

A iniciativa de cidadania europeia na jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia

The European Citizens Initiative in the Jurisprudence of the Court of Justice of the European Union

Dora Resende Alves¹

Mário Simões Barata²

Sumário: Introdução; 1. A iniciativa de cidadania europeia (ICE) como instrumento jurídico de democracia; 2. O enquadramento normativo na União Europeia; 3. A ICE na jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia; Notas conclusivas

Resumo: O Tratado de Lisboa ampliou os direitos políticos dos cidadãos europeus quando introduziu a iniciativa de cidadania europeia (ICE). A ICE é um instrumento de democracia direta transnacional que visa influenciar as políticas públicas da União Europeia. O n.º 4 do artigo 11.º do Tratado da União Europeia (TUE) estabelece que são necessários, “um milhão, pelo menos, de cidadãos da União, nacionais de um número significativo de Estados membros” para “tomar a iniciativa de convidar a Comissão Europeia a, no âmbito das suas atribuições, apresentar uma proposta adequada em matérias sobre as quais esses cidadãos considerem necessário um ato jurídico da União”. De acordo com o artigo 24.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) os procedimentos e as condições para a apresentação de tal iniciativa são estabelecidos pelo Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de regulamento. Em 2011, as referidas instituições disciplinaram a ICE através do Regulamento n.º 211/2011. Na sequência de dois relatórios relativamente à aplicação deste instrumento, o Parlamento Europeu e o Conselho adotaram o Regulamento n.º 2019/788 que entrou em vigor

1 Docente na Universidade Portucalense Infante D. Henrique. Investigadora do Instituto Jurídico Portucalense. E-mail: dra@upt.pt

2 Professor Adjunto do Politécnico de Leiria. Investigador do Instituto Jurídico da Portucalense (IJP – IP Leiria). E-mail: mario.barata@ipleiria.pt.

em 2020, cujo objetivo central era a simplificação da ICE. Contudo, a aplicação do Regulamento ICE, suscitou, na primeira década da sua vigência, alguns casos no Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) que procuram clarificar as competências da Comissão nesta matéria. Em suma, este artigo pretende analisar o enquadramento normativo da ICE bem como as decisões do TJUE que contribuíram para a afirmação deste novel direito político e manifestação de cidadania.

Palavras-chave: iniciativa de cidadania europeia; União Europeia; Tribunal de Justiça da União Europeia

Abstract: The Lisbon Treaty expanded the political rights of European citizens when it introduced the European Citizens' Initiative (ECI). The initiative is an instrument of transnational direct democracy that aims to influence public policies in the European Union. Paragraph 4 of Article 11 of the Treaty of the European Union (TUE) establishes that at least one million citizens of the Union, nationals of a significant number of Member States can take the initiative to invite the European Commission, within the scope of its attributions, to propose the adoption of an EU legal act in matters that these citizens deem necessary". According to Article 24 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), the procedures and conditions for the presentation of such an initiative are adopted by the European Parliament and the Council through a regulation. In 2011, these institutions disciplined the initiative through Regulation 211/2011. Following two reports on the application of this instrument, the European Parliament and Council adopted Regulation n.º 2019/788, which entered into force in 2020, and whose main objective was to simplify the initiative. However, the application of the initial version of the regulation, during the first decade of its validity, gave rise to some cases in the Court of Justice of the European Union (CJEU) that sought to clarify the competencies of the Commission in this matter. In sum, this article analyses the legal framework of the European Citizens' Initiative as well as the decisions of the CJEU that have contributed towards the affirmation of this novel political right and manifestation of citizenship.

Keywords: European Citizens' Initiative; European Union; Court of Justice of the European Union

Introdução

A União Europeia enuncia valores democráticos no artigo

2.º do Tratado da União Europeia (TUE) e a iniciativa de cidadania europeia (ICE) surge como um dos instrumentos de participação cívica no processo decisório da União Europeia (artigo 11.º do TUE). Por ela, os cidadãos europeus têm a possibilidade de apresentar sugestões junto da Comissão Europeia para que esta desencadeie, se assim o entender, um processo legislativo segundo os trâmites previstos nos tratados institutivos (conforme os artigos 11.º, n.º 4, do TUE, e 24.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia - TFUE³) e de modo previsto em regulamento próprio para este fim. Efetiva desde 2011 (pelo Regulamento (UE) n.º 211/2011), vê alterada a base legal em 2019 (Regulamento (UE) 2019/788). Houve também situações que envolveram necessidade de pronúncia pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) sobre o procedimento cumprido. A proposta dos autores será estudar: como vê o TJUE a ICE? No quadro do direito institucional, como cuida dos pressupostos, requisitos e objetivos? Por análise da mencionada jurisprudência, documentação das instituições da União Europeia e doutrina, apresenta-se uma abordagem exploratória do tema.

1. A ICE como instrumento jurídico de democracia

O instrumento jurídico da iniciativa de cidadania europeia (ICE)⁴ surge como uma forma de participação cívica no processo decisório da União Europeia⁵ e os objetivos prosseguidos pela ICE, consistem, nomeadamente, em incentivar a participação dos cidadãos e em tornar a União mais acessível⁶.

A “ICE é um instrumento de participação democrática dos cidadãos no processo legislativo, que deve ser acessível e fácil de aplicar, e, por outro, os organizadores de propostas de ICE não

3 Em C_2016202PT.01000101.xml (europa.eu)

4 Site oficial em Language selection | European Citizens' Initiative (europa.eu)

5 GONÇALVES, Rubén Miranda. Novas alternativas ao exercício da democracia tradicional: a democracia participativa. 2016, p. 426.

6 Regulamento (UE) n.º 211/2011, § 1 e 2.

são, regra geral, juristas profissionais”⁷. A ICE não é, nem deve ser, um instrumento de juristas ou para juristas, antes utilizável por todo o cidadão.

Porém, deve ser rigoroso, atento “que, segundo o artigo 5.º TUE, a delimitação das competências da União regese pelo princípio da atribuição e que, de acordo com o artigo 13.º, n.º 2, TUE, cada instituição atua dentro dos limites das atribuições que lhe são conferidas pelos Tratados (...), o objetivo de participação democrática dos cidadãos da União subjacente ao mecanismo da ICE não pode frustrar o princípio das competências de atribuição e autorizar a União a legislar num domínio para o qual não lhe foi atribuída nenhuma competência”⁸.

Tal significa que, embora tudo deva ser feito pela União, neste caso através da Comissão, para tornar o mecanismo da ICE fácil e atrativo, nunca se afasta o rigor nos requisitos e critérios e é nesse sentido que exemplificamos com algumas decisões do TJUE que demonstram essa mesma posição.

Assim, o artigo 11.o, n.o 4, do TUE, que foi “introduzido pelo Tratado de Lisboa, reconhece 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”⁹.

O direito de iniciar “uma ICE constitui, à semelhança, nomeadamente, 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 10.o, n.o 3, do 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

7 No processo, § 9.

8 No processo T-391/17 (ECLI:EU:T:2019:672), § 44.

9 No processo C589/15 P (ECLI:EU:C:2017:663), § 23.

jurídico da União para efeitos da aplicação dos Tratados”¹⁰.

2. O enquadramento normativo na União Europeia

Resultante do artigo 11.º do TUE e do artigo 24.º do TFUE, a criação da iniciativa de cidadania europeia (ICE) surge em 2011¹¹ com a base legal no Regulamento (UE) n.º 211/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011¹², aplicável a partir de 1 de abril de 2012. Foi retificado uma vez e alterado por sete vezes. Essa base é revogada em 2019 pelo Regulamento (UE) 2019/788 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de abril de 2019¹³, aplicável a partir de 1 de janeiro de 2020. Foi objeto de duas retificações e uma alteração. Contudo, o Regulamento anterior mantém-se aplicável às iniciativas de cidadania europeia que sejam registadas antes de 1 de janeiro de 2020 (os artigos 5.º a 9.º).

Nesta evolução não está presente uma mudança de entendimento do instituto legal, antes uma evolução e melhor adaptação ao novos meios digitais¹⁴. Há, por isso, uma continuidade suave e nenhuma diferença quanto ao exposto na doutrina sobre os fundamentos desta nova forma de input no sistema político da União¹⁵.

Os cidadãos da União têm o direito de abordar diretamente a Comissão, convidando-a a apresentar uma proposta de ato jurídico da União para aplicar os Tratados. Cabe à Comissão a decisão de registar o pedido de ICE que lhe seja apresentado. Contudo, podemos considerar que a margem de apreciação da

10 Idem, § 24.

11 Ver ALVES, Dora Resende. “A entrada em vigor do direito de iniciativa de cidadania europeia”. Revista Jurídica. Nº 15 (2012), pp. 49 a 56.

12 Versão consolidada em CL2011R0211PT0060010.0001_cp 1..1 (europa.eu)

13 Versão consolidada em CL2019R0788PT0010020.0001_cp 1..1 (europa.eu)

14 Aliás, toda a informação está disponível precisamente no mundo digital em Início | Iniciativa de cidadania europeia (europa.eu)

15 Ver SILVA, Maria Manuela Magalhães e ALVES, Dora Resende. Noções de Direito Constitucional e Ciência Política. 2016, p. 200.

Comissão não é aqui, afinal, tão ampla, visto que se encontra balizada pelo Regulamento: “a Comissão não dispõe de um amplo poder de apreciação para efeitos do registo de uma Proposta de ICE, uma vez que o artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento enuncia que a referida instituição «registra» essa proposta se as condições estabelecidas no artigo 4.º, n.º 2, alíneas a) a d), deste regulamento estiverem preenchidas, nomeadamente quando a Proposta de ICE não está manifestamente fora da competência da Comissão para apresentar uma proposta de ato jurídico da União para efeitos de aplicação dos Tratados. Inversamente, se, após uma primeira análise, for manifesto que esta última condição não está preenchida, a Comissão «recusa» o registo da Proposta de ICE, conforme enunciado no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento.”¹⁶

Quando a Comissão recebe uma ICE validada, apresenta as medidas que tenciona, se for caso disso, tomar, e os motivos que a levam a tomar, ou não, medidas. Cabe-lhe a decisão de prosseguir, ou não, para uma iniciativa legislativa conducente ao desencadear de um processo decisório de direito da União. Confirma-se o caráter facultativo da apresentação pela Comissão de uma proposta de ato da União seguido de uma ICE¹⁷.

No que respeita às competências da Comissão, pelo poder de iniciativa legislativa conferido à Comissão pelos artigos 17.º, n.º 1 e n.º 2, do TUE e 289.º do TFUE, compete a esta instituição decidir apresentar, ou não, uma proposta de ato legislativo, salvo no caso de, por força do direito da União, estar obrigada a fazê-lo. Este poder espelha o princípio do equilíbrio institucional, característico da estrutura institucional da União, pois implica que cada instituição exerça as suas competências, respeitando as das outras, conforme resulta do artigo 13.º, n.º 2, do TUE.

AICE visa conferir aos cidadãos da União um direito comparável

16 No processo T-391/17 (ECLI:EU:T:2019:672), § 84.

17 J. Organ (Editor) and A. Alemanno (Editor), *Citizen Participation in Democratic Europe: What Next for the EU?* 2021.

àquele de que dispõem, ao abrigo dos artigos 225.º e 241.º do TFUE, o Parlamento Europeu e o Conselho de pedir à Comissão que apresente as propostas adequadas para aplicar os Tratados, mas, uma vez que o direito reconhecido a estas instituições não prejudica a opção de iniciativa legislativa da Comissão, o mesmo se deve aplicar à ICE.

3. A iniciativa de cidadania europeia na jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia

Através de uma busca na jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, até ao ano de 2021, verificamos pelos resultados apurados que a iniciativa de cidadania europeia surge na jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia em poucas decisões finais e ainda menor número de situações. As decisões encontradas resultaram quer do Tribunal de Justiça em situação de recurso, quer do Tribunal Geral.

Explicando um pouco, o Tribunal de Justiça da União Europeia, enquanto instituição da União Europeia (artigo 13.º do TUE), comporta na atualidade duas jurisdições operativas, o Tribunal de Justiça e o Tribunal Geral (artigo 19.º do TUE). Para alguns processos a competência diverge e em alguns tipos de processos é possível uma situação de primeira instância no Tribunal Geral que prossegue, eventualmente, para recurso no Tribunal de Justiça. É o caso em algumas das situações que vamos analisar. Não cabe nesta sede descrever o tipo de contencioso da União em questão, o que nos levaria para uma diferente abordagem, mas antes situar o processo no suficiente para nos debruçarmos sobre o conteúdo relativo à ICE.

Elencando os processos significativos identificados, surgem os processos: C418/18 P de 19 de dezembro de 2019¹⁸ no

18 Acórdão do Tribunal de Justiça, Puppinck e o./Comissão, de 19 de dezembro de 2019, C418/18 P (ECLI:EU:C:2019:1113). Em CURIA - Documents (europa.eu)

seguimento do T561/14 de 23 de abril de 2018¹⁹, T-391/17 de 24 de setembro de 2019²⁰ que vem no resultado do T646/13 de 3 de fevereiro de 2017²¹, C420/16 P de 7 de março de 2019²² no seguimento do T529/13 de 10 de maio de 2016²³, C589/15 P de 12 de setembro de 2017²⁴ no seguimento do C450/12 de 30 de setembro de 2015²⁵, T754/14 de 10 de maio de 2017²⁶, T-44/14 de 19 de abril de 2016²⁷ e, o mais recente, T-611/19 de 9 de junho de 2021²⁸. Todos surgem na área do quadro do direito institucional.

Desde logo se salienta o pouquíssimo número de processos atinentes ao tema (10). Ao caminharmos para os dez anos de vigência deste instrumento, meia dúzia de situações (6) surgiram, visto que alguns dos processos são de 1.^a instância e o mesmo em recurso, ou seja, a situação controvertida de base é a mesma, embora se tenha identificado os processos das duas instâncias como separados.

Veremos em seguida em alguns exemplos escolhidos porque considerados elucidativos (quatro processos, mas apenas para duas ICE), para entendermos como a jurisprudência aborda os pressupostos, requisitos e objetivos do instrumento de iniciativa de

19 Acórdão do Tribunal Geral, *One of Us e o./Comissão*, de 23 de abril de 2018, T561/14 (ECLI:EU:T:2018:210). Em CURIA - Documents (europa.eu)

20 Acórdão do Tribunal Geral, *Roménia/Comissão*, de 24 de setembro de 2019, T-391/17 (ECLI:EU:T:2019:672). Em CURIA - Documents (europa.eu)

21 Acórdão do Tribunal Geral, *Minority SafePack/Comissão*, de 3 de fevereiro de 2017, T646/13 (ECLI:EU:T:2017:59). Em CURIA - Documents (europa.eu)

22 Acórdão do Tribunal de Justiça, *Izsák e Dabis/Comissão*, de 7 de março de 2019, C420/16 P (ECLI:EU:C:2019:177). Em CURIA - Documents (europa.eu)

23 Acórdão do Tribunal Geral, *Izsák e Dabis / Comissão*, de 10 de maio de 2016, no processo T529/13 (ECLI:EU:T:2016:282). Em CURIA - Documents (europa.eu)

24 Acórdão do Tribunal de Justiça, *Anagnostakis/Comissão*, de 12 de setembro de 2017, C589/15 P (ECLI:EU:C:2017:663). Em CURIA - Documents (europa.eu)

25 Acórdão do Tribunal Geral, *Anagnostakis/Comissão*, de 30 de setembro de 2015, C450/12 (ECLI:EU:T:2015:739). Em CURIA - Documents (europa.eu)

26 Acórdão do Tribunal Geral, *Efler e o./Comissão*, de 10 de maio de 2017, T754/14 (ECLI:EU:T:2017:323). Em CURIA - Documents (europa.eu)

27 Acórdão do Tribunal Geral, *Costantini e o./Comissão Europeia*, de 19 de abril de 2016 (ECLI:EU:T:2016:223), em CURIA - Documents (europa.eu)

28 Acórdão do Tribunal Geral, *Iniciativa cidadana... / Comissão*, de 9 de junho de 2021, T-611/19 (ECLI:EU:T:2021:340). Em CURIA - List of results (europa.eu)

cidadania europeia.

De notar que todos se referem ainda ao normativo anterior do Regulamento (UE) n.º 211/2011, o que em nada altera o nosso propósito de estudo, conforme já analisado. Atento que o Regulamento (UE) 2019/788 apenas entrou em vigor em 1 de janeiro de 2020, não se encontram ainda decisões das jurisdições do TJUE relativamente a este normativo.

a) Uma das situações mais recentes diz respeito a um recurso de decisão do Tribunal Geral, isto é, um acórdão do Tribunal de Justiça de dezembro de 2019 (C-418/18 P)²⁹ interposto pelos organizadores da iniciativa de cidadania europeia “One of Us” que tem por objeto um recurso de um acórdão do Tribunal Geral (T561/14)³⁰, nos termos do artigo 56.o do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia³¹. No seguimento do recurso de anulação³² desencadeado pela entidade European Citizens’ Initiative One of Us.

Estava aqui em causa a ICE “Um de nós”, registada na Comissão em 2012³³. Posteriormente ao seu registo de 11/05/2012³⁴ e percurso de validação, a Comissão, conforme sua obrigação, indicou na Comunicação da Comissão de 28/05/2014³⁵ a sua posição definitiva de que não tencionava tomar qualquer medida na sequência desta ICE, pelo que os organizadores da ICE solicitaram

29 Acórdão do Tribunal de Justiça, Puppinck e o./Comissão, de 19 de dezembro de 2019, C418/18 P (ECLI:EU:C:2019:1113).

30 Acórdão do Tribunal Geral, One of Us e o./Comissão, de 23 de abril de 2018, T561/14 (ECLI:EU:T:2018:210). Em CURIA - Documents (europa.eu).

31 Disponível em tra-doc-pt-div-c-0000-2016-201606984-05_00.pdf (europa.eu)

32 Nos termos do artigo 263.º, § 2, do TFUE.

33 Cujo objetivo é introduzir uma proibição e pôr fim ao financiamento, pela União, das atividades que pressupõem a destruição de embriões humanos (em particular no que respeita à investigação, ajuda ao desenvolvimento e saúde pública), incluindo o financiamento direto ou indireto do aborto.

34 Percurso em Informações sobre a iniciativa | Iniciativa de cidadania europeia (europa.eu) . A ICE «Um de nós» reuniu 1 721 626 assinaturas provenientes de 28 EstadosMembros, antes de ter sido oficialmente apresentada à Comissão, no início de 2014.

35 Comunicação COM(2014) 355 final da Comissão, de 28 de maio de 2014. Em untitled (europa.eu)

ao Tribunal Geral (TG) a anulação desta comunicação, invocando designadamente a obrigação da Comissão de apresentar uma proposta de ato jurídico da União em resposta a uma ICE registada. Porém, o Tribunal Geral confirmou a decisão da Comissão salientando que uma ICE pretende «convidar» a Comissão a apresentar uma proposta adequada para efeitos de aplicação dos Tratados, não a obrigando a tomar a ação ou as ações previstas pela ICE. Tal é o carácter facultativo da apresentação pela Comissão de uma proposta de ato da União seguido de uma ICE.

A ação, terminada como improcedente para o pedido, foi resolvida em três anos e nove meses. O recurso foi apreciado em um ano e seis meses e o resultado foi considerar todos os argumentos improcedentes, mantendo-se a decisão do TG.

Foram apresentadas Conclusões do advogado-geral³⁶ Michal Bobek³⁷, como sempre documento de teor utilíssimo com o cariz de parecer jurídico fundamentado. E houve lugar a intervenientes nos processos, nos termos do Regulamento de Processo aplicável³⁸.

Desde logo, o processo é interessante por estar em causa o pedido de anulação de uma Comunicação, que não é um ato típico do direito da União Europeia³⁹. Aliás “a Comissão alega que o recurso é inadmissível, pelo facto de a comunicação impugnada não constituir um ato suscetível de recurso de anulação por força do artigo 263º do TFUE”⁴⁰. Contudo, invocando jurisprudência, os “recorrentes contestam a tese da Comissão. Recordese que podem ser objeto de um recurso de anulação baseado no artigo 263º

36 Artigo 252.º do TFUE.

37 Conclusões apresentadas em 29 de julho de 2019 (ECLI:EU:C:2019:640). Em CURIA - Documents (europa.eu)

38 Artigo 40.º do Estatuto do TJUE, no artigo 129.º e seguintes do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, em https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2012-10/rp_pt.pdf, e no artigo 142.º e seguintes do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, em https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-11/tra-doc-pt-div-t-0000-2018-201810296-05_01.pdf

39 De acordo com o artigo 288.º do TFUE, são atos típicos do direito da União os regulamentos, as diretivas e as decisões, enquanto atos vinculativos, e as recomendações e pareceres, não vinculativos. A doutrina considera os restantes atos aqui não previsto como atípicos.

40 No processo T561/14 (ECLI:EU:T:2018:210), § 66.

do TFUE todos os atos adotados pelas instituições da União, independentemente da sua natureza ou da sua forma, que se destinem a produzir efeitos jurídicos vinculativos que podem afetar os interesses do recorrente, modificando de forma caracterizada a sua situação jurídica”⁴¹. E, o TG confirma a recorribilidade deste ato, concluindo “que a comunicação impugnada produz efeitos jurídicos vinculativos suscetíveis de afetar os interesses dos recorrentes, modificando de forma caracterizada a sua situação jurídica (...) na medida em que a comunicação impugnada encerra a posição definitiva da Comissão de não apresentar uma proposta de ato jurídico em resposta à ICE controvertida e encerra o processo de ICE intentado e prosseguido pelos recorrentes”⁴².

b) Outra ICE aqui escolhida deu lugar a duas decisões do Tribunal Geral por razões diversas. Tal acontece na ICE “Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe”⁴³, apresentada à Comissão em 2012⁴⁴. A Comissão, através de Decisão⁴⁵ indeferiu o pedido de registo, pelo que os organizadores da ICE solicitaram ao Tribunal Geral (TG) a anulação desta decisão⁴⁶. O Tribunal Geral reconheceu os argumentos invocados. A ação foi procedente e a decisão de 2013 anulada, num processo resolvido em três anos e três meses. Houve lugar a intervenientes no processo. Seguiu-se o registo parcial da mesma ICE em decisão

41 Idem, § 68.

42 Idem, § 77 e 79.

43 Entretanto já encerrada, percurso em Informações sobre a iniciativa | Iniciativa de cidadania europeia (europa.eu)

44 Com o objeto de melhorar a proteção das pessoas pertencentes a minorias nacionais e linguísticas e a reforçar a diversidade cultural e linguística na União, no objetivo de aprovar uma série de atos legislativos para melhorar a proteção das pessoas pertencentes a minorias nacionais e linguísticas e a reforçar a diversidade cultural e linguística junto com medidas relativas às línguas regionais e minoritárias, à educação e à cultura, à política regional, à participação, à igualdade, ao conteúdo dos meios de comunicação social e ao apoio estatal concedido pelas autoridades regionais.

45 Decisão C(2013) 5969 final da Comissão, de 13 de setembro de 2013 (não publicada), disponível em Registo de documentos da Comissão - C(2013)5969 (europa.eu)

46 Acórdão do Tribunal Geral, Minority SafePack/Comissão, de 3 de fevereiro de 2017, no processo T646/13 (ECLI:EU:T:2017:59).

de 2017⁴⁷.

Porém, surge um novo processo, desencadeado, precisamente, por um dos Estados-Membros interveniente no processo anterior, a Roménia, que agora assume o papel de recorrente e contra a Comissão, mais uma vez em processo de anulação, agora relativamente à decisão de 2017. Desta vez, contra o registo efetuado, afinal, pela Comissão, no resultado da demanda anterior. A Comissão registou parcialmente a ICE e este Estado-Membro não concorda com o teor desta ICE, considerando, nomeadamente, que o registo deveria ter sido recusado já “que os domínios de ação concretos visados (...), pelo seu objeto e pelos seus objetivos, (...) exorbit[am] manifestamente a esfera de competência da União”⁴⁸. Resultou no acórdão do Tribunal de Geral de setembro de 2019 (T-319/17)⁴⁹.

Foi negado provimento ao recurso, num processo resolvido em dois anos e três meses. Houve também lugar a intervenientes no processo.

É uma situação curiosa em que um só pedido de registo de uma ICE deu lugar a dois processos de anulação de decisões da Comissão apreciados no Tribunal Geral: primeiro contra a decisão de recusa de registo pela Comissão e, em seguida, com a anulação dessa decisão e conseqüente registo da ICE, um segundo processo contra essa decisão de registo. Sempre em análise a aplicação e interpretação dos requisitos de tramitação de uma ICE.

Notas conclusivas

Os pressupostos de realização de uma iniciativa de cidadania europeia são simples: consiste num instrumento inovador de democracia participativa, que permite que a um milhão de

47 Decisão (UE) 2017/652 da Comissão de 29 de março de 2017, JOUE L 92 de 06.04.2017, pp. 100 a 104. Em EUR-Lex - 32017D0652 - EN - EUR-Lex (europa.eu)

48 No processo T-391/17 (ECLI:EU:T:2019:672), § 24.

49 Acórdão do Tribunal Geral, Roménia/Comissão, de 24 de setembro de 2019, T-391/17 (ECLI:EU:T:2019:672). Em CURIA - Documents (europa.eu)

cidadãos da UE de, pelo menos, sete Estados-Membros convidar a Comissão Europeia a apresentar propostas legislativas em matérias de domínio da competência da União Europeia.

A prática assumida pela Comissão Europeia e confirmada pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, como analisado pelos exemplos escolhidos, vai no sentido de um grande rigor na observância estrita desses pressupostos.

A jurisprudência confirma também a ampla margem de apreciação da Comissão nas suas respostas quando no sentido de não dar seguimento às medidas solicitadas por uma ICE. Na sua posição de instituição da União Europeia e dotada da quase exclusiva primazia de iniciativa legislativa na União, a Comissão consegue uma abrangência sobre o direito da União que lhe permite apreciar da oportunidade, adequabilidade e necessidade das medidas requeridas.

Em quase uma década de exercício deste instrumento, os casos que chegam ao TJUE são tão poucos que é possível enumerá-los. Tal pode significar que se trata de um instrumento jurídico eficaz e claro, que, por isso, poucas situações de litígio coloca e, quando as coloca, é por divergentes posições na interpretação dos requisitos de tramitação.

Uma vez que está sempre em causa a posição da Comissão como instituição exclusiva para lidar com uma ICE, a matéria é causa cabe no direito institucional da União Europeia. E as situações de litígio surgem com mais frequência contra a decisão de recusa da Comissão em admitir uma ICE, o que se justificará por ser ainda um instituto novo, de forma que os processos são ainda mais presentes na de começo, isto é, na decisão inicial. Há, apenas, um caso contra a posição final da Comissão, por comunicação, de não dar prosseguimento a uma ICE que alcança o final do percurso. Talvez pela mesma razão de ainda poucas terem alcançado este momento e esta tendência poder-se-á alterar com a evolução e o uso já crescente e mais frequente deste instrumento.

Referências bibliográficas

ALVES, Dora Resende; SILVA, Manuela Magalhães e FERREIRA, Maria João. “The value of new technologies in participatory democracy. The case of the European citizens’ initiative.”. *Doxa Comunicación*, 28, enero-junio 2019, pp. 37-53. ISSN: 1696-019X / e-ISSN: 2386-3978.

ALVES, Dora Resende. “A entrada em vigor do direito de iniciativa de cidadania europeia”. *Revista Jurídica*. Porto, Universidade Portucalense Infante D. Henrique. Nº 15 (2012), pp. 49 a 56. ISSN 0874-2839.

J. Organ (Editor) and A. Alemanno (Editor), *Citizen Participation in Democratic Europe: What Next for the EU?* ECPR Press, 2021. ISBN 978-1786612878.

GONÇALVES, Rubén Miranda. *Novas alternativas ao exercício da democracia tradicional: a democracia participativa*. *Revista Jurídica UNICURITIBA*. Vol 3, 44, 2016, pp. 426-437.

SILVA, Maria Manuela Magalhães e ALVES, Dora Resende. *Noções de Direito Constitucional e Ciência Política*. 3ª edição. Lisboa: Rei dos Livros, 2016. ISBN 978-989-8823-37-3.

Documentação

Regulamento (UE) 2019/788 do Parlamento Europeu e do Conselho

de 17 de abril de 2019 sobre a iniciativa de cidadania europeia, JOUE L 130 de 17.05.2019, pp. 55 a 81. Retificado no JOUE C 424 de 15.12.2020, pp. 60 e 61. Retificado no JO L 334 de 27.12.2019, p. 168. Versão consolidada em CL2019R0788PT0010020.0001_cp 1..1 (europa.eu)

Regulamento (UE) n.º 211/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, sobre a iniciativa de cidadania (JO L 65 de 11.3.2011, p. 1). Retificado no JOUE L 334 de 27.12.2019, p. 168. Revogado. Versão consolidada em 2019G04617PT_cp 1..1 (europa.eu) e CL2011R0211PT0060010.0001_cp 1..1 (europa.eu)