto a fundamentação da comunicação como a “apreciação que esta(vam) na base do seu conteúdo substantivo haviam sido consideradas pelo Tribunal Geral como “suscetíveis de recurso”.

Seguindo de perto estas conclusões, o Tribunal de Justiça veio a negar provimento ao recurso, confirmando que a redação do nº 4 do artigo 11º do TUE e do Regulamento ICE indicavam que a Comissão não era obrigada a aceitar aquela(s) proposta(s), e também que o amplo poder discricionário da Comissão implicaria a sujeição da comunicação a um controlo jurisdicional limitado.

Os acórdãos desenvolvidos pelo Tribunal Geral e Tribunal de Justiça demonstram a par das conclusões do advogado-geral Bobek um desenvolvimento significativo no que ao controlo jurisdicional respeita, ao sujeitar a comunicação da Comissão ao mesmo, face à incerteza em atribuir a uma comunicação a natureza de ato vinculativo que produza efeitos jurídicos. Recorde-se que a Comissão pretendia a exclusão da comunicação desta categoria. O que o TJUE veio esclarecer, a propósito desta comunicação, é que a mesma corresponderia à posição final da Comissão sobre o processo de ICE, não podendo ser considerada como um documento com meras orientações internas ou de carácter interpretativo. De facto, a ICE – como meio de participação dos cidadãos – seria prejudicada se a Comissão esca-

⁴⁵ Veja-se a propósito a análise efetuada por Hiry aos argumentos de Bobek, e ao provável impacto das mesmas da decisão do TJUE. HIRY, Jasmin. *Advocate General Bobek on One of us – Legal Clarity vs Political Debate*. 2019. *European Law Blog*.

passa a qualquer controlo jurisdicional, sendo assim necessário reforçar a ICE com uma garantia suplementar que impedisse a Comissão de prestar pouca ou nenhuma atenção a uma ICE bem-sucedida. É certo que o Tribunal veio a reconhecer a ampla margem de discricionariedade que a Comissão tem neste processo, mas tal não significa que o controlo jurisdicional possa ser afastado. O caso Puppinck é paradigmático porque veio determinar que a comunicação da Comissão, após uma ICE bem-sucedida, está sujeita a controlo jurisdicional, sem prejuízo deste controlo dever ser limitado, devido ao poder discricionário que esta beneficia no âmbito do seu papel institucional, e também pelo facto de não ser obrigada a transmitir a proposta de ICE ao legislador europeu. Finalmente, é de observar que a revisão subsequente do Regulamento ICE não veio alterar este poder da Comissão⁴⁶, até porque dificilmente seria possível, face aos Tratados, obrigar a Comissão a iniciar um processo legislativo proveniente de uma ICE.

4. O caso Initiative «Minority SafePack – um milhão de assinaturas pela diversidade na Europa

Em 2013, a primeira tentativa de registo da ICE Minority SafePack foi recusada pela Comissão com fundamento de que algumas das propostas não se enquadravam manifestamente nos seus poderes de iniciativa legislativa. Os organizadores contestaram esta recusa junto do Tribunal Geral, que anulou a decisão em 2017, considerando que a Comissão não tinha identificado quais as propostas que considerava não serem da sua competência nem fundamentado a sua decisão⁴⁷. Nesta base, a Comissão decidiu registar a ICE, incluindo 9 das 11 propostas originais⁴⁸. O Governo da Roménia contestou posteriormente esta decisão, mas o Tribunal Geral rejeitou os seus argumentos.

⁴⁶ Neste sentido e para mais desenvolvimentos, veja-se VOGIATZIS, Nikos. *European Constitutional Law Review*, 16: 691–712, 2020. Published by Cambridge University Press on behalf of *European Constitutional Law Review* doi:10.1017/S1574019620000292 The Commission’s ‘Communication’ on a Successful European Citizens’ Initiative before the Court of Justice ECJ (Grand Chamber) 19 December 2019, Case C-418/18 P, Puppinck and Others v European Commission

⁴⁷ TJUE, Acórdão do Tribunal Geral (Primeira Secção) de 03 de fevereiro de 2017, T-646/13, Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Comissão Europeia

⁴⁸ <https://citizens-initiative-forum.europa.eu/sites/default/files/2022-01/Minority%20SafePack%20PT.pdf>

Em abril de 2018, após a fase de recolha de assinaturas que durou 12 meses, os organizadores desta ICE reuniram 1 123 422 assinaturas validadas, em 11 Estados-Membros. As propostas receberam o apoio do Parlamento Europeu, que, em dezembro de 2020, aprovou uma resolução em que instava a Comissão a dar-lhes seguimento⁴⁹, mas a Comissão veio anunciar a sua rejeição geral das propostas da ICE, em janeiro de 2021. Deste ato coube recurso para o Tribunal Geral, com base em três fundamentos. O primeiro deles dizia respeito à obrigação da Comissão, nos termos do artigo 296º do TFUE e do artigo 15º, nº 2, do Regulamento 2019, de fundamentar a sua decisão de rejeitar as propostas da ICE. Em particular, a recorrente salientou que a Comissão não tinha respondido a todos os argumentos apresentados em correspondência escrita, durante uma reunião presencial e numa audição do Parlamento Europeu.

A este propósito e sublinhando o “amplo poder discricionário” de que a Comissão goza ao responder a uma ICE⁵⁰, o Tribunal considerou que tal não seria necessário, face à jurisprudência trazida no âmbito da ICE *Um de nós*⁵¹. Deste modo, a Comissão não tinha a obrigação de “especificar todos os factos e questões de direito relevantes”, pelo que não poderia “ser obrigada a adotar uma posição sobre cada uma das explicações escritas e orais apresentadas relativamente a todas as propostas contidas numa ICE”,

⁴⁹ A ICE foi também apoiada pelo Bundestag alemão, pela Câmara dos Representantes neerlandesa, pelo Parlamento da Frísia e pela Província de Fryslân, nos Países Baixos, e pelo governo regional de Trentino-Alto Adige/Südtirol, em Itália, entre outros. No entanto, o maior apoio veio, de longe, do governo húngaro, que não só se pronunciou a favor das propostas, como também forneceu financiamento específico para projetos da FUEN e interveio em nome dos organizadores da ICE em ambas as rondas de litígio no Tribunal Geral. Por conseguinte, talvez não seja coincidência o facto de quase metade (47%) das assinaturas terem sido recolhidas na Hungria e quase um quarto (23%) na Roménia, onde vive uma minoria húngara substancial. Quando a Comissão anunciou a sua rejeição geral das propostas da ICE, em janeiro de 2021, o partido no poder na Hungria, o Fidesz, criticou a decisão, enquanto o partido da oposição, o Momentum, especulou que o apoio do governo tinha, na realidade, “piorado as hipóteses do Minority SafePack em Bruxelas”, tendo em conta a sua posição na atual “crise do Estado de direito”. Perante este cenário, os organizadores da ICE, mais uma vez apoiados pela Hungria, voltaram a recorrer ao Tribunal Geral. Cf. JACOBS-OWENS, Timothy, WILLIS, Craig. Case T-158/21 Minority SafePack: No hope for minority rights in EU Law? 2023. *European Law Blog*.

⁵⁰ TJUE, Acórdão do Tribunal Geral (Primeira Secção) de 03 de fevereiro de 2017, T-646/13, Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Comissão Europeia §21

⁵¹ Acórdão do TJUE de 12 de setembro de 2017, C-589/15 P, Anagnostakis/Comissão Europeia

bastando que expusessem razões principais da sua decisão, na medida necessária para que o recorrente pudesse determinar se esta estava bem fundamentada e para que os tribunais pudessem apreciar a sua legalidade⁵².

O segundo fundamento de impugnação consistia na alegação de que a Comissão teria violado o princípio da igualdade de tratamento constante do artigo 9º do TUE ao dar aos organizadores da ICE controvertida menos oportunidades de se reunirem e discutirem as suas propostas do que aos organizadores da ICE *End the Cage Age*, que acabou por ser bem-sucedida⁵³. A este propósito invocava-se no recurso que o artigo 9º do TUE deveria ser entendido como “garantindo condições equitativas para todas as ICE”, o que levaria à conclusão de que “todas as ICE devem ter a mesma oportunidade de serem levadas ao conhecimento da Comissão”⁵⁴. Este argumento não convenceu o Tribunal de Justiça que manteve a posição do Tribunal Geral, considerando que a Comissão não era obrigada a organizar um número idêntico de reuniões com os organizadores de cada ICE e, tinha o direito de considerar que já estava “suficientemente informada” pelo que não seriam “necessárias mais reuniões”⁵⁵. O Tribunal sublinhou, a este respeito, que a igualdade de tratamento dos cidadãos da UE não implicava um direito igual de acesso aos funcionários da Comissão para efeitos de promoção de uma ICE.

O último fundamento de recurso visava a substância da decisão da Comissão de rejeitar as propostas da ICE controvertida, centrando-se em vários alegados erros manifestos de apreciação. Partindo do “amplo poder discricionário de que goza a Comissão” e dos “poderes limitados de controlo judicial” pelo Tribunal Geral neste contexto” o Tribunal concluiu que a decisão só poderia ser anulada se existissem provas suficientes para

⁵² TJUE, Acórdão do Tribunal Geral (Primeira Secção) de 03 de fevereiro de 2017, T-646/13, *Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Comissão Europeia*, §26 e §28.

⁵³ Iniciativa de cidadania *End the Cage Age* (Acabar com as gaiolas), acessível em <https://citizens-initiative-forum.europa.eu/sites/default/files/2021-09/End%20the%20Cage%20Age%20PT.pdf>

⁵⁴ TJUE, Acórdão do Tribunal Geral (Primeira Secção) de 03 de fevereiro de 2017, T-646/13, *Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Comissão Europeia* §34.

⁵⁵ TJUE, Acórdão do Tribunal Geral (Primeira Secção) de 03 de fevereiro de 2017, T-646/13, *Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Comissão Europeia* §39 e §40.

demonstrar que a posição da Comissão era “implausível”⁵⁶. Esta prova revela-se praticamente impossível pelo que apesar de os recorrentes terem junto vários argumentos pormenorizados em contrário, o Tribunal Geral pronunciou-se sistematicamente a favor da visão da Comissão⁵⁷.

5. O caso Efler: STOP TTIP

A ICE STOP TTIP convidava a Comissão a recomendar ao Conselho “a revogação do mandato de negociação da Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP)” e “a não conclusão do Acordo Económico e Comercial Global (CETA)”. A Comissão recusou-se numa primeira fase a registá-la – impedindo assim a recolha de assinaturas – com o fundamento de que o ato exigido não constituía um ato jurídico na aceção do nº 1 do artigo 2, n.º 1 e 4, nº 2, alínea b), do Regulamento ICE e não tinha por objetivo a aplicação do Tratado⁵⁸.

Para o enquadramento deste caso é relevante recuar ao ano de 2013, e às negociações da Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento entre a UE e os Estados Unidos da América (TTIP) e o Acordo Económico entre a UE e o Canadá (CETA)⁵⁹.

As negociações de parceria entre os envolvidos visavam o desenvolvimento de um mercado transnacional a vários níveis como forma de apro-

⁵⁶ TJUE, Acórdão do Tribunal Geral (Primeira Secção) de 03 de fevereiro de 2017, T-646/13, Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Comissão Europeia §52 e §53.

⁵⁷ Por exemplo, o Tribunal concordou com a Comissão que uma nova recomendação do Conselho sobre a proteção e promoção da diversidade cultural e linguística na União era desnecessária, dada a existência de outros documentos da UE (tangencialmente) relacionados, como o quadro estratégico da UE para a igualdade, inclusão e participação dos ciganos 2020-2030, bem como a Carta Europeia das Línguas Regionais ou Minoritárias do Conselho da Europa e a Convenção da UNESCO para a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais. Para o Tribunal de Justiça, bastava que estes diferentes instrumentos fossem “suscetíveis de contribuir, ainda que apenas parcialmente, para a realização do objetivo prosseguido” (§74) ou que, pelo menos, “não fossem manifestamente alheios” a esse objetivo (§63). Cf. respetivos parágrafos em TJUE, Acórdão do Tribunal Geral (Primeira Secção) de 03 de fevereiro de 2017, T-646/13, Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Comissão Europeia. Para uma opinião sobre o impacto desta decisão na época veja-se ORGAN, James. Commission ECI Registration Decision Anulled in Court Victory for Minority SafePack initiative. 2017. *European Law Blog*.

⁵⁸ Decisão C(2014) 6501 da Comissão, de 10 de setembro de 2014.

⁵⁹ Cf. https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/92123/TTIP_investment.pdf

fundar e institucionalizar as relações entre estes *players* internacionais em diversos domínios⁶⁰. Estas parcerias geraram debates acesos junto de diversas entidades europeias, acabando por as “politizar” na defesa de uma maior contribuição, participação e abertura das negociações⁶¹. Dentro destas “entidades”, a sociedade civil organizada veio a desempenhar um papel fundamental ao reunir 3 284 289 milhões de signatários, provenientes de vários Estados-Membros, no âmbito de uma Iniciativa de Cidadania Europeia sobre a TTIP e o CETA, provenientes de vários Estados-Membros, que deste modo expressaram um protesto transnacional⁶². A proposta tinha como objetivo impedir as negociações destes Acordos por razões relacionadas com os procedimentos para a resolução de litígios entre investidores e Estados e as suas disposições sobre cooperação regulamentar por alegadamente ameaçarem a democracia e o Estado de direito.

O registo da ICE foi recusado em 10 de setembro de 2014, pela Comissão Europeia, tendo por base o pressuposto de que não tendo a Comissão poder para apresentar propostas de atos jurídicos da União Europeia no âmbito da matéria em causa, também não poderia dar sequência àquela proposta de iniciativa de cidadania, porque tal excederia as suas competências⁶³.

Efler veio solicitar a anulação deste ato junto do Tribunal Geral tendo por base a violação dos artigos 11º, nº 4, artigo 2º, nº1 e artigo 4º, nº 2, alínea b), do Regulamento 2011, e do princípio da igualdade de tratamento; a interpretação do princípio da democracia e das disposições dos artigos 288º a 292º do TFUE enquanto princípio que deveria ser aplicado para além das instituições; e, finalmente, invocando o direito geral dos cidadãos em participarem na vida democrática da União Europeia também incluiria o poder de atuar para alterar o direito derivado em vigor⁶⁴.

⁶⁰ Cf. https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2017/000008_en

⁶¹ KHO, Stephen S., YANOVICH, Alan, CASEY, Brendan R., STRAUSS, Johann, The EU TTIP Investment Court Proposal and the WTO Dispute Settlement System: Comparing Apples and Oranges?, *ICSID Review – Foreign Investment Law Journal*, Volume 32, Issue 2, Spring 2017, Pages 326–345, <https://doi.org/10.1093/icsidreview/siw037>.

⁶² Apesar de a ICE ter sido rejeitada por razões ostensivamente processuais, esta nova ICE, apoiada pelo Presidente do Parlamento Europeu, STOP TTIP e CETA, com mais de três milhões de signatários, foi agora bem-sucedida. É mais uma prova da politização em curso através da lei. Estas ações, práticas e procedimentos trouxeram assim o TTIP para o domínio público, de uma forma que as relações internacionais não tinham anteriormente.

⁶³ Decisão C(2014) 6501 da Comissão, de 10 de setembro de 2014.

⁶⁴ TJUE, Tribunal Geral, Acórdão de 10 de maio de 2017, Processo T-754/14, Efler e o./Comissão.

Considerada por alguns como uma vitória de Pirro⁶⁵, com esta decisão, o Tribunal Geral veio a contribuir para a sedimentação do conceito de ato jurídico e do valor fundamental do conceito de democracia na sua interpretação⁶⁶. O Tribunal Geral reconheceu à Comissão o direito *ex officio* de solicitar ao Conselho a revogação do seu mandato de negociação, bem como a possibilidade de assinar o acordo, não apoiando a noção restrita de ato jurídico apresentada pela Comissão, tendo em conta o princípio da democracia como um dos valores gerais subjacentes à ordem jurídica da EU⁶⁷. Atribuindo este princípio voz aos cidadãos no desenvolvimento da ordem jurídica da UE, uma interpretação restritiva de ato jurídico, como a defendida pela Comissão, não estaria em conformidade, com o Tratado nem com os objetivos de uma ICE. Deste modo, a inclusão de um órgão intermédio – o milhão de cidadãos – no diálogo institucional e no procedimento de negociação e celebração de um acordo internacional não violaria o princípio do equilíbrio institucional, uma vez que, em última análise, caberá exclusivamente à Comissão decidir se, e em que medida, deve dar seguimento a uma ICE bem-sucedida, em conformidade com o artigo 10º, 1, c), do Regulamento ICE. A anulação da decisão da Comissão trouxe duas consequências: o registo da ICE STOP TTIP e a recolha de declarações de apoio.

O facto de o Tribunal Geral ter adotado um entendimento amplo do conceito de ato jurídico e de aplicação do Tratado veio dar um novo impulso às ICE subsequentes e contribuir para a perceção de que os cidadãos podem ter uma possibilidade real de influenciar a definição da agenda do legislador europeu, propondo um maior número de iniciativas de cidadania. Uma interpretação mais ampla de um ato jurídico permitirá que as novas ICE abranjam todo o ciclo de vida de uma proposta legislativa, uma negociação de um tratado internacional e talvez até acordos interinstitucionais⁶⁸. No entanto, o mais importante é o facto de o acórdão Efler ter incluído uma dimensão negativa das ICE, na medida em que estas poderão ser utilizadas, a partir de agora, não só para propor uma nova legislação ou um tratado internacional, mas também para alterar a legislação

⁶⁵ KHO, Stephen S., YANOVICH, Alan, CASEY, Brendan R., STRAUSS, Johann, *ob.cit.*

⁶⁶ TJUE, Tribunal Geral, Acórdão de 10 de maio de 2017, Processo T-754/14, Efler e o./Comissão, §37 e §38

⁶⁷ *Idem.*

⁶⁸ CHRISTOPOULOU, Antonia Evangelia (2024). *Towards a Golden Age of the European Citizens' Initiative? European Law Blog*

existente. Na sequência da decisão do TJUE, a Comissão veio a registar esta ICE em 2017⁶⁹.

6. Que consequências poderemos retirar da jurisprudência do TJUE?

Observa-se que nas primeiras iniciativas, a Comissão respondia em termos vagos ou sem adotar as ações pretendidas. Apesar de o Tribunal reconhecer que a Comissão não era de modo algum obrigada a apresentar uma proposta legislativa após uma ICE bem-sucedida, dispondo de um amplo poder discricionário,⁷⁰ tal não impediu a necessidade de trazer um conjunto de alterações ao processo de ICE – constantes do novo Regulamento ICE 2019.

Interessante nesta matérias é a análise trazida pelo Relatório ICE 2023⁷¹, sobre os factos e números dos primeiros anos de aplicação do Regulamento ICE 2019, com números que revelam um maior envolvimento dos cidadãos no principal mecanismo de participação dos cidadãos na UE, e que nos permite perceber um pouco melhor o possível impacto das questões controvertidas analisadas pelo TJUE.

Numa fase inicial as principais questões centravam-se no registo da ICE e na grande discricionariedade da Comissão no que às mesmas respeita. Estas questões parecem ter sido de algum modo ultrapassadas pelas alterações introduzidas no Regulamento ICE 2019. Sendo certo que o mesmo não veio, nem poderia, alterar o nível de obrigação da Comissão, o alargamento do prazo de resposta da Comissão de três para seis meses e a obrigação imposta à mesma de adotar um calendário das ações previstas, sistematizando simultaneamente a participação do Parlamento Europeu⁷² parece ter contribuído para maior sucesso das propostas apresentadas. Tal como descrito no relatório de revisão de 2023⁷³, podem ser registadas melhorias significativas nos primeiros três anos de aplicação do Regulamento ICE. Estas melhorias dizem respeito principalmente ao processo de registo, à recolha de apoio e à fase de acompanhamento.

⁶⁹ Decisão (EU) 2017/1254 da Comissão de 4 de julho de 2017 (JOUE L179/16, de 12.7.2017).

⁷⁰ Veja-se, por exemplo, o Acórdão do TJUE de 12 de setembro de 2017, C-589/15 P, Anagnostakis/Comissão §103 a §118 e Acórdão do TJUE de 19 de dezembro de 2019 (Grande Secção), C-418/18 P, Puppínck e outros c. Comissão, §56 a §63.

⁷¹ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0182_PT.html

⁷² Regulamento ICE 2019, artigos 14^o a 16^o.

⁷³ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0182_EN.html

Antes de uma iniciativa ser publicada para apoio, tem de ser registada junto da Comissão. Nesta fase, a Comissão tem de verificar se os organizadores cumprem todos os requisitos processuais, se a iniciativa proposta não está manifestamente fora do âmbito das suas competências, se não é manifestamente abusiva, frívola ou vexatória ou se não é contrária aos valores da União, tal como definidos no artigo 2º. Este processo foi alvo de críticas no âmbito do anterior regulamento, uma vez que a Comissão recusou, em várias ocasiões, o registo de iniciativas, alegando que as medidas propostas não são da sua competência para apresentar uma proposta legislativa⁷⁴.

Como tal, o Regulamento ICE 2019 estabelece um procedimento de registo em duas fases. Nos termos do artigo 6º, 4 do mesmo, a Comissão deve informar os organizadores de uma iniciativa proposta se considerar que esta não é da sua competência. Os organizadores têm a possibilidade de rever a sua iniciativa no prazo de dois meses e de a voltar a apresentar. A Comissão pode, em seguida, aceitar total ou parcialmente a iniciativa ou simplesmente recusá-la. Este novo procedimento deu origem a uma história de sucesso: durante o período abrangido pelo relatório, das 40 iniciativas recebidas, 37 foram registadas pela Comissão (8 das quais após revisão), uma foi retirada e apenas uma acabou por ser recusada.

É de salientar que este procedimento foi acompanhado de oportunidades de informação e assistência nos termos do artigo 4º. Esta disposição estipula a obrigação da Comissão de divulgar a ICE em geral (juntamente com o artigo 18º do Regulamento ICE) e de facilitar a vida aos (potenciais) organizadores. A Comissão tem instruções para criar uma plataforma de colaboração em linha para este efeito. Trata-se do Fórum ICE, que fornece aos organizadores informações práticas, bem como aconselhamento jurídico e em matéria de campanhas. O Fórum foi objeto de um elogio especial no relatório de revisão de 2023, tendo os organizadores comentado que o consideraram “essencial para assegurar o registo” da sua iniciativa⁷⁵.

A segunda falha importante do mecanismo das ICE está relacionada com a sua dificuldade em desencadear a mobilização dos cidadãos para participarem e apoiarem as ICE. Tal deveu-se principalmente aos baixos níveis de sensibilização para o instrumento participativo, não podendo ser

⁷⁴ Esta abordagem foi criticada pelo Tribunal de Justiça da UE nos casos relativos às propostas Minority SafePack e Efler com consequências no novo Regulamento ICE.

⁷⁵ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0182_EN.html

ignoradas algumas dificuldades técnicas no que diz respeito à recolha de declarações de apoio. O Regulamento ICE 2019 procura facilitar a recolha das declarações de apoio, permitindo que os organizadores escolham a data em que começa o prazo de 12 meses para o período de recolha, no prazo de seis meses a contar do registo da iniciativa (artigo 8º, nº 1). Isto dá aos organizadores mais tempo para estruturar a sua campanha de modo a atingir o limiar de apoio exigido⁷⁶.

No entanto, o principal avanço que o Regulamento de 2019 oferece no que diz respeito à facilitação da recolha de declarações de apoio é a criação de um sistema central de recolha em linha (artigo 10º) no endereço *online* da ICE⁷⁷, apesar da possibilidade de opção por um sistema de recolha individual (artigo 11º). Não obstante, a grande maioria tem optado pelo sítio *Web* da Comissão ou pelo software *OpenECI* criado por organizações da sociedade civil. Estes avanços parecem ter beneficiado a recolha de declarações, uma vez que, nos três anos de aplicação do novo Regulamento ICE, o apoio duplicou: 9 milhões de declarações de apoio recolhidas desde 2020, num total de 18 milhões desde 2012, e 5 iniciativas atingiram com êxito o limiar de apoio, estando outras duas em processo de verificação pelos Estados-Membros⁷⁸.

Finalmente, observa-se que, a Comissão tem tido respostas mais meticolosas às ICE apresentadas desde a entrada em vigor do novo Regulamento, enquanto demonstra maior abertura para as sugestões dos cidadãos, envolvendo os seus pontos de vista no processo de elaboração de políticas, que é agora racionalizado no âmbito da Agenda Legislar Melhor. Mais especifica-

⁷⁶ Cf. CHRISTOPOULOU, Antonia Evangelia (2024). *Towards a Golden Age of the European Citizens' Initiative? European Law Blog*.

⁷⁷ Graças a este sistema, os organizadores só têm de informar a Comissão da sua intenção de utilizar o aquele endereço, que liberta não só os organizadores dos custos e das responsabilidades jurídicas inerentes à criação da sua própria plataforma de recolha individual, que teria de respeitar determinadas características técnicas e requisitos em matéria de proteção de dados, como também proporciona um balcão único para todas as iniciativas atualmente em fase de recolha. Esta plataforma proporciona a oportunidade de estimular a atividade democrática, uma vez que está disponível em todas as línguas oficiais da UE e as ICE podem encontrar apoio dos cidadãos que entram na plataforma para se informarem ou apoiarem iniciativas com causas semelhantes. O sítio *Web* fornece todos os tipos de informações sobre as ICE, juntamente com a possibilidade de os apoiantes se manterem informados sobre atualizações relevantes.

⁷⁸ Cf. CHRISTOPOULOU, Antonia Evangelia (2024). *Towards a Golden Age of the European Citizens' Initiative? European Law Blog*.

mente, em resposta à iniciativa *End the Cage Age*, a Comissão – que já tinha mandatado a Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos (AESA) para emitir pareceres científicos atualizados sobre o assunto – declarou que tencionava apresentar uma proposta legislativa para eliminar progressivamente e proibir finalmente a utilização de sistemas de gaiolas para animais específicos, no âmbito da revisão prevista da legislação da UE em matéria de bem-estar dos animais⁷⁹. Além disso, no que respeita à iniciativa *Stop Finning-Stop the trade*⁸⁰, a Comissão comprometeu-se a lançar uma avaliação de impacto sobre a matéria⁸¹ e, no que respeita à iniciativa *Salvar os cosméticos sem crueldade – Compromisso com uma Europa sem testes em animais*⁸², desenvolveu um roteiro para a eliminação progressiva de testes em animais, para a avaliação da segurança química, e maior apoio à investigação. É interessante notar que, pela primeira vez, em resposta à iniciativa *Fur Free Europe*⁸³, a Comissão enviou um mandato à AESA solicitando um parecer científico atualizado sobre o bem-estar dos animais destinados à produção de peles⁸⁴.

O valor acrescentado do mecanismo da ICE, na perspetiva do TJUE, não reside na certeza de um resultado, mas nas oportunidades que cria para os cidadãos da UE e no debate democrático que desencadeia⁸⁵.

Bibliografia

Doutrina

- Alves, D. R., & Barata, M. S. (2023). A democracia participativa e a iniciativa de cidadania europeia, *Revista Minerva Universitária*, (publicado online: 29 março 2023), 1-13. Disponível em <https://www.revistaminerva.pt/a-democracia-participativa-e-a-iniciativa-de-cidadania-europeia/>
- Alves, D. R., & Barata, M. S. (2022). A iniciativa de cidadania europeia na jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia. In F. S. Veiga, R. V. S. Alves, & M. H. Fon-

⁷⁹ Cf. https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2018/000004/end-cage-age_en

⁸⁰ Iniciativa de cidadania *Stop Finning – Stop the Trade* (Fim da remoção e do comércio de barbatanas de tubarão), acessível em https://citizens-initiative.europa.eu/node/641_pt

⁸¹ https://citizens-initiative.europa.eu/sites/default/files/2023-07/C_2023_4489_1_EN.pdf

⁸² Iniciativa de cidadania *Save Cruelty-Free Cosmetics – Commit to a Europe without animal testing* (Cosméticos sem crueldade – por uma Europa sem testes em animais ensaios), acessível em https://citizens-initiative.europa.eu/sites/default/files/2023-08/09_Save%20Cruelty%20Free%20Cosmetics_2023_PT.pdf

⁸³ Iniciativa de cidadania *Fur Free Europe* (Uma Europa sem peles), acessível em https://citizens-initiative.europa.eu/news/new-initiative-registered-fur-free-europe_pt

⁸⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_6251

⁸⁵ Veja-se o caso Puppincx, §70; e as conclusões do Advogado Geral Bobek, § 78.

- seca (Coords.), *Diálogos dos Direitos Humanos* (pp.563-577). Repositório Institucional UPT, <http://hdl.handle.net/11328/4019>
- Auer, A. (2005). European Citizens' Initiative. Article I-46.4 Draft Convention. *European Constitutional Law Review*, 1(1): 79-86. doi: 10.1017/S1574019605000799
- Christopolou, A. E. (2024). *Towards a Golden Age of the European Citizens' Initiative? European Law Blog*.
- Hiry, J. (2019). *Advocate General Bobek on One of us – Legal Clarity vs Political Debate*. 2019. *European Law Blog*.
- Hiry, J. (2020). The European Citizens' Initiative: no real right of initiative but at least more significant than a petition to the Parliament? *European Law Blog*.
- Jacobs-Owens, & T., Willis, C. (2023). Case T-158/21 Minority SafePack: No hope for minority rights in EU Law? *European Law Blog*.
- Kandyła, A., & Gherghina, S. (2013). What triggers the Intention to Use the European Citizens' Initiative? The Role of Benefits, Values and Efficacy. *Journal of Common Market Studies*. doi: 10.1111/jcms.12737
- Kho, S. S., Yanovich, A., Casey, B. R., & Strauss, J. (2017). The EU TTIP Investment Court Proposal and the WTO Dispute Settlement System: Comparing Apples and Oranges? *ICSID Review – Foreign Investment Law Journal*, Volume 32, Issue 2, Spring, 326–345, <https://doi.org/10.1093/icsidreview/siw037> .
- Organ, J. (2017). Commission ECI Registration Decision Anulled in Court Victory for Minority Safepack initiative. *European Law Blog*.
- Pacheco, Y. V., & Lopes, D. (2023), *European Citizens' Initiative: A Tool for Engagement and Active Citizenship Workbook ECI from A to Z*. Universitätsverlag Göttingen. ISBN: 978-3-86395-585-4. DOI: <https://doi.org/10.17875/gup2023-2305> Em <https://univerlag.uni-goettingen.de/handle/3/isbn-978-3-86395-585-4>
- Tosuni, J., & Schaub, S. (2021). Constructing policy narratives for transnational mobilization: Insights from European Citizens' Initiatives. *European Policy Analysis*, Vol. 7, Issue 52, 334–364. doi: 10.1002/epa2.1125
- Vogiatzis, N. (2020). The Commission's 'Communication' on a Successful European Citizens' Initiative before the Court of Justice ECJ (Grand Chamber) 19 December 2019, Case C-418/18 P, Puppincck and Others v European Commission. *European Constitutional Law Review*, 16: 691–712. doi:10.1017/S1574019620000292

Jurisprudência

- TJUE, Acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de setembro de 2017, C-589/15 P, Anagnostakis/Comissão
- TJUE, Acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de dezembro de 2019 (Grande Secção), C-418/18 P, Puppincck e outros c. Comissão.
- TJUE, Acórdão do Tribunal de Justiça (Primeira Secção), de 7 de março de 2019, Processo C-420/16P, Balázs-Árpád Izsák e Attila Dabis/Comissão
- TJUE, Acórdão do Tribunal Geral (Primeira Secção) de 03 de fevereiro de 2017, T-646/13, Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Comissão Europeia
- TJUE, Acórdão do Tribunal Geral de 10 de maio de 2017, Processo T-754/14, Efler e o./Comissão