

# As Iniciativas dos Cidadãos como Instrumento de Democracia

Coordenação e Revisão Científica: Mário Simões Barata, Ângelo Abrunhosa, Dora Resende Alves



# As Iniciativas dos Cidadãos como Instrumento de Democracia

2024

*Coordenação*

Mário Simões Barata

Ângelo Abrunhosa

Dora Resende Alves

## AS INICIATIVAS DOS CIDADÃOS COMO INSTRUMENTO DE DEMOCRACIA

COORDENAÇÃO

Mário Simões Barata, Ângelo Abrunhosa, Dora Resende Alves

EDITOR

EDIÇÕES ALMEDINA, S.A.

Avenida Emídio Navarro, 81, 3D

3000-151 Coimbra

Tel.: 239 851 904 · Fax: 239 851 901

www.almedina.net · editora@almedina.net

DESIGN DE CAPA

EDIÇÕES ALMEDINA, S.A.

PRÉ-IMPRESSÃO

João Jegundo

IMPRESSÃO E ACABAMENTO

PAPELMUNDE

Dezembro, 2024

ISBN

978-989-40-2409-5

DEPÓSITO LEGAL

540877/24

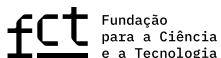
Este trabalho teve o apoio do Programa Contrato UIDB/04112/2020, financiado por fundos nacionais através da FCT I.P.

Os dados e as opiniões inseridos na presente publicação são da exclusiva responsabilidade do(s) seu(s) autor(es).

Toda a reprodução desta obra, por fotocópia ou outro qualquer processo, sem prévia autorização escrita do Editor, é ilícita e passível de procedimento judicial contra o infractor.



GRUPOALMEDINA



Fundação  
para a Ciência  
e a Tecnologia



JJP PORTUGALENSE INSTITUTE  
FOR LEGAL RESEARCH



## APRESENTAÇÃO

A ideia dos Coordenadores de desenvolver um projeto de investigação e apresentar uma obra que estudasse a Iniciativa de Cidadania Europeia (ICE) dista já algum tempo, porquanto os coordenadores se ocuparam da análise do instrumento descobrindo a cada abordagem novas facetas e ângulos de estudo diferentes. Estes coordenadores apresentam um percurso académico ligado ao estudo do Direito Constitucional e ao Direito da União Europeia e, como tal, atento à participação democrática e aos valores do Estado de direito. Como tal, sentiam que esta era uma obra que faltava. Esta é uma obra para a educação em cidadania.

A Iniciativa de Cidadania Europeia é, no quadro do Direito da União Europeia, a possibilidade de “[u]m milhão, pelo menos, de cidadãos da União, nacionais de um número significativo de Estados-Membros, pode[r] tomar a iniciativa de convidar a Comissão Europeia a, no âmbito das suas atribuições, apresentar uma proposta adequada em matérias sobre as quais esses cidadãos considerem necessário um ato jurídico da União para aplicar os Tratados” (artigo 11º, nº 4, do Tratado da União Europeia).

O mote segue a crença de Jean Monnet, numa essência do projeto da Europa que se trata não de agrupar Estados, mas antes de unir pessoas, e isso acontece pela ICE. Sempre na convicção da importância da divulgação deste mecanismo de participação, pretenderam os coordenadores reunir variados contributos, mas manter um texto que, sem ser demasiado ambicioso, antes didático-pedagógico, se leia bem e seja de fácil entendimento, numa intenção alargada de educação para a cidadania, no espírito do que indica a União Europeia.

Muito diretamente, está em causa a aplicação do Regulamento (UE) 2019/788, que veio substituir o Regulamento (UE) nº 211/2011. O Regulamento ICE de 2011 é ainda o ponto de apoio fulcral em muitas das análises presentes visto que foi ao abrigo desta legislação europeia que se desenvolveu o instrumento e que alguns problemas surgiram. O Regulamento ICE de 2019 apresenta-se ainda bastante recente.

Paralelamente, e, na sequência do sucesso que foi a iniciativa atinente à valorização do ensino superior politécnico, os coordenadores entenderam ampliar o âmbito da sua ideia originária e analisar igualmente a iniciativa dos cidadãos no quadro do processo legislativo consagrada no artigo 167º da Constituição da República Portuguesa de 1976 bem como a Lei que concretizou aquela forma de democracia semi-directa na lei fundamental.

Assim se apresenta um trabalho sobre **“As Iniciativas dos Cidadãos como Instrumento de Democracia”** com onze contribuições, ainda que mais fossem desejadas, porque o tema permanece com renovado interesse e perspetivas tendo em conta o número de iniciativas de cidadãos apresentadas à Assembleia da República nos últimos anos, bem como o registo de mais do que uma centena de ICE na União Europeia. Contudo, na necessidade de apresentar o trabalho ao público, assim se encerrou com três vertentes: uma geral, que aborda a iniciativa dos cidadãos em Portugal, bem como a ICE, nos planos processual e jurisprudencial; uma referente a casos de estudo nacionais e algumas ICE específicas; uma que olha para este instrumento democrático numa vertente multidisciplinar. Cada colaborador foi essencial, na sua especialidade, para a riqueza final e o papel da coordenação foi suave e facilitado pela qualidade das participações.

Importante salientar que o trabalho se desenvolveu no quadro do Instituto Jurídico Portucalense (IJP), centro de investigação que conta com o Pólo de Leiria e beneficiou do apoio do Programa Contrato UIDB/04112/2020, financiado por fundos nacionais através da FCT I.P. Embora composto maioritariamente de contributos de investigadores do Pólo de Leiria, a obra pretende testemunhar a forte interação que existe no plano da investigação com os investigadores da sede do IJP, bem como a abertura da coordenação para com a participação de alunos que já concluíram o grau de mestre ou de jovens doutorandos nas tarefas de investigação. Para além do suporte institucional, entendemos que um agradecimento público é devido a três pessoas: à Professora Doutora Manuela Magalhães da Silva, Diretora do IJP, que aceitou escrever o prefácio deste livro;

à Professora Doutora Susana Almeida, Coordenadora do IJP – Pólo de Leiria pelo incentivo que deu aos coordenadores da obra; à Doutora Ana Sofia de Sousa Machado Mota, Diretora da Biblioteca da Universidade Portuguesa, pela ajuda na escolha do título final deste trabalho e pela sua permanente disponibilidade para apoiar a articulação que deve existir entre a investigação e uma biblioteca universitária.

Por fim, pretendem os coordenadores, por ocasião dos 12 anos da iniciativa de cidadania europeia e os 50 anos da Revolução do 25 de Abril em 2024, apresentar esta obra num intuito de levar mais longe o valor da democracia.

Leiria e Porto, 20 de abril de 2024

*Os Coordenadores*

MÁRIO SIMÕES BARATA

ÂNGELO ABRUNHOSA

DORA RESENDE ALVES





## NOTAS BIOGRÁFICAS

### **Ana Maria Campos Xavier**

Mestranda em Direito, especialização em Ciências Jurídico-Políticas, da Universidade Infante Dom Henrique (UPT), Porto (Portugal). Especialização em Direito Constitucional, Faculdades Damasio, Cuiabá, MT (Brasil).

### **Ângelo Abrunhosa**

Doutor em Direito, Professor Adjunto do Instituto Politécnico de Leiria e Investigador do Instituto Jurídico Portucalense – Pólo de Leiria. Autor de várias publicações e comunicações, as suas principais linhas de investigação são o Direito Constitucional, o Direito Tributário e o Direito Civil.

### **Antónia Abrunhosa**

Mestre em Enfermagem de Saúde Familiar, Doutoranda em Enfermagem (Universidade Católica Portuguesa), Enfermeira, Assistente Convidada da Escola Superior de Enfermagem de Coimbra e membro da Sociedade Portuguesa de Enfermagem de Saúde Familiar. Autora de várias publicações e comunicações, a sua principal linha de investigação situa-se na área da Enfermagem de Saúde Familiar.

### **Dora Resende Alves**

Doutora em Direito, Professora Associada da Universidade Infante D. Henrique (UPT), cidade do Porto (Portugal). Investigadora do Instituto Jurídico Portucalense, Porto (Portugal).

### **Eugénio Pereira Lucas**

Licenciado, Mestre e Doutor em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e diplomado em Altos Estudos Jurídicos Europeus, pelo *Collège d'Europe*, Bruges, Bélgica. Professor Coordenador Principal na ESTG do Instituto Politécnico de Leiria, onde também desempenha funções de Coordenador do Departamento de Ciências Jurídicas e é membro do Conselho Técnico-Científico. Investigador integrado no IJP-Polo de Leiria tem como principais áreas de investigação o Direito da União Europeia e o Direito da Propriedade Industrial, áreas em que tem publicado diversos livros, capítulos em livros, artigos em revistas científicas e participado em conferências, de âmbito nacional e internacional.

### **Fátima Castro Moreira**

Licenciatura, mestrado e doutoramento em direito pela Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa – Porto. Docente da Universidade Portucalense desde 2016, onde leciona Direito do Mar, Direito Internacional Público e Direito da União Europeia, sendo também Coordenadora do Mestrado em Direito Transnacional e Editora-Adjunta da Revista Jurídica Portucalense. Investigadora do IJP – Instituto Jurídico Portucalense, onde coordena o Projeto FCM-Forum de Consciência Marítima. Advogada desde 2003, Auditora do Curso de Defesa Nacional (2015), membro da Direção do IPDM – Instituto Português de Direito do Mar, membro da SPDI – Sociedade Portuguesa de Direito Internacional e da ILA – International Law Association. É autora de várias publicações nacionais e internacionais no âmbito do Direito do Mar, do Direito Internacional e do Direito da União Europeia.

### **Fátima Pacheco**

Doutora em Direito (Ciências Jurídico-Políticas) pela Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa; Professora Adjunta no ISCAP (Politécnico do Porto); Membro do JusGov (Faculdade de Direito da Universidade do Minho), onde integra o grupo de Direitos Humanos, do CEI e do CEOS (ISCAP).

**Inês S. Almeida**

Doutoranda no programa doutoral em Ciência Política da Universidade de Aveiro e da Universidade da Beira Interior, recebendo bolsa de da Fundação para a Ciência e Tecnologia (2021.06378.BD). É investigadora colaboradora na Unidade de Investigação em Governança, Competitividade e Políticas Públicas (GOVCOPP) da Universidade de Aveiro. Os seus interesses de investigação são o processo de políticas públicas, as políticas de moralidade e a política partidária. É coautora do livro “Politics and Policies in the Debate on Euthanasia: Morality Issues in Portugal”, publicado pela Palgrave (2023).

**Isabelle Tulekian Azeredo Lopes**

Licenciada em Línguas Estrangeiras Aplicadas e Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Nice (França), doutorada em Tradução pela FLUP, é docente no ISCAP onde ensina Língua e Cultura Francesas e Tradução. Como investigadora e membro do Centro de Estudos Interculturais (CEI-ISCAP/P.Porto), participa em vários projetos relacionados com a interculturalidade e as questões migratórias.

**Luis F. Mota**

Professor auxiliar na Universidade do Minho e investigador no Centro de Investigação em Ciência Política (CICP-UM) e investigador colaborador no polo de Leiria do Instituto Jurídico Portucalense (IJP-IPLeiria) e na Unidade de Investigação em Governança, Competitividade e Políticas Públicas da Universidade de Aveiro (GOVCOPP-UA). É doutorado em Administração Pública e pós-doutorado em Políticas Públicas. Os seus interesses de investigação são o processo de políticas públicas, a governação em rede, as reformas do setor público, os grupos de interesse e a integração social de grupos vulneráveis.

**Luísa Álvares**

Professora adjunta no ISCAP, onde tem lecionado, desde 2004, diversas unidades curriculares das áreas de Português, de Comunicação e de Teorias da Tradução. Paralelamente, tem realizado traduções, de francês para português, de obras literárias de autores contemporâneos. Além das línguas, da literatura e da tradução, os seus interesses de investigação incluem ainda as questões das migrações, da integração dos migrantes e da formação de mediadores interculturais.

### **Mário Simões Barata**

Cursou Ciência Política na McGill University (Canadá). É licenciado e mestre em Direito (Ciências Jurídico-Políticas) pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. No ano-letivo 2001-2002 ingressou, como assistente, no Instituto Politécnico de Leiria. Em 2014, doutorou-se em Direito na especialidade de Ciências Jurídicas-Políticas na Universidade de Coimbra com a dissertação Formas de Federalismo e O Tratado de Lisboa: Confederação, Federação e Integração Europeia. Atualmente, é Professor Adjunto no Politécnico de Leiria e Investigador do Instituto Jurídico da Portucalense – Pólo de Leiria. Investiga e publica nas áreas de Ciência Política, Direito Constitucional, Direito da União Europeia e Direito do Trabalho.

### **Miguel Régio de Almeida**

Doutor e Mestre em Ciências Jurídico-Filosóficas, pós-graduado em Direitos Humanos e licenciado em Direito, pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. É Professor Adjunto Convocado da ESTG-Politécnico de Leiria, após ter laborado na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, no Instituto Superior Bissaya Barreto e sido bolseiro da Fundação para a Ciência e a Tecnologia. É membro integrado do IJP-PLeia e investigador colaborador do UCILeR. Somando diversas publicações, conferências e a organização de eventos académicos, as áreas heurísticas que mais cultiva são a Filosofia dos Direitos Humanos, o Pensamento Jurídico Crítico e os Estudos Culturais do Direito.

### **Nuno Mendes Claro**

Licenciado (Ciências Jurídico-Civilísticas) e Pós-Graduado em Direito Penal Económico e Europeu pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, bem como titular do DEA – Diploma de Estudos Avançados em Direito (Programa de Doutoramento) pela UEx – Universidade da Extremadura (Cáceres/ Espanha). Advogado e docente na ESTG do Instituto Politécnico de Leiria, onde leciona desde o ano letivo 2002/2003, como Assistente Convocado, é também Autarca e, desde 2017, Vereador na Câmara Municipal de Condeixa-a-Nova.

**Nuno Salvador**

Nuno Salvador nasceu em Leiria, em 1978. Licenciado em Engenharia Informática pelo Politécnico de Leiria (2003), concluiu um Mestrado em Informática (2009) e uma Pós-graduação em Segurança e Computação Forense (2017). Em 2022, obteve o Título de Especialista em Ciências Informáticas. Desde 2002, trabalha no Município de Pombal, onde liderou projetos de modernização administrativa premiados. Atualmente, é Chefe de Divisão de Informática, Modernização e Sistemas Inteligentes, coordenando iniciativas de Transformação Digital e Smart Cities. Com 10 anos de experiência na docência no Politécnico de Leiria, leciona disciplinas de Governança e Segurança dos Dados e Sistemas de Informação, orientando dissertações e estágios. É também formador em tecnologias de informação, com foco em cibersegurança.

**Natan Oliveira de Souza**

Advogado e Mestre em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade Portuguesa Infante D. Henrique. Investigador do Instituto Jurídico Português. A sua investigação incide sobre o Direito da União Europeia e o Direito de Migração.



## PREFÁCIO

É com grande satisfação que apresento este livro, com o título: *As Iniciativas dos Cidadãos como Instrumento da Democracia*, fruto de um profundo e meticuloso projeto de investigação no âmbito do Instituto Jurídico Portucalense (IJP).

O mesmo é coordenado pelos investigadores: Mário Simões Barata, Manuel Ângelo Gomes Abrunhosa Marques de Almeida e Dora Resende Alves.

Este trabalho representa, não apenas uma análise aprofundada, mas também um olhar abrangente sobre as iniciativas legislativas dos cidadãos, tanto no contexto nacional como no âmbito da União Europeia.

Numa era em que a participação cívica e o envolvimento dos cidadãos nas decisões políticas são cada vez mais valorizados, este livro surge como uma contribuição fundamental para a compreensão e aperfeiçoamento destes processos democráticos.

O livro encontra-se estruturado em três partes: conceito e jurisprudência, casos: iniciativas de cidadania em Portugal e na União Europeia e perspetiva multidisciplinar sobre o tema.

Ao explorar o conceito e a jurisprudência subjacentes a essas iniciativas, os Autores fornecem uma base sólida para o debate e para a reflexão sobre o papel dos cidadãos na formulação de legislação, quer nacional quer europeia, que pode vir a vigorar na sociedade portuguesa e europeia.

Através da análise de casos concretos, tanto em Portugal como no contexto mais amplo da União Europeia, este livro oferece insights valiosos sobre os desafios e as oportunidades enfrentadas pelos cidadãos ao procurarem influenciar a agenda legislativa. Ao destacar tanto os sucessos

quanto os obstáculos encontrados, os Autores fornecem uma visão panorâmica das práticas e das dinâmicas que moldam as iniciativas de cidadania.

Além disso, ao adotar uma perspectiva multidisciplinar, este livro enriquece ainda mais o debate, integrando contribuições de diversas áreas do conhecimento tais como a área da ética, a do uso das novas tecnologias de informação, a do papel da língua na iniciativa de cidadania e a dos direitos humanos, cada perspectiva oferece um novo entendimento sobre as complexidades inerentes à participação cívica no processo legislativo.

Como tal, esta obra não só é uma leitura essencial para acadêmicos e investigadores interessados na democracia participativa no direito constitucional e europeu, mas também para legisladores, juristas e todos os cidadãos comprometidos com a construção de sociedades mais justas e inclusivas.

Neste contexto, gostaria de expressar minha gratidão aos Coordenadores da obra e aos Autores e envolvidos neste projeto, cujo empenho e dedicação foram fundamentais para o seu êxito.

Da mesma forma, gostaria de agradecer em nome do Instituto Jurídico Portucalense pelo seu compromisso contínuo com a promoção da investigação de alta qualidade e relevância social.

Que este livro seja não apenas uma fonte de conhecimento, mas também um catalisador para a ação, inspirando-nos a todos a nos envolvermos ativamente na construção de um futuro democrático e participativo.

Porto, julho de 2024

MARIA MANUELA MAGALHÃES SILVA

*Diretora interina do Instituto Jurídico Portucalense*

*Professora Associada da Universidade Portucalense Infante D. Henrique*



**PARTE I**  
**CONCEITOS E JURISPRUDÊNCIA**



# A INICIATIVA LEGISLATIVA E OS GRUPOS DE CIDADÃOS NA CONSTITUIÇÃO E NA LEI

NUNO MENDES CLARO  
MÁRIO SIMÕES BARATA

**Resumo:** O artigo trata os termos e as condições constantes da Constituição e da lei em que grupos de cidadãos eleitores podem exercer o seu direito de iniciativa legislativa junto da Assembleia da República Portuguesa, bem como as formas pelas quais se desenvolve a sua participação no procedimento legislativo a que assim dão origem. Para tanto, o trabalho analisa o artigo 167<sup>o</sup> da lei fundamental e explica a génese da Lei nº 17/2003, de 4 de junho, que regula o direito de iniciativa legislativa. Considera ainda o regime vigente e a sua evolução e descreve sumariamente as várias ocasiões em que foi sendo exercido ao longo dos anos desde a sua adoção na IX legislatura, de modo a permitir uma avaliação do impacto que estes procedimentos tiveram (ou poderiam ter tido) na produção legislativa portuguesa e perspetivar a forma como, no futuro, eles podem e devem ser interpretados, quer pelos cidadãos eleitores, quer pelo legislador democraticamente eleito.

**Palavras-chave:** cidadãos; iniciativa legislativa; Constituição; lei; impactos

**Abstract:** The article deals with the terms and conditions set out in the Constitution and the law under which groups of voting citizens can exercise their right of legislative initiative before the Portuguese Parliament, as well as how they participate in the legislative procedure that they originate. To this end, the paper analyses Article 167 of the Portuguese Constitution and

explains the genesis of Law nº 17/2003, of 4 June, which regulates the right of legislative initiative. It also analyses the current regime as well as its evolution and briefly describes the various occasions on which it has been exercised over the years since its adoption in the 9th legislature, to allow for an assessment of the impact that these procedures have had (or could have had) on Portuguese legislative production and to provide a perspective on how, in the future, they can and should be interpreted, both by the electorate and by the democratically elected legislator.

**Keywords:** citizens; legislative initiative; Constitution; law; impacts

## 1. Introdução

A versão originária da Constituição da República Portuguesa (CRP) aprovada em 2 de abril de 1976, não continha qualquer procedimento de democracia semidirecta. Dito de outro modo: a lei fundamental não contemplava mecanismos de democracia participativa como: o referendo; a iniciativa popular; o veto; o plebiscito. Contudo, as sucessivas revisões constitucionais acolheram alguns destes procedimentos recortados pela doutrina, designadamente: o referendo e a iniciativa popular.

Na verdade, as consultas directas aos eleitores a nível local foram consagradas na primeira revisão constitucional (1982) e o referendo nacional na segunda revisão da Constituição (1989). Posteriormente, o referendo regional foi introduzido na lei fundamental aquando da quarta revisão constitucional em 1997. Esta última revisão é igualmente importante no que toca a consagração constitucional da iniciativa popular. A iniciativa popular “é um procedimento democrático que consiste em facultar ao povo (a uma percentagem de eleitores ou a um certo número de eleitores) a iniciativa de uma proposta tendente à adoção de uma norma constitucional ou legislativa” (Canotilho, 2003, p. 295). Assim, os cidadãos eleitores podem pedir à assembleia legislativa a aprovação de uma lei ou apresentar um projeto de lei já redigido sobre uma determinada matéria. Esta abertura à iniciativa popular manifesta-se no alargamento do poder de iniciativa da lei disciplinada no artigo 167º da lei fundamental, que trata uma das fases fundamentais no processo legislativo, a grupos de cidadãos.

Os termos e as condições em que grupos de cidadãos eleitores podem exercer o seu direito de iniciativa legislativa junto da Assembleia da Repú-

blica Portuguesa, bem como as formas pelas quais se desenvolve a sua participação no procedimento legislativo a que assim dão origem, são o tema de que cuidamos neste trabalho. Compreender as origens deste direito, o regime vigente e a sua evolução, bem como conhecer as ocasiões em que foi sendo exercido ao longo dos últimos anos, permitir-nos-á avaliar melhor o impacto que estes procedimentos tiveram (ou poderiam ter tido) na produção legislativa portuguesa e perspetivar a forma como, no futuro, eles podem e devem ser interpretados, quer pelos cidadãos eleitores, quer pelo legislador democraticamente eleito. Portanto, este trabalho visa apresentar e analisar o artigo 167º da lei fundamental na ótica da iniciativa de lei despoletada por um grupo de cidadãos bem como a Lei nº 17/2003, de 4 de junho, que concretiza o nº 1 daquele preceito constitucional.

## **2. O Regime Vigente. Suas Origens e Evolução**

### **2.1. No Plano Constitucional**

A Constituição da República Portuguesa na sua versão original, a resultante do Decreto de 10 de Abril de 1976, determinava no seu artigo 170º, nº 1, quanto à iniciativa legislativa, que a mesma competia somente aos Deputados e ao Governo, bem como, no respeitante às regiões autónomas, às respetivas assembleias regionais. Assim, resumia-se apenas aos órgãos mencionados o poder de iniciativa legiferante.

Tal circunstância não foi alterada substancialmente pela primeira revisão constitucional, levada a cabo pela Lei Constitucional nº 1/82, de 30 de Setembro, que, no contexto que ora apreciamos, se limitou a adicionar os grupos parlamentares ao lote dos personagens beneficiários do poder de iniciativa legislativa. Não obstante esta cirúrgica alteração visando o artigo 170º, consideramos que há outra alteração aquando da revisão de 1982 que se afigura relevante para o nosso estudo, qual seja, a que incidiu sobre o artigo 2º do texto constitucional, que determinou que a expressão “*criação de condições para o exercício democrático do poder pelas classes trabalhadoras*”, constante do mesmo artigo, fosse substituída pela expressão “*realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa*”. Visando atenuar a distância entre os cidadãos e o poder político, podemos considerar que esta nova formulação do artigo 2º foi precursora das mudanças que, na matéria do nosso estudo, se viriam a concretizar mais tarde.

Em 1989, a segunda revisão constitucional, concretizada pela Lei Constitucional nº 1/89, de 8 de Julho, bastou-se apenas em considerar, para este

efeito, a (então) nova figura do Referendo, adaptando a epígrafe e o corpo do artigo 170º a esta nova e importante solução de democracia participativa que se adotou nesta segunda revisão.

Aquando da terceira revisão constitucional, resultante da Lei Constitucional nº 1/92, de 25 de Novembro, o processo de construção da União Europeia, razão maior desta revisão, não impôs qualquer alteração ao contexto da iniciativa legislativa, logo, o artigo 170º da Constituição também não sofreu, nesse momento, qualquer alteração.

E foi só em 1997, aquando da quarta revisão constitucional, determinada pela Lei Constitucional nº 1/97, de 20 de Setembro, que a par de uma renumeração (o até então artigo 170º da Constituição passou a artigo 167º) se verificou uma determinante alteração da Constituição, passando-se a permitir que, nos termos e condições estabelecidos na lei, grupos de cidadãos eleitores pudessem também assumir a iniciativa legislativa. Esta alteração constitucional foi aprovada por unanimidade, e teve origem em propostas apresentadas pelo PS e pelo PCP. O PCP já havia apresentado idêntica proposta na revisão constitucional de 1989, não tendo obtido então a sua aprovação. Surgia, assim, o direito de iniciativa legislativa. O poder de iniciativa legislativa, esse, já existia antes, atribuído aos Deputados, ao Governo e às assembleias das regiões autónomas. Do mesmo passo que consagra a possibilidade de iniciativa legislativa por grupos de cidadãos, a exercer nos termos e condições a estabelecer por lei, a Constituição fixou desde logo limites a este poder de iniciativa. Assim, os grupos de cidadãos eleitores não podem apresentar projetos de lei que envolvam, no ano económico em curso, um aumento das despesas ou uma diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento, conforme dispõe, ainda hoje, a regra-travão prevista no artigo 167º, nº 2 da Constituição e que era já limite imposto anteriormente às iniciativas dos Deputados.

De então para cá, no plano constitucional, da quinta, sexta e sétima revisões constitucionais, de 2001 (Lei Constitucional nº 1/2001, de 12 de Dezembro), de 2004 (Lei Constitucional nº 1/2004, de 24 de Julho) e de 2005 (Lei Constitucional nº 1/2005, de 12 de Agosto), respetivamente, não resultou nenhuma alteração quanto a esta matéria, verificando-se apenas em 2004 a adaptação do artigo 167º da Constituição à nova fórmula de referência das Assembleias Legislativas das regiões autónomas.

Consolidadas que estavam as soluções no plano constitucional, impunha-se então cumprir a Constituição, impunha-se, portanto já desde 1997,

a aprovação das medidas legislativas necessárias para tornar exequíveis as normas constitucionais, ou não dispusesse o agora artigo 167º, nº 1, que o direito de iniciativa legislativa atribuído aos grupos de cidadãos eleitores se haveria de concretizar, mas nos termos e condições estabelecidos numa nova Lei ainda por aprovar.

Destarte que se poderia até aqui apreciar e verificar, durante largo tempo, uma inconstitucionalidade por omissão das medidas legislativas necessárias para tornar exequíveis as normas constitucionais. Ocorre que, nos termos do artigo 283º da Constituição da República Portuguesa, a legitimidade para a requerer ao Tribunal Constitucional caberia ao Presidente da República, ou ao Provedor de Justiça (ou, com fundamento em violação de direitos das regiões autónomas, aos presidentes das Assembleias Legislativas das regiões autónomas) e não consta que tal tenha ocorrido no período que decorreu entre 1997 e 2003.

## **2.2. O Artigo 167º da CRP**

A matéria relativamente à iniciativa da lei encontrava-se originalmente no artigo 170º da CRP de 1976. A numeração atual – artigo 167º – resulta da Lei Constitucional nº 1/97 e o texto da disposição é fruto de quatro revisões constitucionais. Em concreto, as revisões de 1982, 1989, 1997 e 2004 alteraram a redação primitiva da norma atinente à iniciativa da lei. Assim, a atual redação do artigo 167º da CRP dispõe o seguinte:

Artigo 167º – (Iniciativa da lei e do referendo)

1. A iniciativa da lei e do referendo compete aos Deputados, aos grupos parlamentares e ao Governo, e ainda, nos termos e condições estabelecidos na lei, a grupos de cidadãos eleitores, competindo a iniciativa da lei, no respeitante às regiões autónomas, às respectivas Assembleias Legislativas.

2. Os Deputados, os grupos parlamentares, as Assembleias Legislativas das regiões autónomas e os grupos de cidadãos eleitores não podem apresentar projectos de lei, propostas de lei ou propostas de alteração que envolvam, no ano económico em curso, aumento das despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento.

3. Os Deputados, os grupos parlamentares e os grupos de cidadãos eleitores não podem apresentar projectos de referendo que envolvam, no ano económico em curso, aumento das despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento.

4. Os projectos e as propostas de lei e de referendo definitivamente rejeitados não podem ser renovados na mesma sessão legislativa, salvo nova eleição da Assembleia da República.

5. Os projectos de lei, as propostas de lei do Governo e os projectos e propostas de referendo não votados na sessão legislativa em que tiverem sido apresentados não carecem de ser renovados na sessão legislativa seguinte, salvo termo da legislatura.

6. As propostas de lei e de referendo caducam com a demissão do Governo.

7. As propostas de lei da iniciativa das Assembleias Legislativas das regiões autónomas caducam com o termo da respectiva legislatura, caducando apenas com o termo da legislatura da Assembleia da República as que já tenham sido objecto de aprovação na generalidade.

8. As comissões parlamentares podem apresentar textos de substituição, sem prejuízo dos projectos e das propostas de lei e de referendo a que se referem, quando não retirados.

Conforme já afirmamos a disposição regula a iniciativa da lei. Contudo, não é a única matéria objeto de regulamentação, na medida em que o preceito disciplina igualmente a iniciativa do referendo nacional. No entanto, este trabalho apenas tratará das normas constitucionais atinentes à iniciativa da lei.

A propósito do artigo 167º da lei fundamental a doutrina chama a atenção para a necessidade de estabelecer uma diferença entre a iniciativa legislativa e a competência legislativa. Neste sentido, Jorge Miranda e Rui de Medeiros sustentam que não estamos perante conceitos semelhantes. A “iniciativa legislativa significa propor a lei, competência significa decretar a lei” (2018, p. 562). Dito de outro modo, a iniciativa visa desencadear o procedimento legislativo com vista a modificar a ordem jurídica, ao passo que a competência remete para “a capacidade para aprovar atos legislativos” (Silva & Alves, 2016, p. 156). Em determinadas situações, há uma coincidência entre a iniciativa e a competência (por exemplo: os deputados). Noutras, o sujeito constitucional tem um direito subjetivo público (por exemplo: iniciativa de cidadãos ou grupos de cidadãos). Tal leva a doutrina a utilizar a expressão “iniciativa popular ou social” quando estamos perante a iniciativa da lei desencadeada por grupos de cidadãos (Miranda & Medeiros, 2018, p. 562).

O nº 1 do artigo 167º da lei fundamental estabelece que o poder de iniciativa legislativa reside numa pluralidade de sujeitos. Em concreto, a Cons-



tuição recorta os seguintes candidatos: deputados; grupos parlamentares; Governo; grupos de cidadãos eleitores. A Constituição alude igualmente às Assembleias Legislativas Regionais no que diz respeito às regiões autónomas (RA) e este segmento da norma deverá ser lido em harmonia com o estatuído no artigo 227º da lei fundamental. A Lei nº 17/2003, de 04 de junho, concretiza o segmento do preceito constitucional que reconhece o poder de iniciativa a grupos de cidadãos eleitores e será objeto de um tratamento autónomo no ponto seguinte deste trabalho. Jorge Miranda e Rui de Medeiros afirmam que a iniciativa legislativa dos cidadãos ou iniciativa popular é “um direito fundamental de natureza análoga aos direitos de participação política consagrados no capítulo II da Parte I da Constituição” (2018, p. 564).

A doutrina trata igualmente a questão relativamente à natureza interna ou externa das iniciativas. Assim, a iniciativa dos deputados e dos grupos parlamentares é uma iniciativa interna que se manifesta em projetos de lei. Diferentemente, a iniciativa do Governo e das Assembleias Legislativas Regionais é uma iniciativa externa que reveste a forma de proposta de lei. No entanto, a iniciativa de cidadãos é diferente, na medida em que ela é simultaneamente interna e externa. É interna dado que provem do povo representado na Assembleia da República e é externa por ter uma origem fora da Assembleia da República. Por último, a iniciativa dos cidadãos reveste a forma de projeto de lei (Miranda & Medeiros, 2018, p. 564).

Tal como a iniciativa de lei dos Deputados, dos grupos parlamentares e do Governo a iniciativa dos cidadãos é uma “iniciativa genérica”, dado que “pode versar sobre quaisquer matérias, salvo as reservas e os limites que a Constituição estabeleça. Pelo contrário, a iniciativa de leis da Assembleia Legislativas Regionais é uma iniciativa específica, balizada pelo território” (Miranda & Medeiros, 2018, p. 565). Consequentemente, estas apenas podem tratar de matérias que dizem respeito às regiões autónomas.

O nº 2 do artigo 167º da Constituição impõe um limite ao poder de iniciativa legislativa em matéria financeira reconhecida aos Deputados, grupos parlamentares, Assembleias Legislativas Regionais e grupos de cidadãos. Na verdade, aqueles não podem apresentar “projectos de lei, propostas de lei ou propostas de alteração que envolvam, no ano económico em curso, aumento das despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento”. No entanto, a norma não limita a capacidade do Governo. Assim, o Governo pode desencadear uma iniciativa legisla-

tiva em matéria financeira “desde que se trate de propostas de alteração à proposta de orçamento” (Canotilho & Moreira, 2014, p. 349). A proibição estabelecida no nº 2 vale para o ano económico em curso. Tal significa que os projetos de lei ou propostas de lei podem implicar um aumento de despesa ou diminuição da receita nos anos económicos subsequentes.

O nº 4 do artigo 167º da Constituição impede a dupla apreciação de um projeto de lei ou de uma proposta de lei na mesma sessão legislativa. Assim, a rejeição de um projeto de lei ou de uma proposta de lei implica que o mesmo já não pode ser objeto de nova apreciação na mesma sessão legislativa. Por outras palavras, a norma estabelece uma proibição de repetição de apreciação de propostas ou projetos que foram rejeitados de modo a evitar que a Assembleia da República desperdice o seu tempo. Contudo, o projeto de lei ou proposta de lei poderá ser reapreciada na sessão legislativa seguinte. Para além desta hipótese, a última parte do preceito estabelece uma exceção à proibição. Assim, se uma nova Assembleia da República for eleita ela poderá reapreciar o projeto/proposta de lei na mesma sessão legislativa. A razão de ser desta exceção prende-se com o facto da composição do órgão fruto da nova eleição ser diferente daquela que apreciou o projeto/proposta de lei anteriormente e constitui uma “homenagem ao princípio democrático” (Miranda & Medeiros, 2018, p. 568).

O nº 5 do artigo 167º da lei fundamental disciplina a hipótese do projeto/proposta de lei que não foi objeto de qualquer votação na sessão legislativa anterior. Em concreto, o projeto/proposta de lei não foi aprovado, rejeitado ou retirado. Assim, esses projetos/propostas de lei não carecem de ser renovados na sessão legislativa subsequente a não ser que a sessão anterior tenha sido a última da legislatura. Esta solução constitucional configura um “aflorescimento da ideia da continuidade da legislatura, sendo as sessões legislativas simples calendarizações dos trabalhos da AR” (Canotilho & Moreira, 2014, p. 352).

Por fim, o nº 8 do artigo 167º da CRP dispõe que as comissões parlamentares podem apresentar textos de substituição quando os projetos/proposta de lei não forem retirados. A norma constitucional em apreço levanta duas questões. A primeira relativamente à problemática da retirada e a segunda atinente aos poderes das comissões parlamentares. Um projeto/proposta de lei apresentada por um grupo de cidadãos só pode ser retirada pelo mesmo. Dito de outro modo, o poder de retirada pertence ao autor do projeto/ proposta de lei. Contudo, a doutrina entende que este

poder está condicionado ao próprio processo legislativo e considera que os autores poderão retirar os mesmos até a aprovação na generalidade (Cano-telho & Moreira, 2014, p. 353). As comissões parlamentares poderão apresentar textos de substituição durante a apreciação na generalidade ou na especialidade. Contudo, tais textos são encarados como alternativos e não impedem uma votação relativamente aos projetos ou propostas originárias.

### **2.3. No Plano Legal (*de jure constituendo*)**

Nas VII (1995-10-27 a 1999-10-24) e VIII (1999-10-25 a 2002-04-04) Legislaturas foram iniciados processos legislativos visando regular o direito de iniciativa legislativa popular, tendo sido inclusivamente aprovados vários projetos de lei, na generalidade, sem que, no entanto, as respetivas leis tenham sido aprovadas.

O primeiro processo legislativo relativo à iniciativa legislativa popular iniciou-se logo em outubro de 1997, com a apresentação pelo Partido Comunista Português (PCP) do Projeto de Lei nº 422/VII. A esta iniciativa seguiu-se a apresentação, em fevereiro de 1998, do Projeto de Lei nº 455/VII, do Partido Social Democrata (PSD) e do Projeto de Lei nº 456/VII, do Partido Socialista (PS). Todos estes projetos foram objeto de relatório e parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, aprovados por unanimidade em fevereiro de 1998. O debate na generalidade, seguido da aprovação por unanimidade de todos os projetos, teve lugar logo nesse mesmo mês. Porém, a VII Legislatura veio a terminar em outubro de 1999 sem que se tivesse concluído a respetiva apreciação na especialidade, o que conduziu à caducidade do processo legislativo e à necessidade da renovação das iniciativas na legislatura seguinte.

Na VIII Legislatura, o PSD apresentou, em janeiro de 2000, o Projeto de Lei nº 75/VIII, a que se seguiram, o Projeto de Lei nº 95/VIII, do PCP (de fevereiro de 2000), o Projeto de Lei nº 192/VIII, do PS (de maio de 2000) e o Projeto de Lei nº 193/VIII, do Bloco de Esquerda (BE) (igualmente em maio de 2000). Todos estes projetos foram objeto de relatório e parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, aprovado por unanimidade. O debate na generalidade e a aprovação por unanimidade de todos os projetos ocorreram ainda em maio de 2000. Contudo, mais uma vez, o processo legislativo relativo à iniciativa legislativa popular não se concluiu, uma vez que a dissolução da Assembleia da República no início de 2002 conduziu inevitavelmente à caducidade dos

projetos de lei. Na noite das eleições autárquicas de 16 de dezembro de 2001, devido à falta de apoio ao Governo que os resultados autárquicos indicavam, o então Primeiro-Ministro António Guterres declarou demitir-se para evitar que o país caísse num “*pântano político*”, provocando a queda do XIV Governo constitucional e a posterior dissolução da Assembleia da República por parte do Presidente da República Jorge Sampaio.

Aqui chegados, a verdade é que desde 1997 a solução legislativa que se esperava e que a Constituição impunha não surgiu.

No arranque da IX Legislatura (2002-04-05 a 2005-03-09), logo no mês de Maio de 2002, os Deputados do Bloco de Esquerda (BE) João Teixeira Lopes e Francisco Louçã, apresentaram o Projeto de Lei 9/IX/1 sobre Iniciativa Legislativa de Cidadania.

Igualmente em maio de 2002, os Deputados do Partido Socialista (PS) José Magalhães, Alberto Martins e Jorge Lacão, apresentaram o Projeto de Lei 51/IX/1 que visava regular e garantir o exercício do direito de Iniciativa Legislativa Popular.

Em junho de 2002, os Deputados do Partido Comunista Português (PCP) António Filipe, Lino de Carvalho, Bernardino Soares, Rodeia Machado e Bruno Dias, apresentaram o Projeto de Lei 68/IX/1 sobre Iniciativa Legislativa Parlamentar.

E, ainda em 2002, no mês de outubro, os Deputados do Partido Social Democrata (PSD) Guilherme Silva e Luís Marques Guedes, conjuntamente com os do partido Centro Democrático Social – Partido Popular (CDS-PP) Telmo Correia e Isabel Gonçalves, apresentaram o Projeto de Lei 145/IX/1 subordinado ao tema da iniciativa da lei por grupos de cidadãos eleitores.

Todos estes projetos de lei foram admitidos, baixaram à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, e foram objeto de votação nesta Comissão na sua reunião nº 43, em 16 de outubro de 2002, tendo sido aprovados por unanimidade, com os votos a favor de PSD, PS, CDS-PP, PCP, BE e PEV.

A discussão conjunta na generalidade teve lugar no dia 18 de outubro, e as votações na generalidade e votação final global, verificaram-se no dia 24 de outubro de 2002, na reunião plenária nº 52, com aprovação por unanimidade, fruto dos votos a favor de PSD, PS, CDS-PP, PCP, BE e PEV.

Chegávamos assim, meses mais tarde, e finalmente, ao Decreto da Assembleia da República 46/IX sob o título: Iniciativa legislativa de cidadãos, aprovado em 24 de Abril de 2003, que veio a dar origem à Lei

nº 17/2003, de 4 de junho<sup>1</sup> que passou a regular os termos e condições em que grupos de cidadãos eleitores exercem o direito de iniciativa legislativa junto da Assembleia da República, bem como a sua participação no procedimento legislativo a que deram origem.

#### 2.4. No Plano do Direito Comparado

No plano do Direito Comparado o direito de iniciativa legislativa popular já se encontrava previsto em alguns ordenamentos jurídicos estrangeiros, designadamente no espanhol, no italiano, e no brasileiro.

Em Espanha, o artigo 87º, nº 3, da Constituição espanhola determina que *“Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia”*. No país vizinho esta matéria é hoje regulada pela Ley Orgánica 3/1984, de 26 de Março<sup>2</sup>, reguladora da iniciativa legislativa popular, vigente desde 16 de Abril de 1984.

Em Itália, a previsão do artigo 71º da Constituição da República Italiana determina que *“A iniciativa das leis pertence ao Governo, a cada membro das Câmaras e aos órgãos e entidades aos quais seja conferida por lei constitucional. O povo exerce a iniciativa das leis, mediante proposta, por parte de pelo menos cinquenta mil eleitores, de um projeto redigido em artigos.”* Em Itália, relevam para este efeito, a LEGGE 25 maggio 1970, n. 352, o DECRETO-LEGGE 9 marzo 1995, n. 67, bem como a LEGGE 5 maggio 1995, n. 159.

No Brasil, o artigo 61º da Constituição da República Federativa do Brasil, prevê que *“A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição..”*, sendo que logo no inciso § 2º do mesmo artigo se prevê que *“A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional<sup>3</sup>, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos*

<sup>1</sup> <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/17-2003-553428>

<sup>2</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1984-7249>

<sup>3</sup> Correspondia, em 2023, a cerca de 1 milhão e 600.000 eleitores. <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/t/seai/sig-eleicao-eleitorado/home?session=107105315257460>

*por cento dos eleitores de cada um deles.”* Noutros planos, estadual e local, dita a Constituição brasileira que a lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual, e as iniciativas populares de projetos de lei de interesse específico dos Municípios, das cidades ou de bairros, exigirão a manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado.

Hoje, na União Europeia, o Artigo 11º, nº 4 do Tratado da União Europeia prevê que *“Um milhão, pelo menos, de cidadãos da União, nacionais de um número significativo de Estados-Membros, pode tomar a iniciativa de convidar a Comissão Europeia a, no âmbito das suas atribuições, apresentar uma proposta adequada em matérias sobre as quais esses cidadãos considerem necessário um ato jurídico da União para aplicar os Tratados. Os procedimentos e condições para a apresentação de tal iniciativa são estabelecidos nos termos do primeiro parágrafo do artigo 24º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.”* Consequentemente, o artigo 24º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (ex-artigo 21º TCE) dispõe que *“O Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de regulamentos adotados de acordo com o processo legislativo ordinário, estabelecem as normas processuais e as condições para a apresentação de uma iniciativa de cidadania na aceção do artigo 11.º do Tratado da União Europeia, incluindo o número mínimo de Estados-Membros de que devem provir os cidadãos que a apresentam.”*

## **2.5. No Plano Legal (*de jure constituto*)**

E eis-nos então chegados à primeira sessão legislativa da IX legislatura (2002-04-05 a 2005-03-09) com a aprovação, em 24 de Abril de 2003, do Decreto da Assembleia da República 46/IX, na Reunião Plenária nº 111, por unanimidade, com os votos a favor do PSD, PS, CDS-PP, PCP, BE e PEV.

Objeto de promulgação e de referenda ministerial no mês de Maio seguinte, foi finalmente publicada em *Diário da República* a Lei nº 17/2003, de 4 de junho, que veio assim regular o direito de iniciativa legislativa previsto no artigo 167º da Constituição da República Portuguesa.

As soluções propostas e as matrizes nela seguidas são, essencialmente, as seguintes:

### **a) Do direito de iniciativa legislativa**

Consagra-se, sem margem para dúvidas, o direito e exercício da iniciativa popular junto da Assembleia da República.

## b) Da titularidade

Na formulação original, são titulares do direito de iniciativa legislativa os cidadãos regularmente inscritos no recenseamento eleitoral em território nacional e também os cidadãos portugueses residentes no estrangeiro e regularmente recenseados, desde que a iniciativa tivesse por objeto matéria que lhes dissesse especificamente respeito. De então para cá, neste ponto, a Lei foi já alterada por duas ocasiões<sup>4</sup> fixando-se desde 1 de outubro de 2016 na solução de que, são titulares do direito de iniciativa legislativa *“os cidadãos definitivamente inscritos no recenseamento eleitoral, quer no território nacional, quer no estrangeiro”* conforme dispõe o artigo 2º. Para o exercício deste direito de iniciativa legislativa dos cidadãos a Lei começou por exigir a apresentação à Assembleia da República de projetos de lei subscritos por um mínimo de 35000 cidadãos eleitores. Com a Lei Orgânica nº 1/2016, de 26 de Agosto (em vigor a partir de 1 de outubro de 2016) o número mínimo de cidadãos eleitores reduziu-se para os 20000 cidadãos eleitores. O artigo 2º da Lei nº 17/2003, de 4 de junho, foi mais tarde alterado pela Lei nº 52/2017, de 13 de julho, mas não sofreu nesta matéria qualquer alteração mantendo-se, portanto, a exigência dos 20000 cidadãos eleitores. A Assembleia da República pode solicitar aos serviços competentes da Administração Pública a verificação administrativa, por amostragem, da autenticidade da identificação dos subscritores da iniciativa legislativa.

## c) Das características da iniciativa

No artigo 6º da lei estabelecem-se os requisitos de forma que os projetos de lei deverão obedecer. Nomeadamente a designação, a justificação ou exposição de motivos, as assinaturas de todos os proponentes e forma de as apresentar (a Lei nº 47/2018, de 13 de agosto, alterou o regime jurídico do recenseamento eleitoral, aprovado pela Lei nº 13/99, de 22 de março, eliminando o número de eleitor), a identificação dos elementos (com um mínimo de 5 e o máximo de 10) que compõem a comissão representativa dos cidadãos subscritores, bem como a indicação de um domicílio para a mesma. Em todo o processo, há igualmente, nos termos do artigo 5º da Lei,

<sup>4</sup> Numa primeira ocasião pela Lei nº 26/2012, de 24 de Julho. Mais tarde, pela Lei Orgânica nº 1/2016, de 26 de Agosto.



a garantia de que o exercício do direito de iniciativa é livre e gratuito, não dando lugar ao pagamento de quaisquer impostos ou taxas. A Assembleia da República disponibiliza hoje uma plataforma eletrónica que permite a submissão da iniciativa legislativa e a recolha dos elementos referidos.

**d) Do objeto e Limites**

Nos termos do artigo 3º da Lei a iniciativa legislativa de cidadãos pode ter por objeto todas as matérias incluídas na competência legislativa da Assembleia da República, salvo as alterações à Constituição, as reservadas pela Constituição ao Governo, as reservadas pela Constituição às Assembleias Legislativas Regionais dos Açores e da Madeira, as do artigo 164º da Constituição, com exceção da alínea i)<sup>5</sup>, as amnistias e perdões genéricos, e as que revistam natureza ou conteúdo orçamental, tributário ou financeiro.

Por outro lado, os grupos de cidadãos eleitores não poderão apresentar iniciativas legislativas que violem a Constituição ou os princípios nela consignados, não contenham uma definição concreta do sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa, ou envolvam, no ano económico em curso, aumento das despesas ou diminuição das receitas previstas no Orçamento do Estado (norma-travão).

**e) Da admissão**

No artigo 8.º identificam-se de forma taxativa as circunstâncias que implicarão a não admissão das iniciativas legislativas populares.

**f) Dos trâmites procedimentais**

A iniciativa é admitida pelo Presidente da Assembleia da República. Admitida a iniciativa, o Presidente da Assembleia da República ordena a sua publicação no *Diário da Assembleia da República* e remete-a à comissão especializada competente para o exame em comissão, no prazo de 30 dias, elaborando-se o respetivo relatório e parecer. Tratando-se de matéria sujeita a participação ou consulta obrigatórias, a comissão promove o cumprimento das disposições legais aplicáveis. Em todo os casos será obrigatoriamente ouvida a comissão representativa dos cidadãos subscritores. Após o exame em Comissão, o Presidente da Assembleia da República promove

<sup>5</sup> Limite entretanto revogado pela Lei nº 51/2020, de 25 de agosto.



o agendamento da iniciativa para uma das 10 reuniões plenárias seguintes, para apreciação e votação na generalidade, sendo também notificada da data da reunião plenária a comissão representativa dos cidadãos subscritores. Aprovada na generalidade, a iniciativa é remetida à comissão competente em razão da matéria para apreciação e votação na especialidade, sendo esta votação sempre precedida de audição da comissão representativa dos subscritores. Finda a apreciação e votação na especialidade, a votação final global ocorre no prazo máximo de 15 dias, sendo, mais uma vez, a comissão representativa dos cidadãos subscritores notificada da data da reunião plenária para que a iniciativa seja agendada. Evidentemente que as iniciativas legislativas de cidadãos eleitores caducam com o fim da legislatura. Podendo as iniciativas não votadas na legislatura em que tiverem sido apresentadas serem renovadas na legislatura seguinte, mediante simples requerimento dirigido ao Presidente da Assembleia da República pela comissão representativa dos cidadãos subscritores, desde que não tenha decorrido mais de um ano entre a data da entrada da iniciativa na Assembleia da República e a data de entrada do requerimento de renovação. As iniciativas legislativas definitivamente rejeitadas não podem ser renovadas na mesma sessão legislativa. Para além do que se encontra, assim, especialmente previsto na Lei, aplicam-se, com as necessárias adaptações, as normas procedimentais do Regimento da Assembleia da República<sup>6</sup>.

### **3. Do Exercício do Novo Direito. As Iniciativas Legislativas: Casos de Sucesso e Insucesso**

Por conveniência de discurso, e para que o leitor nos possa acompanhar mais facilmente, adotaremos neste ponto um critério cronológico, associando as iniciativas às respetivas legislaturas e, dentro destas, às distintas sessões legislativas.

#### **a) IX Legislatura (2002-04-05 a 2005-03-09)**

Apesar da Lei nº 17/2003, de 4 de junho, determinar a sua entrada em vigor no 30º dia posterior ao da sua publicação, a verdade é que em todo o período

<sup>6</sup> Artigos 119º e seguintes do Regimento da Assembleia da República. [https://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao\\_Anotada/RegimentoAR\\_Anotado.pdf](https://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao_Anotada/RegimentoAR_Anotado.pdf)

restante da IX Legislatura (até 9 de Março de 2005, correspondente ao período dos Governos liderados por Durão Barroso e Santana Lopes), a primeira em que tais iniciativas poderiam surgir, não foram apresentados quaisquer projetos de lei subscritos por cidadãos eleitores. Um vazio seguramente justificado quer pela novidade desta solução, quer pela exigência dos requisitos, a começar desde logo pelas necessárias 35000 assinaturas de cidadãos eleitores.

## **b) X Legislatura (2005-03-10 a 2009-10-14)**

Nesta legislatura o PS consegue a sua primeira maioria absoluta, com 121 Deputados, e José Sócrates toma posse como Primeiro-Ministro do XVII Governo Constitucional. A 22 de janeiro de 2006, decorrem eleições presidenciais e Aníbal Cavaco Silva é eleito Presidente da República, conseguindo a maioria necessária logo na primeira volta. E, surgem as primeiras iniciativas ao abrigo da nova Lei. A saber:

### **1) O Projeto de Lei 183/X/1<sup>7</sup>**

#### **Arquitetura: Um direito dos cidadãos, um ato próprio dos Arquitetos**

Na primeira sessão legislativa da X legislatura (correspondente ao período do primeiro Governo liderado por José Sócrates) deu entrada, em 23 de Novembro de 2005, um Projeto de Lei com o intuito de revogar parcialmente o Decreto nº 73/73, de 28 de Fevereiro (decreto que havia reconhecido a arquitetos, engenheiros civis, agentes técnicos de engenharia e de minas, construtores civis e mesmo, em certas circunstâncias, a outros profissionais sem qualquer qualificação, competência para subscrever projetos de arquitetura). O que aqui estava em causa, fundamentalmente, era devolver e reservar aos Arquitetos um conjunto de competências, invocando-se razões sociais e jurídicas.<sup>8</sup> Este Projeto de Lei foi admitido, cumprido todo o longo percurso legalmente previsto até merecer aprovação

<sup>7</sup> <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=21093>

<sup>8</sup> Por nos parecer historicamente relevante, sempre destacamos o facto de o primeiro elemento da Comissão Representativa dos cidadãos neste processo ter sido a Arquitecta Helena Roseta, à data Presidente da Ordem dos Arquitectos, mas também eleita Deputada constituinte em 1975 e Deputada para o Parlamento em 1976 (por Lisboa), 1979 e 1980 (por Setúbal), 1987 (pelo Porto), 1995 e 2001 (por Lisboa), 2005 (por Coimbra) e 2015 (por Lisboa).

na votação final global, em 15 de Maio de 2009, com os votos a favor das bancadas do PS, PSD, BE, PEV, CDS-PP, Luísa Mesquita (Ninsc), José Paulo Areia De Carvalho (Ninsc), e a abstenção do PCP. No final, deu origem à Lei nº 31/2009, de 3 de julho<sup>9</sup>, ainda hoje vigente, apesar das alterações legais verificadas em 2015 e 2018.

Não obstante o facto da X legislatura ter sido a mais longa da nossa Assembleia da República, dado que os meses iniciais (entre março e setembro) foram acrescidos à primeira sessão legislativa, de forma a permitir a sua conclusão nos termos constitucionais, o facto é que na segunda, terceira e quarta sessões legislativas, desta X legislatura, não foram apresentados quaisquer outros projetos de lei subscritos por cidadãos eleitores.

### **c) XI Legislatura (2009-10-15 a 2011-06-19)**

A XI legislatura corresponde ao período do segundo Governo liderado por José Sócrates. Embora nesta legislatura tenham sido aprovadas, quer a lei que cria o procedimento de mudança de sexo e de nome próprio no registo civil, quer a que permite o casamento civil entre pessoas do mesmo sexo, o facto é que se testemunharam tempos politicamente agitados. A 23 de março de 2011, face à rejeição do Programa de Estabilidade e Crescimento, o Primeiro-Ministro José Sócrates apresentou a sua demissão. No mês seguinte é anunciada a decisão de pedido de ajuda financeira internacional ao FMI, Comissão Europeia e Banco Central Europeu (BCE) – que ficaram conhecidos como *troika*. A 31 de março, o Presidente da República Cavaco Silva convoca o Conselho de Estado que se manifesta, por unanimidade, favorável à dissolução da Assembleia da República. As eleições legislativas são convocadas para dia 5 de junho de 2011, concluindo-se, assim, aquela que foi então até à data, a mais curta legislatura da Assembleia da República (612 dias). Não é, pois, de estranhar que neste período de duas sessões legislativas da XI legislatura não tenham sido apresentados quaisquer Projetos de Lei por parte dos cidadãos eleitores.

### **d) XII Legislatura (2011-06-22 a 2015-10-22)**

Nas eleições de 5 de Junho de 2011 regista-se a maior taxa de abstenção até então verificada (41%). O PSD vence as eleições, conquistando 108

<sup>9</sup> <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/31-2009-491903>

Deputados, mas fica aquém da maioria absoluta. Assunção Esteves torna-se a primeira mulher a exercer o cargo de Presidente da Assembleia da República e, tendo em conta os resultados eleitorais, Pedro Passos Coelho é nomeado Primeiro-Ministro e estabelece um acordo de governo com o CDS-PP, partido então liderado por Paulo Portas.

### 1) Projeto de Lei 142/XII/1<sup>10</sup>

#### **Lei contra a precariedade**

Na primeira sessão legislativa da XII legislatura, deu entrada, em 16 de Janeiro de 2012, um Projeto de Lei que visava instituir mecanismos de combate ao falso trabalho independente, limitar o tempo permitido para os contratos a termo e promover a integração dos trabalhadores temporários nas instituições para as quais realizavam a sua atividade<sup>11</sup>. O Projeto de Lei foi admitido, embora com a necessidade inicial de notificar a Comissão Representativa para corrigir e completar o processo legislativo com as assinaturas necessárias, e cumpriu o percurso legalmente previsto, tendo sido discutido conjuntamente com outros Projetos de Lei que visavam combater os falsos recibos verdes, desenvolver os poderes da Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT) e outras matérias de natureza laboral. Foi finalmente aprovado, em votação final global, em 24 de Julho de 2013, por unanimidade, com os votos a favor das bancadas do PSD, PS, CDS-PP, PCP, BE e PEV. No final, deu origem à Lei nº 63/2013, de 27 de agosto<sup>12</sup>, ainda hoje vigente, que instituiu mecanismos de combate à utilização indevida do contrato de prestação de serviços em relações de trabalho subordinado, impondo várias alterações a outros diplomas até aí em vigor.

### 2) Projeto de Lei 368/XII/2<sup>13</sup>

#### **Proteção dos direitos individuais e comuns à Água**

Na segunda sessão legislativa da XII legislatura deu entrada, em 28 de Fevereiro de 2013, um Projeto de Lei que visava estabelecer o

<sup>10</sup> <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=36683>

<sup>11</sup> Nesta ocasião, o primeiro elemento da Comissão Representativa foi Tiago Gillot Faria, conhecido militante ativo do Bloco de Esquerda.

<sup>12</sup> <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/63-2013-499519>

<sup>13</sup> <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=37559>

direito fundamental à água e ao saneamento, e disposições de proteção deste direito, bem como do direito à água como ambiente e os direitos comuns à água e à propriedade pública da água como recurso e à sua gestão no interesse coletivo, hierarquizando as utilizações da água e impedindo a privatização e a mercantilização dos serviços de águas, das infraestruturas públicas e do domínio público hídrico.<sup>14</sup> O Projeto de Lei foi admitido e cumpriu o percurso legalmente previsto, tendo sido discutido na generalidade no dia 9 de Outubro de 2014 e votado, na generalidade, no dia seguinte, a 10 de outubro, onde foi rejeitado com os votos contra do PSD e do CDS-PP e os votos a favor do PS, PCP, BE e PEV.<sup>15</sup>

### 3) Projeto de Lei 790/XII/4<sup>16</sup>

#### **Lei de apoio à maternidade e paternidade pelo direito de nascer**

Na terceira sessão legislativa da XII legislatura não deu entrada nenhum Projeto-lei, mas na quarta sessão legislativa, os cidadãos eleitores disseram novamente presente, dando entrada, em 20 de Fevereiro de 2015, um Projeto-Lei subscrito por 48115 cidadãos (participantes em dezenas de Associações e Fundações que de uma forma profissional e voluntária todos os dias apoiam mulheres em risco de aborto em todo o País), que em larga medida tratava da regulamentação da chamada interrupção voluntária da gravidez (IVG), propondo diversas alterações a legislação em vigor no quadro de uma Lei de proteção da Família que alterasse a prática, o financiamento e os subsídios ao aborto, ainda que dentro do quadro legal da despenalização já referendada. O Projeto de Lei foi admitido, embora com verificação administrativa por amostragem das assinaturas, cumpriu o percurso legalmente previsto, sendo objeto de propostas de alteração e textos de substituição, tendo sido discutido

<sup>14</sup> Este Projeto-lei foi o resultado de um movimento cívico que reuniu um total de 44638 subscritores, próximos da Associação Água Pública, bem como de várias estruturas sindicais associadas ao PCP. Ver mais em <https://www.aguadetodos.com/>

<sup>15</sup> Registe-se que, nas eleições de 2011, o PS e o BE perderam Deputados, ficando os grupos parlamentares com 74 e 8 Deputados, respetivamente. O PSD aumentou para 108 Deputados ficando, porém, aquém da maioria absoluta. O grupo parlamentar do CDS-PP contava com 24 Deputados, o do PCP com 14, e o PEV com 2.

<sup>16</sup> <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=39069>

conjuntamente com outro Projeto de Lei que visava o pagamento de taxas moderadoras na interrupção de gravidez, quando realizada por opção da mulher, nas primeiras 10 semanas de gravidez. Foi finalmente aprovado, em votação final global, em 22 de Julho de 2015, com os votos contra do PS, PCP, BE e PEV, e os votos a favor do PSD e do CDS-PP. No final, deu origem à Lei nº 136/2015, de 7 de setembro<sup>17</sup>, que procedeu à primeira alteração à Lei nº 16/2007, de 17 de abril, sobre exclusão da ilicitude nos casos de interrupção voluntária da gravidez – proteção da maternidade e da paternidade. Esta Lei nº 136/2015, de 7 de setembro, resultante da iniciativa popular foi, entretanto, revogada pela Lei nº 3/2016, de 29 de fevereiro<sup>18</sup>, com efeitos logo em Março de 2016, num contexto novo, resultante dos resultados eleitorais que conduziram à XIII Legislatura.

#### 4) Projeto de Lei 976/XII/4<sup>19</sup>

**Proíbe o abate indiscriminado de animais, regula o controle das populações de animais errantes e as condições para criação e venda de animais de companhia.**

Ainda na quarta sessão legislativa da XII legislatura deu entrada, em 29 de Maio de 2015, um Projeto de Lei que visava proibir o abate indiscriminado de animais pelas câmaras municipais, instituindo uma política de controlo das populações de animais errantes e estabelecendo condições adicionais para criação e venda de animais de companhia. Este Projeto de Lei foi admitido, cumpriu todo percurso legalmente previsto, foi discutido conjuntamente com um outro Projeto de Lei sobre a criação de uma rede de centros de recolha oficial de animais e modernização dos serviços municipais de veterinária, até merecer a aprovação, por unanimidade, na votação final global, em 09 de Junho de 2016, com os votos a favor das bancadas do PSD, PS, BE, CDS-PP, PCP, PEV e PAN. No final, deu origem à Lei nº 27/2016, de 23 de agosto<sup>20</sup>, ainda hoje vigente.

<sup>17</sup> <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/136-2015-70196963>

<sup>18</sup> <https://files.diariodarepublica.pt/1s/2016/02/04100/0063500636.pdf>

<sup>19</sup> <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=39568>

<sup>20</sup> <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/27-2016-75170435>

### e) XIII Legislatura (2015-10-23 a 2019-10-24)

O PSD concorreu coligado com o CDS-PP, sob a designação Portugal à Frente. Sendo maioritários, perdem, contudo, a maioria absoluta, somando em conjunto 107 Deputados (89 eleitos pelo PSD e 18 pelo CDS-PP). O PS, o BE e o PCP aumentam a representação parlamentar, ficando, respetivamente, com 86, 19 e 15 Deputados. O PEV mantém os 2 Deputados e o PAN elege 1 Deputado. Pedro Passos Coelho é convidado a formar Governo e a 9 de novembro apresenta na Assembleia da República o Programa do XX Governo Constitucional. No segundo dia do debate são apresentadas 4 moções de rejeição. A primeira moção de rejeição, apresentada pelo PS, é aprovada, implicando a demissão do XX Governo Constitucional. A 26 de novembro de 2015, António Costa é nomeado Primeiro-Ministro, consagrando uma solução, inédita em Portugal, de nomeação pelo Presidente da República de um governo formado a partir do partido político que ficou em segundo lugar nas eleições – PS –, apoiado por uma maioria parlamentar, constituída pelo BE, PCP e PEV, e que fica conhecido como “geringonça”. Entretanto, nas eleições presidenciais de 24 de Janeiro de 2016, a que se apresentaram dez concorrentes, o maior número até à data, é eleito como Presidente da República Marcelo Rebelo de Sousa, com 52% dos votos. O Presidente da República Marcelo Rebelo de Sousa haverá de ser reeleito, em 24 de janeiro de 2021, com 60,7% dos votos, numa eleição realizada já na XIV Legislatura e em estado de emergência devido à pandemia provocada pelo vírus Sars-Cov-2.

Durante a primeira e segunda sessões legislativas desta XIII legislatura não são apresentados quaisquer Projetos de lei da autoria de grupos de cidadãos eleitores. Já na terceira e quarta sessões legislativas testemunharemos um período bastante profícuo neste tipo de iniciativas.

#### 1) Projeto de Lei 944/XIII/3<sup>21</sup>

##### **Consideração integral do tempo de serviço docente prestado durante as suspensões de contagem anteriores a 2018, para efeitos de progressão e valorização remuneratória**

Na terceira sessão legislativa deu entrada, em 12 de Julho de 2018, um Projeto de Lei que pretendia alterar o regime de contagem do tempo de serviço dos docentes para efeitos de progressão na carreira. Neste procedimento foi solicitada aos serviços competentes da Admi-

<sup>21</sup> <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=42868>

nistração Pública, a verificação por amostragem da autenticidade das assinaturas e a identificação dos subscritores. Cumpridos os restantes trâmites, foi objeto de votação, na generalidade, em 17 de Abril de 2019, tendo sido rejeitado com os votos contra do PS, a abstenção do PSD, CDS-PP, PCP, e PEV e os votos a favor do BE e do PAN.

## 2) Projeto de Lei 995/XIII/4<sup>22</sup>

### **Manutenção e abertura de farmácias nas instalações dos hospitais do Serviço Nacional Saúde**

Já na quarta sessão legislativa deu entrada, em 21 de Setembro de 2018, um Projeto de Lei que pretendia estabelecer o regime de instalação, abertura e funcionamento de farmácia de dispensa de medicamentos ao público nos hospitais do Serviço Nacional de Saúde e as condições da respetiva concessão, prevendo consequentemente a revogação de legislação vigente. Cumpridas as formalidades e tramitação habitual, foi discutida conjuntamente com outros Projetos de Lei da mesma área e aprovada, em votação final global, no dia 29 de Março de 2019, com os votos contra do BE, a abstenção do PSD, CDS-PP, PCP, PEV e PAN, e a favor do PS, Sandra Pereira (PSD), e Paulo Trigo Pereira (Ninsc). Supostamente haveria de ter dado lugar a uma nova Lei sobre o tema da manutenção de farmácias de dispensa de medicamentos ao público nos hospitais do Serviço Nacional de Saúde, mas o Decreto da Assembleia da República mereceu o veto do Presidente da República a 6 de Maio de 2019, até por diferenças do diploma da Assembleia da República face à proposta da iniciativa popular. Na sequência do veto presidencial, foi a confirmação do Decreto igualmente rejeitada, em deliberação de 14 de Junho de 2019, com os votos contra do BE e do CDS-PP, a abstenção do PSD, PAN, e Paulo Trigo Pereira (Ninsc) e a favor do PS, PCP e PEV.

## 3) Projeto de Lei 1195/XIII/4<sup>23</sup>

### **Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa**

Ainda na quarta sessão legislativa deu entrada, em 10 de Abril de 2019, um Projeto de Lei que pretendia a revogação da Resolução da

<sup>22</sup> <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=43026>

<sup>23</sup> <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=43665>



Assembleia da República nº 35/2008, de 29 de julho (que aprovou o Acordo do Segundo Protocolo Modificativo ao Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa). Este Projeto de Lei foi renovado na XIV Legislatura (iniciada em 2019-10-25) a requerimento da comissão representativa. A iniciativa não chegou a ser agendada pela Conferência de Líderes, por se entender não estarem cumpridos os requisitos constitucionais, legais e regimentais para o efeito (cfr., reunião da Conferência de Líderes do dia 16 de setembro de 2020). Assim sendo, à data de 28 de março de 2022, registou-se a caducidade da iniciativa.

#### 4) Projeto de Lei 1236/XIII/4<sup>24</sup>

##### **Termina com a atribuição de apoios financeiros por parte de entidades públicas para a realização de atividades tauromáquicas**

Em 18 de Junho de 2019, também durante a quarta sessão legislativa, é apresentado um novo Projeto de Lei, cujo objetivo é terminar com o financiamento da tauromaquia por parte de entidades públicas. Admitida a iniciativa, cumpriu os procedimentos legalmente previstos, inclusive com discussão conjunta com outros Projetos de semelhante intenção, até ser votada em 10 de Julho de 2020, onde foi rejeitada, com os votos contra do PS, PSD, PCP, CDS-PP, CHEGA, a abstenção dos deputados Sara Velez (PS), Luís Soares (PS), Elza Pais (PS), José Magalhães (PS), Catarina Marcelino (PS), a ausência de Joacine Katar Moreira (Ninsc), e os votos a favor do BE, PAN, PEV, e IL, bem como dos Deputados Bruno Aragão (PS), Ana Passos (PS), Célia Paz (PS), Rita Borges Madeira (PS), Diogo Leão (PS), Alexandra Tavares De Moura (PS), Carlos Brás (PS), Eduardo Barroco De Melo (PS), Cláudia Santos (PS), Filipe Neto Brandão (PS), Porfírio Silva (PS), Susana Correia (PS), Hugo Oliveira (PS), Joana Sá Pereira (PS), Sónia Fertuzinhos (PS), Maria Begonha (PS), Tiago Estevão Martins (PS), Luís Graça (PS), Pedro Delgado Alves (PS), Miguel Matos (PS), Tiago Barbosa Ribeiro (PS), Bacelar de Vasconcelos (PS), Hugo Carvalho (PS), Carla Sousa (PS), Maria Antónia de Almeida Santos (PS), Filipe Pacheco (PS), André Pinotes Batista (PS), Marina Gonçalves (PS), Anabela Rodrigues (PS), Isabel Rodrigues (PS), Olavo Câmara (PS), Cristina Rodrigues (Ninsc).

<sup>24</sup> <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=43848>

### f) XIV Legislatura (2019-10-25 a 2022-03-28)

As eleições legislativas realizaram-se a 6 de outubro de 2019. O PS consegue maioria, embora não absoluta, com 108 Deputados. Segue-se o PSD com 79 Deputados, o BE e o PCP com 19 e 10 Deputados, respetivamente. O PAN sobe para 4 Deputados, enquanto o PEV mantém o número, 2. Três partidos, Livre, IL e CHEGA, elegem um Deputado cada. Durante esta legislatura, a Deputada única representante do Livre e uma Deputada eleita pelo PAN passam a Deputadas não inscritas. António Costa toma posse como Primeiro-Ministro do XXII Governo Constitucional. Esta é uma legislatura que fica marcada pela pandemia provocada pelo vírus Sars-Cov-2, por períodos de confinamento, por inúmeras leis aprovadas com vigência temporária visando regular aspetos relacionados com a situação pandémica, e pela declaração e renovação, por 15 vezes, do estado de emergência. Na sequência da rejeição, na generalidade, da Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2022, o Presidente da República reúne o Conselho de Estado, e, no início de novembro de 2021, comunica ao país ter decidido dissolver a Assembleia da República e convocar eleições legislativas para o dia 30 de janeiro de 2022, que culminaram na maioria absoluta do PS na XV Legislatura.

#### 1) Projeto de Lei 33/XIV/1<sup>25</sup>

##### **Instituir o dia 16 de Maio como o “Dia do Portugal Activo”**

Argumentando com o facto de Portugal ter uma das mais baixas taxas de atividade física e desportiva da União Europeia, bem como alto nível de obesidade, de inatividade física e diabetes, entre outros fatores, deu entrada, em 31 de Outubro de 2019, um Projeto-Lei que visava instituir o dia 16 de Maio como o “Dia do Portugal Activo”, a celebrar-se, anualmente, em todo o território nacional. A iniciativa foi submetida e disponibilizada para subscrição na plataforma<sup>26</sup> de participação da Assembleia da República. Contudo, perfez apenas um total de 17423 eleitores subscritores e, conseqüentemente, a iniciativa não cumpriu o requisito de ser subscrita por um mínimo de

<sup>25</sup> <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=43990>

<sup>26</sup> <https://participacao.parlamento.pt/initiatives/?type=initiatives> Nos termos da alteração legal promovida em 2017, pela Lei nº 52/2017, de 13 de julho, a Assembleia da República passou a disponibilizar uma plataforma eletrónica que permite a submissão da iniciativa legislativa e a recolha dos elementos referidos no Artigo 6º da Lei nº 17/2003 de 4 de Junho.

20000 cidadãos eleitores devidamente identificados, nem tão pouco a Comissão Representativa supriu tal falta no prazo legal que lhe foi concedido para tal. De modo que, face à circunstância, acabou por não ser admitida a iniciativa por Despacho proferido a 14 de fevereiro de 2020.<sup>27</sup>

## 2) Projeto de Lei 133/XIV/1<sup>28</sup>

### **Carreira especial de técnico superior das áreas de diagnóstico e terapêutica.**

Em 3 de Dezembro de 2019, ainda na quarta sessão legislativa, é apresentado um Projeto de Lei, cujo objetivo foi alterar o regime da carreira especial de técnico superior das áreas de diagnóstico e terapêutica, o regime legal da carreira aplicável a estes os técnicos, bem como o regime remuneratório aplicável à carreira e as regras de transição dos trabalhadores para esta carreira. O seu percurso implicou, como acontece noutras ocasiões, a discussão conjunta com outros Projetos de Lei associados ao mesmo setor. Face à proposta de um texto de substituição apresentado pela Comissão de Administração Pública, Modernização Administrativa, Descentralização e Poder Local, os Cidadãos, bem como o PCP e o BE retiraram as suas iniciativas a favor do texto de substituição. Nessa versão, acabou o Projeto de Lei por ser votado e aprovado, em votação final global, a 22 de Abril de 2021, com os votos contra do PS, a abstenção da IL, e os votos a favor do PSD, BE, PCP, CDS-PP, PAN, PEV, CHEGA, Cristina Rodrigues (Ninsc), e Joacine Katar Moreira (Ninsc). Esta iniciativa acabou por originar a Lei nº 34/2021, de 8 de junho<sup>29</sup>, ainda hoje vigente.

## 3) Projeto de Lei 214/XIV/1<sup>30</sup>

### **Procriação medicamente assistida post mortem**

Nesta primeira sessão legislativa da décima quarta legislatura deu também entrada, em 17 de Fevereiro de 2020, um Projeto de Lei

<sup>27</sup> Iniciativa de igual teor haverá de surgir na legislatura seguinte, o Projeto de Lei 357/XV/1, igualmente sem sucesso, nota de que daremos detalhe mais adiante neste trabalho.

<sup>28</sup> <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=44233>

<sup>29</sup> <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/34-2021-164798789>

<sup>30</sup> <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=44463>

pretendendo concretizar uma vontade que mereceu grande atenção mediática e acompanhamento por parte dos meios de comunicação social. A primeira signatária da iniciativa foi Ângela Sofia de Castro Vieira Ferreira, que à data pugnava pela possibilidade, então vedada por Lei, de inseminação artificial com sémén de cônjuge já falecido. Contestava-se que uma mulher que iniciasse um processo de procriação medicamente assistida, durante a doença do seu marido ou companheiro, tendo criado e preservado o seu sémén e com consentimento prévio assinado, não pudesse dar continuidade ao desejo do casal e a um projeto de vida ponderado cuidadosamente e conjuntamente<sup>31</sup>. E, deste modo, pretendia-se alterar a Lei nº 32/2006, de 26 de julho, relativa à procriação medicamente assistida. O Projeto foi objeto de discussão conjunta com outros que cuidavam do mesmo tema, e deu origem a um texto final apresentado pela Comissão de Saúde, que foi votado e aprovado em reunião plenária, em 25 de Março de 2021. Ocorre que o Decreto da Assembleia da República daqui resultante foi objeto de veto por parte do Presidente da República Marcelo Rebelo de Sousa e, só mais tarde, um novo Decreto, com alterações introduzidas, mereceu nova aprovação em reunião plenária da Assembleia de 22 de Outubro de 2021, com os votos contra do PSD, CDS-PP, CH, a abstenção de 5 deputados do PS, e os votos a Favor do PS, BE, PCP, PAN, PEV, IL, Cristina Rodrigues (Ninsc), e Joacine Katar Moreira (Ninsc). Nesta segunda versão, mereceu o Decreto a devida promulgação, e deu origem à Lei nº 72/2021, de 12 de novembro<sup>32</sup>, ainda vigente, que passou a permitir o recurso a técnicas de procriação medicamente assistida através da inseminação com sémén após a morte do dador, nos casos de projetos parentais expressamente consentidos, alterando a Lei nº 32/2006, de 26 de julho (procriação medicamente assistida).

<sup>31</sup> Este caso deu inclusive origem a uma minissérie documental “Amor sem fim”, emitida no programa Alexandra Borges / TVI: <https://tvi.iol.pt/noticias/sociedade/alexandra-borges/amor-sem-fim-mais-de-8-mil-pessoas-querem-alteracao-a-lei-que-impede-angela-de-engravidar>

<sup>32</sup> <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/72-2021-174244807>

#### 4) Projeto de Lei 513/XIV/2<sup>33</sup>

##### **Procede à nacionalização dos CTT**

Deu entrada a 16 de Setembro de 2020, carregada automaticamente através da plataforma de participação da Assembleia da República e visava a apropriação pública por via de nacionalização do controlo acionista dos CTT – Correios de Portugal, S.A. (CTT).<sup>34</sup> A iniciativa foi, entretanto, retirada, sem mais, em 6 de Outubro de 2020.

#### 5) Projeto de Lei 581/XIV/2<sup>35</sup>

##### **Proibição das corridas de cães em Portugal**

Em 4 de Novembro de 2020 deu entrada um Projeto de Lei que pretendia estabelecer a proibição das corridas de cães em Portugal. Entendia-se aqui por “corridas de cães” todos os eventos que envolvessem a instigação à corrida, por via de isco vivo ou morto (recorrentemente lebres), ou mesmo sem isco, de animais da família *Canidae* em pistas, amadoras ou profissionais, instalações, terrenos ou outros tipos de espaço, públicos ou privados, com fins competitivos e/ou recreativos. Consequentemente, pretendia-se, também, adicionar ao Código Penal um novo tipo de ilícito criminal, bem como criar contra-ordenações neste contexto. O Projeto fez o seu caminho procedimental normal, foi discutido juntamente com outros da mesma natureza e sujeito a votação na generalidade, em 22 de Outubro de 2021, em resultado da qual acabou por ser rejeitado, por força dos votos contra do PSD, PCP, CDS-PP, CH e IL, Pedro do Carmo (PS), Norberto Patinho (PS), da Abstenção do PS e do PEV, e a Favor do BE, PAN, Ana Passos (PS), Pedro Delgado Alves (PS), Cristóvão Norte (PSD), Margarida Balseiro Lopes (PSD), Pedro Pinto (PSD), Alexandre Poço (PSD), Cristina Rodrigues (Ninsc) e Joacine Katar Moreira (Ninsc).

<sup>33</sup> <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=45242>

<sup>34</sup> Nesta ocasião, o primeiro subscritor foi Manuel Carvalho da Silva, antigo líder sindical (CGTP-IN), investigador e professor universitário português, e a mesma mereceu também a subscrição de outros históricos da política portuguesa, entre outros, Francisco Anacleto Louçã, que integrava também a Comissão Representativa.

<sup>35</sup> <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=45451>

**6) Projeto de Lei 754/XIV/2<sup>36</sup>**

**Resgate Animal no Plano Nacional de Emergência**

O Projeto deu entrada em 25 de Março de 2021, potenciado por episódio que mereceu larga atenção mediática. Na noite de 18 para 19 de julho de 2020 pelo menos 73 animais morreram carbonizados e muitos outros ficaram gravemente feridos em canis alegadamente ilegais em Santo Tirso. A presente iniciativa pretendia introduzir a obrigação de criação de um Plano Nacional de Resgate Animal e a formação obrigatória aos agentes de proteção civil nesta matéria, procedendo, para o efeito, a várias alterações de normas em vigor. Não obstante, acabou por caducar em 28 de Março de 2022.

**7) Projeto de Lei 809/XIV/2<sup>37</sup>**

**Valorização do ensino politécnico nacional e internacionalmente**

Deu entrada em 23 de Abril de 2021, e após verificação administrativa, por amostragem, da autenticidade da identificação dos subscritores do projeto de lei, foi solicitada a apresentação de 482 subscritores adicionais. Visou a alteração da designação das instituições politécnicas para Universidades Politécnicas e a possibilidade legal e formal de estas outorgarem o grau de doutor, implicando a alteração da Lei de Bases do Sistema Educativo, bem como do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior. Foi objeto de discussão conjunta com outros Projetos de Lei de igual natureza, votado e aprovado em 24 de Fevereiro de 2023, na versão do texto final apresentado pela Comissão de Educação e Ciência, com os votos contra de José Pedro Ferreira (PS), Cláudia Santos (PS), Filipe Neto Brandão (PS), Joana Sá Pereira (PS), Bruno Aragão (PS) e António Topa Gomes (PSD), e os votos a Favor do PS, PSD, CH, IL, PCP, BE, PAN, e L. Neste caso, o processo acabou por dar origem à Lei nº 16/2023, de 10 de abril<sup>38</sup>, ainda hoje em vigor.

<sup>36</sup> <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=110570>

<sup>37</sup> <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=110717>

<sup>38</sup> <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/16-2023-211573083>

Na terceira sessão legislativa desta XIV legislatura não se testemunharam quaisquer iniciativas deste género e, mercê da dissolução da Assembleia da República em 5 de dezembro de 2021<sup>39</sup>, não se chegou a uma quarta sessão legislativa.

### **g) XV Legislatura (2022-03-29 a 2024-03-25)**

A 29 de março de 2022 iniciou-se a XV Legislatura, resultante das eleições legislativas de 30 de janeiro de 2022. O cenário político altera-se com a vitória por maioria absoluta do PS (conquistando 120 dos 230 mandatos) e António Costa toma posse como Primeiro-Ministro do XXIII Governo Constitucional.

#### **1) Projeto de Lei 357/XV/1<sup>40</sup>**

##### **Instituir o dia 16 de Maio como o ‘Dia do Portugal Activo’**

Na sequência de outro Projeto de Lei já apresentado, a que acima fizemos referência (Projeto de Lei 33/XIV/1), deu entrada em 18 de Outubro de 2022. Subscrito por 19747 eleitores devidamente identificados, não supriu no prazo previsto o número de subscritores em falta para o mínimo de 20000 legalmente exigido, não tendo passado da publicação em *Diário da Assembleia da República*.

#### **2) Projeto de Lei 855/XV/1<sup>41</sup>**

##### **Alargamento da Licença Parental inicial**

A 6 de Julho de 2023 deu entrada um projeto de lei que visava prosseguir políticas de proteção na parentalidade e de conciliação da vida profissional com a vida familiar, através de medidas que permitam às famílias voltar a ter mais filhos e conseguir fazer face ao inerente encargo no seio familiar, designadamente por via de maior suporte económico aquando dos primeiros 6 meses de amamentação (defendendo a amamentação exclusiva até aos 6 meses), com as consequentes alterações às normas laborais e outras vigentes. O Projeto de Lei percorreu os trâmites previstos, tendo baixado à Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão, onde foi objeto de vota-

<sup>39</sup> <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-presidente-republica/91-2021-175397134>

<sup>40</sup> <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=152026>

<sup>41</sup> <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=173175>

ção e aprovado por unanimidade, em 4 de Outubro de 2023, com os votos do PS, PSD, CH, PCP e BE, registando-se a ausência da IL. Esteve em apreciação pública de 10 de Agosto a 9 de Setembro de 2023. O Relatório/Parecer da Comissão foi enviado ao Presidente da Assembleia da República em 4 de Outubro de 2023 e ainda que nos termos da Lei o agendamento da discussão na generalidade deva ser promovido pelo Presidente da Assembleia da República para uma das 10 reuniões plenárias seguintes à receção do parecer da Comissão, não houve registo desse agendamento.

Na segunda sessão legislativa da XV Legislatura não deram entrada quaisquer iniciativas da autoria de grupos de cidadãos eleitores.

E, entretanto, nos termos do Decreto do Presidente da República nº 12-A/2024, de 15 de janeiro,<sup>42</sup> foi a Assembleia da República novamente dissolvida, na sequência da demissão do Primeiro-Ministro António Costa, e fixado o dia 10 de março de 2024 para a eleição dos Deputados à Assembleia da República.

#### **h) XVI Legislatura (2024-03-26 a ...)**

A 26 de março de 2024 iniciou-se a XVI Legislatura em resultado das eleições legislativas de 10 de Março de 2024. A Aliança Democrática (PSD/CDS/PPM) venceu as eleições conquistando 80 dos 230 mandatos em disputa, e Luís Montenegro tomou posse a 2 de Abril de 2024 como Primeiro-Ministro do XXIV Governo Constitucional.

À data em que escrevemos estas linhas, nas exatas vésperas da apresentação e discussão do programa do XXIV Governo, não é, pois, de estranhar que, de entre as já 75 iniciativas apresentadas, nenhuma seja resultado de iniciativas dos cidadãos eleitores.

#### **4. O Futuro – Conclusões**

Registam-se casos que vingaram e que não vingaram, de sucesso e de insucesso, como é normal e expectável nestas ocasiões. E mesmo alguns casos objeto de reversão aquando de relevantes mudanças políticas e de composição da Assembleia da República. «*It's politics, stupid!*».

Por outro lado, assinala-se a preponderância, quase sempre, de subscritores muito politizados, quando não mesmo políticos e Deputados no ativo.

<sup>42</sup> <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-presidente-republica/12-a-2024-836604945>



O espaço virgem da cidadania não alcançou, ainda, em pleno, o potencial que a Lei lhe atribuiu.

O percurso, já longo, da vigência da Lei nº 17/2003, de 4 de junho, permite, ainda assim, concluir que os seus resultados são meritórios, embora talvez tenham ficado aquém no que ao número de diplomas aprovados e vigentes diz respeito.

Produzirá a substancial redução das taxas de abstenção das últimas eleições legislativas semelhante efeito quanto a novas iniciativas e projetos? Só o futuro o dirá.

## **Bibliografia**

- Canotilho, J. J. G. (2003). *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª edição. Almedina.
- Canotilho, J. J. G. & Moreira, V. (2014). *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Volume II, Artigos 108º a 296º, 4ª edição. Coimbra Editora.
- Miranda, J. (2014). *Manual de Direito Constitucional*, Volume III: Tomo V; Tomo VI; Tomo VII. Coimbra Editora.
- Miranda, J., & Medeiros, R. (2018). *Constituição Portuguesa Anotada*, Volume II: Organização Económica, Organização do Poder Político, Artigos 80º a 201º. Universidade Católica Editora.
- Silva, M. M. M. & Alves, D. R. (2016). *Noções de Direito Constitucional e Ciência Política*, 3ª edição. Rei dos Livros.



# DESAFIOS E OPORTUNIDADES NA IMPLEMENTAÇÃO DA INICIATIVA DE CIDADANIA EUROPEIA: UMA ANÁLISE DOS ASPETOS PROCESSUAIS

EUGÉNIO LUCAS

**Resumo:** Este artigo desenvolve uma análise dos principais aspetos processuais relativos à implementação de uma iniciativa de cidadania europeia (ICE), de acordo com o Regulamento (UE) n.º 2019/788. É efetuada inicialmente uma breve análise da evolução legislativa deste instituto jurídico, com especial destaque para as principais diferenças entre o Regulamento (UE) n.º 211/2011, que criou a ICE, e o Regulamento (UE) n.º 2019/788, que atualmente regula a ICE, alterações muitas delas efetuadas em consequência da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia. Num segundo tópico são analisadas as diferentes fases processuais relativas à implementação de uma ICE, passando pela preparação, pelo registo, até à decisão da Comissão Europeia, numa vertente legal e jurisprudencial. Num terceiro tópico é efetuada uma breve análise das ICE já apresentadas, realçando o reduzido número de ICE que deram origem a propostas de alteração de legislação. Nas considerações finais é efetuada uma apreciação global do mérito da ICE e das principais dificuldades que enfrenta, da dificuldade em obter um milhão de assinaturas, de conseguir superar o teste de admissibilidade jurídica e, ultrapassadas estas etapas, esperar que a Comissão Europeia decida iniciar um processo legislativo com base na proposta da ICE.

**Palavras-chave:** Iniciativa de cidadania europeia, Regulamento (UE) n.º 211/2011, Regulamento n.º (UE) n.º 2019/788; Democracia participativa.

**Abstract:** This article analyzes the main procedural aspects relating to the implementation of a European Citizens' Initiative (ECI), in accordance with Regulation (EU) No. 2019/788. Initially, it provides a brief analysis of the legislative evolution of this legal institute, with special emphasis on the main differences between Regulation (EU) no. 211/2011, which created the ECI, and Regulation (EU) no. 2019/788, which currently regulates the ECI. Many of these changes were introduced in response to the jurisprudence of the Court of Justice of the European Union. Secondly, the different procedural phases relating to the implementation of an ECI are analyzed, including preparation, registration, until the decision of the European Commission, from a legal and jurisprudential perspective. In the third and last topic, a brief analysis of the ECIs already presented is carried out, highlighting the small number of ECIs that originated the proposed changes to legislation. In the final considerations, an overall assessment is made of the merit of the ICE and the main difficulties it faces, the difficulty in obtaining one million signatures, in being able to overcome the legal admissibility test and, once these steps have been overcome, waiting for the European Commission to decide to initiate a legislative process based on the ECI proposal.

**Keywords:** European citizens' initiative, Regulation (UE) nº 211/2011, Regulation (EU) n.º 2019/788, Participatory democracy .

## Introdução

A iniciativa de cidadania europeia (ICE) é um instrumento jurídico-político que, cumpridas certas condições, permite aos cidadãos da União Europeia (UE) convidarem a Comissão Europeia a apresentar uma proposta de ato jurídico sobre uma área que entendam necessária para o desenvolvimento da UE e, em simultâneo, contribui para desenvolver o diálogo e o debate sobre temas relevantes para o futuro da UE, numa tentativa de envolver os cidadãos no debate político e melhorar o funcionamento democrático da UE.

A ICE funciona com base num modelo desenvolvido durante a preparação da Convenção sobre o Futuro da Europa (2002-2003), que tinha por objetivo a reforma dos tratados de modo a permitir um debate mais transparente destinado a aproximar a UE dos cidadãos e o combate ao populismo e ao défice democrático da UE, aproximando a tomada de decisão

dos cidadãos e promovendo uma nova legitimação da unidade política da Europa, solução que depois foi reproduzido no Tratado de Lisboa,

O enquadramento doutrinal da ICE é debatido entre os conceitos de democracia direta e democracia participativa. Vázquez (2023: 27) inclui a ICE na democracia direta e refere que esta possui mecanismos específicos de que se destacam a iniciativa popular ou de cidadania (com ou sem contraproposta das autoridades) e o referendo de iniciativa popular ou de cidadania (também com ou sem contraproposta das autoridades). Entendemos, como Bouza García (2013), que nesta matéria tem sentido distinguir democracia direta e democracia participativa, onde se enquadra a ICE.

A ICE, ao contrário do que sucede noutros países com iniciativas populares (ex. Suíça, EUA, Itália), não é um mecanismo de democracia direta, mas sim de democracia participativa (Bouza García, 2013: 7,14; Knapp, 2022: 31), uma vez que a decisão final cabe às instituições representativas de formulação de políticas e legislação e não resulta diretamente da ICE a alteração legislativa pretendida. Mecanismo de democracia direta existe, por exemplo, na Suíça onde os cidadãos podem convocar um referendo popular para criar nova legislação ou alterações constitucionais [vg. alteração constitucional (artigo 72º, nº 3 da Constituição Federal Suíça) que proibiu a construção de minaretes e que teve a sua origem num referendo popular realizado em 2009].

Nos mecanismos de democracia participativa encontramos as iniciativas de cidadania, os referendos e também o direito de petição. Uma ICE não é uma petição, nem um referendo. Na UE o direito de apresentar uma petição ao Parlamento Europeu foi criado no Tratado de Maastricht e hoje encontra-se regulado no artigo 24º e o artigo 227º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e distingue-se de uma ICE por poder ser uma iniciativa individual (diversamente da ICE que necessita de um milhão de assinaturas) e por as petições se referirem a preocupações dos cidadãos ou as exigências individuais sobre as políticas europeias existentes, enquanto as ICE procuram definir a agenda política europeia (Bouza García, 2013: 14). A ICE distingue-se também do referendo porque este é um instrumento de democracia participativa, no qual os cidadãos eleitores são chamados a pronunciar-se, por sufrágio direto e secreto, sobre questões que os órgãos do poder político pretendam resolver.

Ao nível das disposições dos Tratados da CEE/UE sobre democracia participativa encontramos no projeto de Tratado que Estabelece uma Cons-

tituição para a Europa (TECE) uma norma específica intitulada “Princípio da Democracia Participativa” (artigo I-47) que consagrava no seu n.º 4 a ICE, norma que, tal como o TECE, não entrou em vigor. De notar que foi discutida a possibilidade de criar a ICE como um mecanismo de democracia direta através do qual os cidadãos da UE pudessem convocar debates pan-europeus, semelhantes aos existentes na Suíça ou nos EUA, solução que não foi acolhida e a ICE que constava da versão final do TECE tinha apenas um carácter participativo (Bouza García, 2013: 8).

O Tratado de Lisboa não manteve a consagração expressa deste Princípio da Democracia Participativa no título de um artigo, mas no seu artigo 11.º manteve o essencial das disposições do artigo I-47 do TECE.

Apesar da não aprovação, em 2005, do TECE e antes da ICE ter sido consagrada, em 2009, no Tratado da União Europeia (TUE), foram logo desenvolvidas mais de vinte ICE de natureza informal, como por ex. “*Against Nuclear Energy*” contra a construção de novas instalações nucleares, “*For a European Referendum on the EU Constitution*” pela realização de uma consulta popular sobre o projeto de Constituição para a União Europeia, iniciativas sem regras definidas, sem verificação de emails das assinaturas e que não obtiveram resultados concretos (Aloisio, 2011: 75-76).

Devido às insuficiências democráticas do projeto europeu, existe uma narrativa poderosa de base populista alimentada pela ideia de “culpar Bruxelas”, de Euroceticismo e pela ideia de que as instituições da UE são democraticamente deslegitimadas e que têm dificuldade em responder às necessidades dos cidadãos da UE. A ICE ao oferecer uma via para o envolvimento popular direto na elaboração de políticas, responde potencialmente à crítica populista da UE de défice democrático no seu funcionamento, sendo que é necessário analisar qual é efetivamente o contributo da ICE nesta matéria.

A UE foi desenvolvendo ao longo dos anos práticas de democracia participativa, com base na sociedade civil organizada e em grupos intermédios, no mesmo sentido que relatou Tocqueville na sua obra “*Da Democracia na América*”, com estes grupos sendo elementos fundamentais para representar o povo e combater o poder despótico dos políticos (Tocqueville, 2001), realidade onde se insere a ICE.

A ICE, enquadrando-se nos mecanismos de democracia participativa, trouxe várias inovações: a sua vertente supranacional, a possibilidade e o incentivo à participação dos cidadãos e a possibilidade de debate sobre

novos temas. Também é inovadora por ser pensada essencialmente para funcionar em linha, sendo que sem a utilização da internet está condenada ao fracasso. A ICE representa uma nova geração de instrumentos de democracia participativa e transnacional superior a qualquer outro procedimento participativo anterior e é também uma ferramenta que responde às necessidades da participação eletrónica e da democracia eletrónica no século XXI.

A introdução da ICE no espaço público europeu teve um grande impacto, tendo nos primeiros anos da sua existência os cidadãos da UE apresentado muitas propostas de ICE relativas às diversas esferas de atividade da UE, sendo que muitas dessas iniciativas incidiam não apenas sobre questões relacionadas com os direitos dos indivíduos, mas algumas delas diziam respeito a questões de importância fundamental para a UE, como a parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP) com os Estados Unidos da América ou o Pacote Energia e Clima.

### **Breve evolução histórica e enquadramento normativo da iniciativa de cidadania europeia**

Com o progresso das comunidades humanas encontramos a ideia de cidadania que se desenvolve logo na civilização grega clássica (na expressão *politeia* que se refere a uma comunidade de cidadãos e às regras constituintes dessa comunidade), no império romano (no vocábulo latino *civitas*, que significa cidade, onde se desenvolve a ideia de atribuir aos cidadãos da cidade um conjunto de direitos e de deveres, de que irá resultar o início de um sistema politicamente estruturado).

No império romano com o Édito de Caracala (212 d.C.), que generalizou a cidadania romana a todos os habitantes do império romano, encontramos o embrião de uma cidadania comum em todo o espaço europeu, conceito que, com avanços e recuos, se foi discutindo ao longo da história da Europa, mas sem grande profundidade.

Só após a criação da Comunidade Económica Europeia (CEE), em 1957, é que, de uma forma mais estruturada, a cidadania europeia se tem vindo a sedimentar.

Nos sucessivos Tratados europeus foram sendo criados direitos de cidadania europeia, tendo em especial o Tratado de Maastricht, de 1992, reforçado a ideia de cidadania europeia composta pelos direitos de um cidadão de: circular e permanecer livremente no território de um Estado-Membro;

residir noutro país que não o da sua nacionalidade; eleger e ser eleito em eleições municipais e para o Parlamento Europeu; proteção por parte das autoridades diplomáticas e consulares nas mesmas condições dos nacionais desse Estado, no território de países terceiros em que o seu país não se encontre representado; petição para o Parlamento Europeu e de se dirigir ao Provedor de Justiça.

Nos anos de 1988 e 1993, o Parlamento Europeu propôs, sem sucesso, a introdução da iniciativa legislativa popular na UE, de forma a contribuir para combater o défice democrático existente, trazer mais transparência e mais participação da sociedade civil no processo legislativo (Cotino Hueso, 2011: 332).

Com o Tratado de Lisboa, de 2009, ocorre uma densificação da cidadania europeia, nomeadamente na vertente dos direitos políticos e é reforçada a ideia cidadania da UE, passando este Tratado a referir que “O funcionamento da União baseia-se na democracia representativa” (artigo 10º, nº 1 do TUE) e que “Todos os cidadãos têm o direito de participar na vida democrática da União. As decisões são tomadas de forma tão aberta e tão próxima dos cidadãos quanto possível” (artigo 10º, nº 3 do TUE), o que fundamenta e justifica a criação da ICE. Como concretização destes objetivos o artigo 11º, nº 4 do TUE consagra que “um milhão, pelo menos, de cidadãos da União, nacionais de um número significativo de Estados-Membros, pode tomar a iniciativa de convidar a Comissão Europeia a, no âmbito das suas atribuições, apresentar uma proposta adequada em matérias sobre as quais esses cidadãos considerem necessário um ato jurídico da União para aplicar os Tratados”, artigo que é a base jurídica da ICE.

Para operacionalizar o procedimento de criação da ICE o TFUE, no seu artigo 24º, nº 1, dispôs que “O Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de regulamentos adotados de acordo com o processo legislativo ordinário, estabelecem as normas processuais e as condições para a apresentação de uma iniciativa de cidadania na aceção do artigo 11º do Tratado da União Europeia, incluindo o número mínimo de Estados-Membros de que devem provir os cidadãos que a apresenta”, definindo assim as regras básicas para a criação da ICE.

No seguimento das disposições do TUE e do TFUE foi aprovado em 2011 o Regulamento (UE) nº 211/2011, com as regras gerais para o funcionamento da ICE e o Regulamento de Execução (UE) nº 1179/2011 sobre a recolha de assinaturas em linha.



Em 2015 é elaborado pela Comissão Europeia o 1º Relatório sobre a aplicação do Regulamento (UE) nº 211/2011 sobre a iniciativa de cidadania (COM(2015) 145 final), que efetua uma análise do funcionamento deste Regulamento e lança um processo de revisão das regras então em vigor. Na sequência do Relatório de 2015, em 2017 a Comissão Europeia apresentou uma proposta de novas regras sobre a ICE (COM (2017) 482 final).

Em 2018 a Comissão Europeia elabora o 2º Relatório sobre a aplicação do Regulamento (UE) nº 211/2011 relativo à iniciativa de cidadania (COM(2018) 157 final), e em resultado de todo este processo de revisão do Regulamento (UE) nº 211/2011 foi aprovado em 2019 o Regulamento (UE) nº 2019/788 com novas regras gerais para o processo de ICE e o Regulamento de Execução (UE) nº 2019/1799 com as novas regras aplicáveis à recolha de assinaturas em linha, ambos com entrada em vigor a 1 de janeiro de 2020, sendo que as ICE registadas até 31 de dezembro de 2019 continuam a ser parcialmente regidas pelas disposições do regulamento de 2011.

Relevante também do ponto de vista jurídico na concretização de uma ICE é o artigo 222º do Regimento do Parlamento Europeu que estabelece as regras para os debates sobre as iniciativas de cidadania e o artigo 230º sobre a relação entre uma ICE e a comissão competente em matéria de petições do Parlamento Europeu e relativo às ICE propostas, mas que não possam ser apresentadas à Comissão nos termos do artigo 13º do Regulamento (UE) nº 2019/788 por não terem sido respeitados todos os procedimentos e condições pertinentes previstos, e que, no entanto, podem ser examinadas pela comissão competente em matéria de petições do Parlamento Europeu, caso esta considere adequado dar-lhes seguimento.

A reforma de que resultou o Regulamento (UE) nº 2019/788 visou sensibilizar e permitir que os organizadores de uma ICE a registassem mais facilmente e organizassem mais eficientemente a recolha de assinaturas. O novo regulamento impõe à Comissão a obrigação de tornar as ICE livremente acessíveis a todos os cidadãos, em todas as línguas, e de estabelecer pontos de contacto nacionais nos Estados-Membros gratuitos para prestação de informações e assistência aos grupos de organizadores (artigo 4º, nº 6 do Regulamento (UE) nº 2019/788). Acresce também a obrigação de a Comissão dever sensibilizar o público para a ICE e de o Parlamento Europeu avaliar as medidas tomadas pela Comissão na sequência da sua comunicação em que expõe as suas conclusões jurídicas e políticas acerca

da ICE, em que indica as medidas que tenciona tomar ou os motivos, se for o caso, para não tomar medidas.

Novidade do Regulamento (UE) nº 2019/788 é também o facto de que a Comissão poder agora registar “parcialmente” uma ICE, em vez de a rejeitar totalmente, nos casos em que a Comissão só tem o poder de propor legislação sobre alguns, mas não todos, dos seus objetivos. Já o controverso teste de admissibilidade jurídica permanece em vigor continuando a dificultar o registo de uma ICE pela Comissão Europeia (artigo 6º, nº 4 do Regulamento (UE) nº 2019/788).

Resulta também desta reforma legislativa a disponibilização gratuita pela Comissão de uma plataforma colaborativa em linha relativa à ICE, que presta aconselhamento prático e jurídico e constitui um fórum de debate sobre a ICE, tendo em vista o intercâmbio de informações e de melhores práticas entre cidadãos e grupos de organizadores (artigo 4º, nº 2 do Regulamento (UE) nº 2019/788).

Outra alteração relevante verifica-se no facto de, no novo regulamento, ser o Parlamento Europeu que realiza a sessão pública em que o grupo de organizadores faz a apresentação da ICE, sessão em que o Parlamento Europeu deve assegurar uma representação equilibrada de interesses públicos e privados (artigo 15º, nº 2 do Regulamento (UE) nº 2019/788) o que não sucedia no anterior regulamento de 2011. É muito relevante que o Parlamento Europeu, instituição que representa os cidadãos da UE, seja envolvido na ICE desde as primeiras fases da sua existência.

Ao Parlamento Europeu passou também a ser atribuída a tarefa de avaliar o apoio político à ICE e de avaliar as medidas tomadas pela Comissão na sequência da sua comunicação a que se refere o artigo 15º, nº 2 (artigo 15º, nº 3 e 16º, do Regulamento (UE) nº 2019/788).

Ficou também prevista a possibilidade de criar uma entidade jurídica, nos termos da lei nacional de um Estado-Membro, para gerir uma ICE (artigo 5º, nº 7 do Regulamento (UE) nº 2019/788), que passa a ter as competências prevista para os grupos de organizadores (que é um grupo informal), o que permite assim uma organização mais eficiente de todo o processo burocrático.

Também pela primeira vez no Regulamento (UE) nº 2019/788 é feita uma referência expressa à participação do Conselho na sessão pública a fim de assegurar o seu caráter inclusivo e reforçar o interesse e participação das instituições da UE no processo da ICE (artigo 15º, nº 2).

A experiência que resultou da aplicação do Regulamento (UE) nº 211/2011 revelou ser importante a agilização das exigências formais, especialmente na obtenção de assinaturas. Para alcançar esse fim o novo Regulamento criou um novo sistema de recolha de apoios em linha, disponibilizado gratuitamente pela Comissão, e foi introduzida a possibilidade de assinatura eletrónica [artigo 10º, nº 1 e 10º, nº 4, alínea *a*) do Regulamento (UE) nº 2019/78].

Muito significativo nesta reforma é também o facto de no Regulamento (UE) nº 211/2011, parágrafo 1, na versão em língua inglesa, este referir em relação à ICE “That procedure affords citizens the possibility of directly approaching the Commission with a request inviting it to submit a proposal for a legal act of the Union.....”, utilizando a expressão “procedure” relativa à ICE e no Regulamento (UE) nº 2019/788, parágrafo 1, utilizar a expressão “citizens” e “right” e não “that procedure”, quando refere “The Union’s citizens (‘citizens’) are granted the right to approach the Commission directly with a request inviting it to submit a proposal for a legal act of the Union”. Na versão em língua portuguesa refere-se sempre a “direito” quer no regulamento de 2011 como no de 2019, sendo no de 2019 mais claro que a ICE é um direito dos cidadãos da UE. Esta enunciação expressa, do novo regulamento, da ICE como um direito dos cidadãos resulta também das decisões do TJUE nesse sentido (ex. Puppinck (One of Us), processo C-418/18 P).

### **Aspetos processuais da iniciativa de cidadania europeia**

Como foi analisado na secção anterior, o Regulamento (UE) nº 2019/788 veio alterar alguns aspetos no funcionamento da ICE com o objetivo de a tornar mais acessível, menos onerosa, mais fácil de utilizar por organizadores e apoiantes e também de facilitar a participação do maior número possível de cidadãos no processo democrático de tomada de decisões da UE.

Vamos passar a explicar os aspetos processuais da ICE em sete fases, de acordo com o Regulamento (UE) nº 2019/788, ressaltando, no entanto, que as iniciativas de cidadania registadas até 31 de dezembro de 2019 continuam a ser parcialmente regidas pelas antigas regras previstas no Regulamento (UE) nº 211/2011.

#### **a) Preparação**

A preparação de uma nova ICE deve ser efetuada, no mínimo, por um grupo de organizadores de sete pessoas singulares, cidadãos da UE, com

idade necessária para votar nas eleições para o Parlamento Europeu, e deve incluir residentes de, pelo menos, sete Estados-Membros diferentes, na data do registo da iniciativa (artigo 5º, nº 1 e 5º, nº 2 do Regulamento (UE) nº 2019/788).

Este grupo de organizadores designa dois dos seus membros, respetivamente, como representante e substituto, que têm um mandato para agir em nome do grupo e que são responsáveis pela ligação do grupo de organizadores com as instituições da UE durante todo o procedimento (artigo 5º, nº 3 do Regulamento (UE) nº 2019/788).

É este grupo que prepara a proposta e a campanha de recolha de assinaturas e fará a gestão de todo o procedimento (artigo 5º, nº 1 do Regulamento (UE) nº 2019/788). Este grupo pode ser substituído por uma entidade jurídica, nos termos da lei nacional de um Estado-Membro, que fará a gestão da ICE (artigo 5º, nº 7 do Regulamento (UE) nº 2019/788).

Nesta fase é fundamental avaliar, de uma forma informal, se a proposta se enquadra em matérias em que a Comissão Europeia tem competência para atuar (vg. educação, ambiente, agricultura, política social, artigo 2º a 6º do TFUE), o que significa que a ICE não pode ser utilizada para apresentar propostas políticas em domínios onde a Comissão não tem capacidade para agir, como a defesa ou a política externa.

Em face da pluralidade de culturas políticas nos 27 Estados-Membros da UE é sem dúvida fundamental assegurar que essa diversidade se reflete na ICE. Com esse objetivo o TUE no artigo 11º, nº 4 exige que “um milhão, pelo menos, de cidadãos da União, nacionais de um número significativo de Estados-Membros”, tendo o Regulamento (UE) nº 2019/788 no seu artigo 3º definido que devem ser provenientes de, pelo menos, um quarto dos Estados-Membros e que, nesse um quarto dos Estados-Membros, deve existir um número mínimo de subscritores por Estado-Membro, em função do número de deputados no Parlamento Europeu.

O artigo 11º, nº 4 do TUE refere apenas que um milhão, pelo menos, de cidadãos da UE, nacionais de um número significativo de Estados-Membros, podem iniciar uma ICE, deixando à discricção política do legislador a definição do número mínimo de Estados-Membros, que este definiu em sete (um quarto dos Estados-Membros), percentagem por exemplo utilizada em matéria de cooperação judicial e de cooperação policial (artigo 76º do TFUE), afastando-se da percentagem de um terço exigido por exemplo na cooperação reforçada (artigo 20º, nº 2 do TUE).

Esta solução de o artigo 11º, nº 4 do TUE não definir um número mínimo de Estados-Membros pretende não tornar definitivo esse número ao não ficar consagrado no direito primário e permite ao legislador, se necessário, alterar esse número. Pretende também facilitar a concretização da ICE ao não exigir um número muito elevado de nacionais de diferentes Estados-Membros.

### **b) Registo**

A segunda fase consiste no registo da ICE junto da Comissão Europeia (artigo 6º, nº 1 do Regulamento (UE) nº 2019/788). O representante do grupo de organizadores deve criar uma conta de organizador, utilizando o respetivo endereço eletrónico, para efetuar o pedido de registo.

O pedido de inscrição no registo da ICE, apresentado pelo grupo de organizadores, deve cumprir vários requisitos de que se destacam a necessidade de a ICE não poder cair manifestamente fora da competência da Comissão para apresentar propostas de ato jurídico da UE para efeitos de aplicação dos Tratados, não ser manifestamente abusiva, frívola ou vexatória e não ser manifestamente contrária aos valores da UE consagrados no artigo 2º do TUE, nem aos direitos consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (artigo 6º, nº 3 do Regulamento (UE) nº 2019/788).

A Comissão analisa o pedido e, se este cumprir os requisitos previstos no Regulamento (UE) nº 2019/788, o registo será efetuado. Se não cumprir esses requisitos o registo não será efetuado. Pode ainda a Comissão registar parcialmente a ICE se uma parte da mesma, incluindo os objetivos principais, não cair manifestamente fora da competência da Comissão para apresentar propostas de ato jurídico da UE para efeitos de aplicação dos Tratados (artigo 6º, nº 4 do Regulamento (UE) nº 2019/788).

Se o registo for aceite a Comissão Europeia disponibiliza ao público, no registo e no sítio Web público essa ICE, bem como comunica esse registo ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões (artigo 6º, nº 7 e artigo 6º, nº 8 do Regulamento (UE) nº 2019/788), devendo a Comissão Europeia providenciar a tradução do respetivo conteúdo, incluindo o seu anexo, em todas as línguas oficiais das instituições da UE (artigo 4º, nº 4 do Regulamento (UE) nº 2019/788).

Esta fase caracteriza-se pela necessidade de efetuar o denominado “teste de admissibilidade jurídica”, que é um pré-requisito para que uma inicia-

tiva proposta seja registada como ICE e comece a recolher assinaturas. Este teste pretende filtrar iniciativas propostas que não cumpram os requisitos do artigo 6º, nº 3 do Regulamento (UE) nº 2019/788 e que, não possam ser concretizadas, mesmo que recolham o número necessário de assinaturas.

Nos primeiros anos de funcionamento da ICE esta verificação do “teste de admissibilidade jurídica” efetuada pela Comissão rejeitou 40 % dos pedidos efetuados, rejeição que tem vindo a diminuir em comparação com os anos iniciais da ICE (Karatzia, 2019: 147-148).

O Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) foi fundamental na redefinição do “teste de admissibilidade jurídica”, quer em aspetos processuais, quer substantivos, o que contribuiu para a diminuição da rejeição dos pedidos pela Comissão. Isto significou, por exemplo, que, contrariamente à abordagem inicial da Comissão, para o TJUE uma ICE que apresentasse múltiplas propostas podia ser registada parcialmente mesmo quando nem todas as suas propostas estivessem em conformidade com as exigências do regulamento.

Na vigência do Regulamento (UE) nº 211/2011, no acórdão *Anagnostakis v Comissão*, processo C-589/15 P, parágrafos 44 a 50 do preâmbulo, o Tribunal de Justiça refere que “a decisão relativa ao registo de uma proposta de ICE na aceção do artigo 4º do referido regulamento deve 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, nomeadamente, todos os elementos pertinentes do caso concreto” e que o artigo 4º deve ser interpretado e aplicado pela Comissão de forma a assegurar um acesso fácil à ICE.

No acórdão *Minority SafePack v. Comissão*, processo T-646/13, os requerentes defendem que Comissão violou o artigo 296º, nº 2 do TFUE (ou seja, a obrigação das instituições da UE de indicarem as razões subjacentes aos seus atos jurídicos) e o artigo 4º, nº 3 do Regulamento (UE) nº 211/2011, que estabelece que a Comissão deve informar os organizadores da ICE sobre as razões da recusa da sua iniciativa. A Comissão respondeu que a sua decisão indicava as principais razões para recusar o registo e que a informação adicional fornecida pelos organizadores à Comissão na fase de inscrição foi apenas indicativa e informativa e não pode ser vista como uma expansão ou limitação do assunto da proposta.

Este processo, julgado em fevereiro de 2017, teve por base a apresentação uma ICE com o objetivo de instar a UE a melhorar a proteção das

peças pertencentes a minorias nacionais e linguísticas e a reforçar a diversidade cultural e linguística na UE. O Tribunal Geral rejeitou a argumentação da Comissão de recusa de registo da ICE, reiterou a sua decisão no processo *Iszak e Dabis*, defendendo que a Comissão deveria ter considerado as informações fornecidas pelos organizadores no anexo como tendo igual importância que as informações obrigatórias exigidas pelo anexo II do Regulamento ICE.

A Comissão Europeia recusou registar a iniciativa, que continha 11 propostas específicas, porque considerou que eram manifestamente fora do âmbito das competências da UE. O Tribunal Geral decidiu que esta decisão de não registo deveria ser anulada, porque a Comissão não declarou quais das 11 propostas ficariam manifestamente fora do âmbito das competências da UE, especialmente porque os organizadores se referiram explicitamente à base jurídica relevante de cada proposta. A Comissão considerou, na sua decisão de recusar o registo, que não poderia registar parcialmente uma ICE. O Tribunal Geral decidiu que deveria ser possível aos organizadores de uma ICE obter informações claras sobre o fundamento da recusa de registo e que a ausência de fundamentação constitui um obstáculo para os organizadores reapresentarem partes da sua proposta. Após o acórdão, a ICE *Minority Safepack* foi parcialmente registada pela Comissão, em 9 das 11 ações propostas.

Toda esta discussão jurídica contribuiu para uma alteração nas disposições relativa ao “teste de admissibilidade jurídica” do Regulamento (UE) nº 211/2011 [artigo 4º, nº 2, alínea b)] e do Regulamento (UE) nº 2019/788 [artigo 6º, nº 3, alínea c)], que passou de “A proposta de iniciativa de cidadania não está manifestamente fora da competência da Comissão para apresentar uma proposta de ato jurídico da União para efeitos de aplicação dos Tratados” para “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”, sendo que esta nova redação deve ser entendida em conjunto com o artigo 6º, nº 4 que permite um registo parcial da ICE pela Comissão Europeia.

Em maio de 2017, o Tribunal Geral no acórdão *Stop TTIP v. Comissão*, processo T-754/14, anulou pela segunda vez uma decisão da Comissão de não registar uma ICE. Com esta ICE os organizadores pretendiam que a Comissão Europeia recomendasse ao Conselho que cancelasse o mandato de negociação da Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento



(TTIP) com os Estados Unidos da América e não concluiu o Acordo Económico e Comercial Global (CETA) com o Canadá. A Comissão Europeia recusou registar a proposta por considerar que estaria manifestamente fora do âmbito das suas competências.

O Tribunal Geral não concordou com a posição da Comissão e no parágrafo 43 deste acórdão refere: “Assim, nada justifica também excluir do debate democrático os atos jurídicos que visam a revogação de uma decisão que autoriza a abertura de negociações com vista à celebração de um acordo internacional, bem como os atos que têm por objeto impedir a assinatura ou a celebração de tal acordo, os quais, contrariamente à tese defendida pela Comissão, produzem indiscutivelmente efeitos jurídicos autónomos, impedindo, se for caso disso, uma alteração anunciada do direito da União”, e anulou a decisão da Comissão de não registar esta ICE.

No final desta fase, após o registo da ICE, esta pode ser retirada pelo grupo de organizadores antes se ser apresentada à Comissão Europeia, devendo a retirada ser publicada no registo (artigo 7º do Regulamento (UE) nº 2019/788), situação que já ocorreu 21 vezes nas 103 ICE registadas.

### **c) Recolha das declarações de apoio**

No prazo de seis meses a contar da inscrição da ICE no registo deve ter início o período de recolha das declarações de apoio, que se concretiza na recolha de assinaturas, período que não pode exceder 12 meses. O grupo de organizadores deve comunicar a data escolhida para iniciar a recolha das declarações de apoio à Comissão Europeia até 10 dias úteis antes dessa data (artigo 8º, nº 1 do Regulamento (UE) nº 2019/788).

As declarações de apoio podem ser assinadas em linha ou em papel e só podem ser utilizados os formulários que respeitem os modelos que figuram no anexo III do Regulamento (UE) nº 2019/788 (artigo 9º, nº 1 e artigo 9º, nº 2 do Regulamento (UE) nº 2019/788). As declarações de apoio em papel devem ser recolhidas pelo grupo de organizadores (artigo 9º, nº 5 do Regulamento (UE) nº 2019/788).

A recolha das declarações de apoio em linha deve ser efetuada no sistema central de recolha em linha, criado pela Comissão Europeia que deve também assegurar a sua manutenção e funcionamento. Este sistema central de recolha em linha deve também permitir o carregamento de declarações de apoio recolhidas em papel (artigo 10º, nº 1 do Regulamento (UE) nº 2019/788).



O grupo de organizadores pode optar por recolher declarações de apoio em linha em vários ou em todos os Estados-Membros por meio de outras plataformas em linha e não utilizar o sistema central de recolha em linha (artigo 11º, nº 1 do Regulamento (UE) nº 2019/788).

Os subscritores só podem assinar uma vez a declaração de apoio a uma ICE (artigo 9º, nº 6 do Regulamento (UE) nº 2019/788).

O processo de recolha das declarações de apoio tem de cumprir as regras da UE em matéria de proteção de dados nos termos do Regulamento (UE) nº 2016/679 (artigo 19º do Regulamento (UE) nº 2019/788). Efetivamente associar a assinatura de uma declaração de apoio a uma ICE, aos dados pessoais de quem a assinou, permitiria ter acesso a dados sensíveis de natureza política o que o artigo 19º Regulamento (UE) nº 2019/788 não permite.

#### **d) Verificação e certificação**

Concluído o processo de recolha das declarações de apoio à ICE tem início a fase de verificação e certificação das declarações de apoio que é efetuada pelos Estados-Membros e que deve certificar que as declarações de apoio assinadas pelos seus nacionais cumprem o disposto no Regulamento (artigo 12º, nº 1 do Regulamento (UE) nº 2019/788).

A Comissão Europeia, na sua proposta de regulamento, considerando que a dificuldade em recolher assinaturas aumenta exponencialmente e não proporcionalmente e que, por essa razão, é mais fácil recolher assinaturas em Estados com menos população (por exemplo é mais fácil recolher 1000 assinaturas de cidadãos no Luxemburgo (que representam 0,2 % da população) do que 160 000 na Alemanha) apresentou uma solução, que foi adotado no Regulamento (UE) nº 2019/788, em que resulta que quanto mais população tem um Estado-Membro menor é a percentagem de assinaturas necessárias (COM (2010) 119 final, n. 3.2).

O grupo de organizadores só deve apresentar as declarações de apoio às autoridades competentes se tiver sido obtido o número mínimo de um milhão de cidadãos subscritores proveniente de, pelo menos, um quarto dos Estados-Membros e que pelo menos num quarto dos Estados-Membros, o número de subscritores for, pelo menos, igual ao número mínimo fixado no artigo 3º e no anexo I do Regulamento (UE) nº 2019/788, que correspondente ao número de deputados ao Parlamento Europeu eleitos em cada Estado-Membro, multiplicado pelo número total de deputados

ao Parlamento Europeu, na data do registo da ICE [artigo 3º, nº 1, alínea b) do Regulamento (UE) nº 2019/788]. Houve um consenso relativamente amplo sobre o facto de as assinaturas terem de ser distribuídas entre os Estados-Membros, com o objetivo de manter a natureza europeia da ICE.

O grupo de organizadores deve, no prazo de três meses a contar do encerramento do período de recolha, apresentar as declarações de apoio, recolhidas em linha ou em papel, às autoridades competentes do Estado-Membro responsável (artigo 12º, nº 2 do Regulamento (UE) nº 2019/788).

No prazo de três meses a contar da receção, as autoridades competentes nacionais verificam as declarações de apoio com base em controlos adequados, que podem realizar-se por meio de amostragem aleatória, seguindo a lei e as práticas nacionais (artigo 12º, nº 4 do Regulamento (UE) nº 2019/788).

#### **e) Apresentação à Comissão**

No prazo de três meses a contar da obtenção da última certidão das autoridades competentes nacionais que certifica que as declarações de apoio assinadas pelos seus nacionais cumprem o disposto no Regulamento, o grupo de organizadores apresenta a ICE à Comissão (artigo 13º do Regulamento (UE) nº 2019/788).

Após receber uma ICE válida, com as necessárias declarações de apoio certificadas pelas autoridades nacionais, a Comissão deve publicar sem demora um aviso a este respeito no registo e transmitir a ICE ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, bem como aos parlamentos nacionais (artigo 14º, nº 1 do Regulamento (UE) nº 2019/788).

Na organização do processo legislativo da UE a Comissão tem a quase exclusividade do poder de iniciativa legislativa (artigo 17º, nº 2 do TUE), razão que justifica a ICE ser dirigida à Comissão.

#### **f) Análise e Decisão da Comissão**

No prazo de um mês a contar da apresentação da ICE a Comissão deve receber o grupo de organizadores a um nível adequado para que possa explicar em pormenor os objetivos da ICE (artigo 15º, nº 1 do Regulamento (UE) nº 2019/788).

No prazo de três meses a contar da apresentação da iniciativa, o grupo de organizadores deve ter oportunidade de apresentar a ICE em sessão

pública realizada pelo Parlamento Europeu, sessão em que o Parlamento Europeu deve assegurar uma representação equilibrada de interesses públicos e privados, em que a Comissão deve ser representada a nível adequado nessa sessão e o Conselho, outras instituições e órgãos consultivos da UE, os parlamentos nacionais e a sociedade civil também devem ter oportunidade de participar na sessão (artigo 14º, nº 2 do Regulamento (UE) nº 2019/788).

A Comissão no prazo de seis meses a contar da publicação da ICE e depois da sessão pública no Parlamento Europeu deve expor, numa comunicação, as suas conclusões jurídicas e políticas acerca da ICE, as medidas que tenciona tomar ou os motivos para não tomar medidas, se for o caso. Sempre que a Comissão tencionar tomar medidas em resposta à ICE, incluindo, se for caso disso, a adoção de uma ou mais propostas de atos jurídicos da UE, a comunicação deve igualmente indicar as medidas que a Comissão tenciona tomar e o calendário previsto para as mesmas. A comunicação da Comissão Europeia deve ser notificada ao grupo de organizadores, bem como ao Parlamento Europeu (artigo 15º, nº 2 do Regulamento (UE) nº 2019/788).

Na realidade o que a ICE permite é que um milhão de cidadãos possam convidar a Comissão a tomar uma iniciativa legislativa, sendo que é a Comissão que decide se inicia ou não um novo processo legislativo. A ICE foi estruturada de uma forma que não desafia legalmente o monopólio da iniciativa legislativa da Comissão.

### **g) Acompanhamento**

No caso de uma ICE bem-sucedida o Parlamento Europeu avalia as medidas tomadas pela Comissão na sequência da sua comunicação (artigo 16º do Regulamento (UE) nº 2019/788).

Fica bem claro que o roteiro previsto para uma ICE depende da interação de vários intervenientes, privados e públicos, europeus e nacionais, e une-os a todos em torno desta ferramenta transformadora da cidadania europeia, em que a Comissão Europeia tem a decisão final sobre os efeitos concretos da ICE.

### **Breve análise das iniciativas de cidadania europeia já apresentadas**

De acordo com os dados disponíveis já foram registadas, desde 2011 até à presente data 103 ICE, tendo destas apenas nove ICE recebido uma res-

posta oficial da Comissão, sendo que desta nove apenas quatro deram origem a um processo legislativo. A tabela seguinte apresenta um resumo da atividade relativa às diferentes ICE iniciadas desde 2011<sup>1</sup>.

<b>Número de ICE</b>	<b>Situação</b>	<b>Exemplos</b>
103	Total ICE registadas	Um quadro comum da UE para fazer face a dificuldades de aprendizagem específicas Ganhar em campo
23	ICE recusadas pela Comissão Europeia	Stop Brexit Ética para animais e crianças
21	Foram retiradas pelos organizadores	Habitação para todos STOP TTIP
57	Não conseguiram alcançar um milhão de assinaturas	Pontuação ecológica europeia Coberturas verdes ajardinadas
10	Recolha de assinaturas em curso	Acabar com o abate de cavalos Refeições veganas
2	A iniciar brevemente a recolha de assinaturas	Preservação e desenvolvimento da cultura, da educação, da língua e das tradições ucranianas nos Estados-Membros da UE Aplicação efetiva do conceito de precedente jurisprudencial nos países da UE
1	Período de recolha de assinaturas terminado, a aguardar informação	Vestuário bom, salário justo
1	Assinaturas alcançadas, a aguardar posição da Comissão	Uma Europa sem peles
2	Em verificação do número de assinaturas alcançadas	Stop Extremismo A política de coesão para a igualdade das regiões e a sustentabilidade das culturas regionais
9	ICE que receberam resposta oficial da Comissão	Fim da remoção e do comércio de barbatanas de tubarão Acabar com as gaiolas

Na tabela seguinte, numa evolução cronológica com indicação do número de declarações de apoio obtidas e respetivo valor de financiamento,

<sup>1</sup> [https://citizens-initiative.europa.eu/find-initiative/eci-lifecycle-statistics\\_en](https://citizens-initiative.europa.eu/find-initiative/eci-lifecycle-statistics_en)

identificamos as nove ICE que receberam uma resposta oficial da Comissão e destas as quatro ICE que deram origem a um processo legislativo<sup>2</sup>.

Nome ICE	Data de início	Nº declarações de apoio. Financiamento	Data da decisão da Comissão	Decisão da Comissão
Cosméticos sem Crueldade – Por uma Europa sem testes em Animais	2021	1.217.916 2.160.614,83 €	25/06/2023	Apresentação parcial de uma proposta legislativa: - proposta da Comissão para um regulamento relativo aos dados sobre produtos químicos.
Fim da remoção e do comércio de barbatanas de tubarão	2020	1.119.996 17.360,00 €	05/07/2023	Não apresentação de uma proposta legislativa.
Salvar as abelhas e os agricultores! Rumo a uma agricultura amiga das abelhas para um ambiente saudável	2019	1.054.973 282.858,84 €	05/04/2023	Não apresentação de uma proposta legislativa.
Acabar com as gaiolas	2018	1.397.113 392.000,00 €	30/06/2021	Apresentação de proposta legislativa: - Proposta de revisão da legislação no sentido de propor a eliminação progressiva e, finalmente, proibir a utilização de gaiolas para todas as espécies e categorias de animais referidas na iniciativa.
Proibição do glifosato e proteção das pessoas e do ambiente contra pesticidas tóxicos	2017	1.070.865 328.399,00 €	12/12/2017	Apresentação parcial de uma proposta legislativa, para dois dos três objetivos da ICE (não proíbe o uso do glifosato).

<sup>2</sup> [https://citizens-initiative.europa.eu/find-initiative\\_pt?STATUS\[0\]=ANSWERED](https://citizens-initiative.europa.eu/find-initiative_pt?STATUS[0]=ANSWERED)

Minority SafePack – Um milhão de assinaturas pela diversidade na Europa	2017	1.123.422 348.500,00 €	14/01/2021	Não apresentação de uma proposta legislativa.
Stop Vivisection	2012	1.173.130 23.651,00 €	03/06/2015	Não apresentação de uma proposta legislativa.
A água e o saneamento são um direito humano! A água é um bem público, não uma mercadoria!	2012	1.659.543 Não divulgou financiamento	19/03/2014	Apresentação de várias propostas legislativas: - proposta de revisão da Diretiva Água Potável. - proposta de regulamento relativo aos requisitos mínimos para a reutilização da água. - alteração da Diretiva Água Potável.
Um de nós	2012	1.721.626 159.219,00 €	28/05/2014	Não apresentação de uma proposta legislativa.

Nas ICE em que a Comissão não apresenta uma proposta legislativa, em regra, justifica a sua posição considerando que a legislação da UE em vigor e/ou recentemente adotada apoia os diferentes aspetos da ICE e descreve outras medidas não legislativas (vg. investigação, educação) destinadas a dar seguimento aos objetivos da ICE.

A análise efetuada indica que, na prática, a ICE teve até agora um impacto negligenciável na adoção de novos atos jurídicos na UE. Isto deve-se essencialmente à dificuldade em concretizar uma ICE e, nos poucos casos em que esta é concluída, ao facto de a Comissão ter a prerrogativa de decidir se avança ou não com um processo legislativo.

### Considerações finais

A democracia é um valor fundacional da UE, consagrado no artigo 2º do TEU, e pode manifestar-se de várias maneiras, nomeadamente quando entendemos a UE na sua vertente de organização *sui generis* com elementos de uma democracia supranacional com várias dimensões desde a representativa, a participativa, associativa e deliberativa. O Parlamento Europeu é um exemplo de democracia representativa. A ICE é um instrumento de

democracia participativa que relaciona as instituições da UE com os cidadãos e que lhes dá a oportunidade de apresentarem uma posição comum.

A ICE é a primeira ferramenta participativa transnacional, que reforça de uma forma clara a democracia participativa na UE. Na sua essência, a ICE é um elemento de democracia ao nível da UE, facto comprovado por estar regulamentada no artigo 11º, nº 4 do TUE, inserido no título II desse mesmo Tratado, sob o título “Disposições relativas aos Princípios Democráticos”.

Uma crítica recorrente à UE é a sua falta de legitimidade democrática orientada para os contributos dos cidadãos tanto na sua dimensão participativa como representativa, problema que a ICE vem contribuir para resolver. Entendemos, como Stoll (2023, p. 18), que o critério para uma boa governação democrática é o da legitimidade em duas dimensões. A legitimidade dos resultados que tem a ver com a qualidade do resultado do processo em termos de adequação, eficácia e eficiência e a legitimidade dos *inputs* que diz respeito a quem esteve envolvido no processo e como. Neste enquadramento a ICE cumpre a vertente dos *inputs* (no mínimo um milhão de cidadãos) e relativamente à vertente dos resultados este só pode ser analisada após a sua implementação, mas a natureza da iniciativa, com o envolvimento de um elevado número de cidadãos, das instituições da UE, poderá contribuir para a qualidade do resultado do processo.

Os méritos da ICE são reconhecidos, mas uma análise mais detalhada sobre saber se a sua implementação contribui efetivamente para reforçar a legitimidade democrática da UE não é tão evidente como se idealizava. Embora a maioria dos autores antes do lançamento da ICE elogiasse o seu potencial democrático (Garcia, 2012), após a sua entrada em vigor surgem diversas questões sobre a sua relevância democrática.

Em primeiro lugar verifica-se que a ICE não produz os resultados esperados enquanto instrumento de iniciativa legislativa, porque o seu regulamento constitutivo não impõe uma obrigação legal vinculativa às instituições da UE para atuar (artigo 15º, nº 2 do Regulamento (UE) nº 2019/788), mesmo depois de um milhão de cidadãos terem efetuado esse pedido.

No acórdão Puppinck (One of Us), processo C-418/18 P, é analisado pelo Tribunal de Justiça (em recurso do Tribunal Geral) o caso de uma ICE que solicitava que: fosse proibido o financiamento pela UE de atividades que destroem embriões humanos, ou que exigem a sua destruição; fosse

excluído de qualquer financiamento ao abrigo deste programa-quadro as atividades de investigação que destroem embriões humanos, incluindo as destinadas a obter células estaminais e pesquisas que envolvem o uso de células estaminais embrionárias humanas nas suas etapas de produção; a assistência financeira da UE não fosse usada, direta ou indiretamente, para financiar abortos. Esta ICE foi registada pela Comissão, obteve as necessárias declarações de apoio, mas a Comissão depois optou por não iniciar o processo legislativo.

Na sua decisão o Tribunal de Justiça rememora que tanto o artigo 17º, nº 2, do TUE, como o artigo 289º TFUE conferem à Comissão um quase monopólio da iniciativa legislativa e o artigo 17º, nº 3 fundamenta a sua missão de promover o interesse geral da UE e de tomar qualquer iniciativa adequada para esse fim, bem como com a obrigação geral que incumbe a essa instituição, de agir com total independência no exercício do seu poder de iniciativa e que, portanto, o artigo 11º, nº 4, do TUE deve ser interpretado em conformidade com essa competência da Comissão Europeia e em consequência o poder final de decidir sobre o prosseguimento legislativo de uma ICE cabe à Comissão e que esta instituição não pode ser obrigada a iniciar um processo legislativo.

A jurisprudência do TJUE confirma assim que a Comissão Europeia tem a decisão final sobre o efeito prático de uma ICE. Constatase assim que a participação eletrónica dos cidadãos desempenha um papel demasiado lateral no quadro global dos procedimentos deliberativos, que ainda é dominado pelo poder tecnocrático da Comissão (Longo, 2019: 198).

Esta é uma dificuldade da ICE, no entanto, como refere o Provedor de Justiça Europeu no caso OI/9/2013/TN<sup>3</sup>, este é um instrumento que tem muito potencial democrático e refere que a própria Comissão pode propor alterações ao Regulamento (UE) nº 2019/788, em várias matérias como a de proporcionar maior facilidade de acesso dos cidadãos, mais transparência, mais debate público e maior eficácia na concretização do objetivo da ICE.

Em segundo lugar outra questão interessante sobre a ICE é a de saber se esta pode ter como objeto uma proposta de alteração dos Tratados. O texto do artigo 11º, nº 4 do TUE não é esclarecedor nesta matéria. Por um lado, não há uma proibição expressa a uma iniciativa que tenha como objeto uma alteração dos Tratados. Noutra sentido o artigo 11º, nº 4 do TUE refere

<sup>3</sup> <https://www.ombudsman.europa.eu/pt/decision/en/59205>



“uma proposta adequada em matérias sobre as quais esses cidadãos considerem necessário um ato jurídico da União para aplicar os Tratados”, o que parece excluir uma proposta direta de alteração dos Tratados.

A Comissão Europeia, num conjunto de respostas sobre a ICE, sobre a questão “8. Poderão os cidadãos desencadear uma revisão dos Tratados através de uma ICE?” responde claramente: “Não. Em conformidade com o Tratado e como igualmente estabelecido no regulamento, as iniciativas de cidadania podem apenas referir-se a questões sobre as quais os cidadãos consideram necessário um ato jurídico da União para aplicar os Tratados”<sup>4</sup>, solução que limita a amplitude de matérias que podem ser propostas por uma ICE.

Um terceiro aspeto relevante para o sucesso da ICE resulta da verificação do “teste de admissibilidade jurídica” previsto no artigo 6º, nº 3 do Regulamento (UE) nº 2019/788. Quanto mais estrita for a interpretação do artigo 6º, nº 3, em especial da alínea c) que refere “Nenhuma das partes da ICE cair manifestamente fora da competência da Comissão para apresentar propostas de ato jurídico da União para efeitos de aplicação dos Tratados”, mais limitado será o âmbito da ICE e menor será a variedade de propostas que os cidadãos poderão apresentar. Constatamos, no entanto, que o TJUE tem uma conceção ampla desde teste e tem vindo a alargar o seu âmbito, anulando decisões da Comissão, justificando o registo de ICE inicialmente recusadas pela Comissão, permitindo, por exemplo, como já analisamos, uma ICE que se oponha à conclusão de um tratado internacional que esteja a ser negociado pela UE (acórdão *Stop TTIP v. Comissão*, processo T-754/14).

A análise da jurisprudência do TJUE revela que, embora a Comissão Europeia possua poder discricionário para avaliar a admissibilidade jurídica da ICE, o TJUE obriga a Comissão a fundamentar profundamente a recusa de registo de uma ICE e, em algumas situações, a fundamentação da Comissão pode não ser aceite e a sua decisão ser anulado pelo TJUE.

Uma quarta nota sobre o funcionamento da ICE relaciona-se com a adesão dos cidadãos a este mecanismo de democracia participativa. A diminuta participação dos cidadãos nos instrumentos de democracia participativa da UE resulta em primeiro lugar de não terem interesse nas questões, nem conhecimento das consultas públicas da UE, do facto de essas consultas

<sup>4</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/memo\\_10\\_683](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/memo_10_683)

serem muitas vezes muito técnicas e com perguntas extensas, o que dificulta a participação dos cidadãos. Um estudo realizado sobre as consultas públicas realizadas pela Comissão no período 2014-2016 identificou que apenas 22,5% das contribuições provinham de cidadãos individuais, enquanto aproximadamente 59% provinham de peritos (interesses organizados) e aproximadamente 17% de autoridades públicas (Kavrakova, 2021: 301).

A capacidade de uma ICE para atrair a atenção dos meios de comunicação social e conseguir envolver os cidadãos da UE não depende do mecanismo legal em si, mas sobretudo do assunto abordado pela ICE. É mais provável que os meios de comunicação social prestem mais atenção a iniciativas “exóticas”, sobre temas polémicos ou temas eurocéticos. Da natureza deste tipo de temas vai resultar que provavelmente não serão aceites pela Comissão, quer porque se opõem à sua própria agenda, por exemplo temas eurocéticos, ou simplesmente porque estão além das suas próprias competências.

Além das dificuldades supra apresentadas existe uma dificuldade global para o sucesso de uma ICE que se deve ao facto de esta ser pouco familiar aos cidadãos da UE. Esta realidade cria um encargo adicional para os organizadores, que são obrigados a explicar não só a sua causa e as razões pelas quais recolhem as declarações de apoio, mas também são obrigados a explicar a importância da ICE e como esta funciona.

De realçar também que, com a reforma da ICE resultante do Regulamento (UE) nº 2019/788, o papel do Parlamento Europeu neste processo foi valorizado, mas não é claro o que implicará a nova adição da avaliação do Parlamento Europeu às decisões da Comissão. Embora seja bastante vago, possibilita novos caminhos na fase de acompanhamento, dependendo o seu sucesso da forma como o Parlamento Europeu vier a desempenhar este papel.

Cumpridas as formalidades supra analisadas relativa a uma ICE os cidadãos da UE ganharam o direito de se dirigirem diretamente a Comissão, convidando-a a apresentar uma proposta de ato jurídico da UE, semelhante ao direito conferido ao Parlamento Europeu (artigo 225º do TFUE) e ao Conselho (artigo 241º do TFUE).

Mas, como analisamos neste artigo, na prática, a ICE teve até agora um impacto muito reduzido na adoção de novos atos jurídicos da UE. A dificuldade em concretizar uma ICE, todos os seus aspetos burocráticos, a dificuldade em sensibilizar os cidadãos para assinarem uma ICE, sendo

que das 103 ICE registadas, apenas nove ICE receberam uma resposta oficial da Comissão, e destas apenas quatro deram origem e novos processo legislativos, o que confirma o exíguo impacto da ICE. A análise do funcionamento da ICE como instrumento de democracia na UE não alcançou resultados muitos significativos. Neste sentido logo em 2011 após a criação do Regulamento (UE) nº 211/2011 Dougan (2011: 1844) refere que a ICE “emerges as a relatively weak instrument of direct democracy – more in the character of a popular petition than a robust public initiative – which is heavily dependent upon (potentially multiple layers of) institutional mediation in order to have any tangible impact upon the Union’s decision-making processes”, situação que, como analisamos neste artigo, ainda não foi ultrapassada.

A ICE possui um elevado potencial para ampliar a democracia participativa na UE, necessitando para isso de uma maior participação popular, de mais debate político dos cidadãos, de maior definição de interesses comuns europeus, do empenho que a Comissão Europeia e as restantes instituições da UE coloquem nestes processos para que possam ser implementados e contribuam para superar uma visão plebiscitária de nossas democracias, permitindo aos cidadãos alertar sobre problemas ou propor novos temas considerados relevantes para o futuro da UE.

## Referências bibliográficas

- Aloisio, S., Grimaldi, G., Morelli, U., & Padoa-Schioppa, A. (2011). *The European Citizens’ Initiative: Challenges and Perspectives*. ECAS. <https://ecas.issueelab.org/resource/the-european-citizens-initiative-challenges-and-perspectives.html>
- Bouza García, L., Cuesta-López, V., Mincheva, E., & Szeligowska, D. (2012). *The European Citizens’ Initiative – A First Assessment organised by the European General Studies’ Programme of the College of Europe*. Bruges Political Research Papers, 24. [http://aei.pitt.edu/33631/1/wp24\\_EG.pdf](http://aei.pitt.edu/33631/1/wp24_EG.pdf)
- Bouza García, L. (2013). *In The Significance of the European Citizens’ Initiative for Pan-European Participatory Democracy*. <https://search.issueelab.org/resources/18908/18908.pdf>
- Comissão Europeia, *Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à iniciativa de cidadania*. COM(2010) 119 final
- Comissão Europeia, *Relatório sobre a aplicação do Regulamento (UE) nº 211/2011 sobre a iniciativa de cidadania* (COM(2015) 145 final)
- Comissão Europeia, *Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a iniciativa de cidadania europeia* (COM(2017) 482 final)
- Comissão Europeia, *Relatório sobre a aplicação do Regulamento (UE) nº 211/2011 relativo à iniciativa de cidadania* (COM(2018) 157 final)

- Cotino Hueso, L. (2011). El Reglamento de la Iniciativa Ciudadana Europea de 2011: su especial regulación de la recogida de apoyos vía internet y de la protección de datos de los ciudadanos. *Revista De Derecho Político*, (81). DOI: 10.5944/rdp.81.2011.9158
- Dougan, M. (2011). What are we to make of the citizens' initiative? *Common Market Law Review*, 48.
- García, L. B., & Del Río Villar, S. (2012). The ECI as a Democratic Innovation: Analysing its Ability to Promote Inclusion, Empowerment and Responsiveness in European Civil Society, *Perspectives on European Politics and Society*, nº 13 (3).
- Kavrakova, A. (2021). Participation of European citizens in the EU legislative procedure. *ERA Forum*. 22(2):295–310. DOI: 10.1007/s12027-021-00672-8
- Karatzia, A. (2019). Revisiting the Registration of European Citizens' Initiatives: The Evolution of the Legal Admissibility Test. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 20, 147-178. DOI:10.1017/cel.2018.9
- Knapp, L. (2022). Pluralism and Direct Democracy at the EU Level: European Citizens' Initiative after a Decade. In Siekiera, Joanna (Edit). *Unity in pluralism – Europe's underestimated strength*. Szkoła Wyższa Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa. [https://swws.edu.pl/wp-content/uploads/2022/05/SWWS\\_Unity\\_in\\_pluralism\\_druk.pdf](https://swws.edu.pl/wp-content/uploads/2022/05/SWWS_Unity_in_pluralism_druk.pdf)
- Longo, E. (2019). The European Citizens' initiative: too much democracy for EU polity?. *German Law Journal* 20, 181–200. <https://doi.org/10.1017/glj.2019.12>
- Romito, A. M. (2019). European Citizens' Initiative: New Rules, New Trend?. *Law Review*, special issue, December, pp. 55–66.
- Stoll, P. T. (2023). European Citizens' Initiative: Constitutional Framework. In Pacheco, Y. V., Lopes, D. (eds.). *European Citizens' Initiative: A Tool for Engagement and Active Citizenship – Workbook ECI from A to Z*. Universitätsverlag Göttingen. DOI: 10.17875/gup2023-2305
- Tocqueville, A. (2001). *Da Democracia na América*. Principia.
- Tosun, J., Béland, D., & Papadopoulos, Y. (2022) The impact of direct democracy on policy change: insights from European citizens' initiatives, *Policy & Politics*, 50(3): 323–340, DOI: 10.1332/030557321X16476244758073
- Vázquez, P. R. (2023). What kind of participatory instrument is the ECI? In Pacheco, Y. V., Lopes, D. (eds.). *European Citizens' Initiative: A Tool for Engagement and Active Citizenship – Workbook ECI from A to Z*. Universitätsverlag Göttingen. DOI: 10.17875/gup2023-2310

# 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 Constitucional<sup>1</sup> 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 UE<sup>2</sup>.

Este inovador instrumento de democracia participativa tem características próprias sem paralelo no direito nacional ou transnacional<sup>3</sup>, 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”<sup>4</sup>, e dando um novo fôlego à ideia de que os cidadãos podem contestar de forma signi-

<sup>1</sup> Artigo I-47º, nº 4 do Tratado Constitucional não ratificado.

<sup>2</sup> 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/>

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

<sup>4</sup> 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 União<sup>5</sup>.

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 existentes<sup>6</sup> e introduziu parcialmente um novo instrumento jurídico, a iniciativa de cidadania europeia<sup>7</sup>. 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 representados<sup>8</sup>. 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 jurídico<sup>9</sup>. 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

<sup>5</sup> 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>

<sup>6</sup> Artigo 11º do TUE, nº1 a nº 3.

<sup>7</sup> Artigo 11º do TUE, nº4.

<sup>8</sup> CHRISTOPOLOU, Antonia Evangelia (2024). *ob. cit.*

<sup>9</sup> 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 2011<sup>10</sup>, 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 debate<sup>11</sup>.

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 2011<sup>12</sup>, mais concretamente

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

<sup>11</sup> Considerando 5 do Regulamento ICE 2019.

<sup>12</sup> 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 competência<sup>13</sup>. No Regulamento ICE 2019 a inscrição no registo encontra-se plasmada no artigo 6<sup>o</sup><sup>14</sup>. 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<sup>o</sup> ;

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<sup>o</sup> do TUE.

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

<sup>13</sup> 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>

<sup>14</sup> Artigo 6<sup>o</sup> 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<sup>o</sup>, 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<sup>o</sup>, 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<sup>o</sup>, nºs 1 e 2, e designado as pessoas de contacto nos termos do artigo 5<sup>o</sup>, nº 3, primeiro parágrafo;

b) Na situação prevista no artigo 5<sup>o</sup>, 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<sup>o</sup> 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”<sup>15</sup>, 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 concerne<sup>16</sup>. 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 matéria<sup>17</sup>.

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 controvertida<sup>18</sup>.

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

<sup>15</sup> Decisão C(2012) 6289 final da Comissão, de 6 de setembro de 2012

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

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> 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 Tratados<sup>19</sup>.

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 fiscalização<sup>20</sup>. 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 causa<sup>21</sup>.

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-

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

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

<sup>21</sup> 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 registo<sup>22</sup>.

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 mesma<sup>23</sup>. 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 União<sup>24</sup>.

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

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

<sup>24</sup> 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”<sup>25</sup>, 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 elegíveis<sup>26</sup>. 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 2011<sup>27</sup>. Desta decisão houve recurso de

<sup>25</sup> 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](https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2019/000007_pt)

<sup>26</sup> 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)

<sup>27</sup> 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 jurídico<sup>28</sup>.

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 alegações<sup>29</sup>. 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.<sup>30</sup>

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

<sup>29</sup> 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

<sup>30</sup> 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 regulamento<sup>31</sup>.

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 *Anagnostakis/Comissão*<sup>32</sup>. 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.

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> 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 recorrentes<sup>33</sup> ou, como uma mera questão de interpretação e de aplicação das disposições dos Tratados em causa.<sup>34</sup> 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.<sup>35</sup> 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 *Puppinck e outros c. Comissão*<sup>36</sup>: 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

<sup>33</sup> 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.

<sup>34</sup> 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.

<sup>35</sup> 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.

<sup>36</sup> Cf. Acórdão do TJUE de 19 de dezembro de 2019 (Grande Secção), C-418/18 P, *Puppinck 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”<sup>37</sup>. 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 pública<sup>38</sup>. 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 1605/2002<sup>39</sup>, 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 2020<sup>40</sup>, 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 1905/2006<sup>41</sup>, que prevê, no essencial,

<sup>37</sup> 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](https://citizens-initiative-forum.europa.eu/sites/default/files/2020-01/SEC-17-001_success_story_one_of_us_01_PT.pdf)

<sup>38</sup> 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*.

<sup>39</sup> 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).

<sup>40</sup> 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)

<sup>41</sup> 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”<sup>42</sup>. 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 recorível<sup>43</sup> 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 apreciação<sup>44</sup>.

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

<sup>42</sup> 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](https://citizens-initiative-forum.europa.eu/sites/default/files/2020-01/SEC-17-001_success_story_one_of_us_01_PT.pdf)

<sup>43</sup> 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.

<sup>44</sup> 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 aduzidos<sup>45</sup>.

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-

<sup>45</sup> 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 Comissão<sup>46</sup>, 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 decisão<sup>47</sup>. Nesta base, a Comissão decidiu registar a ICE, incluindo 9 das 11 propostas originais<sup>48</sup>. O Governo da Roménia contestou posteriormente esta decisão, mas o Tribunal Geral rejeitou os seus argumentos.

<sup>46</sup> 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

<sup>47</sup> 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

<sup>48</sup> <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 seguimento<sup>49</sup>, 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 ICE<sup>50</sup>, o Tribunal considerou que tal não seria necessário, face à jurisprudência trazida no âmbito da ICE *Um de nós*<sup>51</sup>. 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”,

<sup>49</sup> 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 FUE 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*.

<sup>50</sup> 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

<sup>51</sup> 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 legalidade<sup>52</sup>.

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-sucedida<sup>53</sup>. 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”<sup>54</sup>. 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”<sup>55</sup>. 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

<sup>52</sup> 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.

<sup>53</sup> 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>

<sup>54</sup> 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.

<sup>55</sup> 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”<sup>56</sup>. 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 Comissão<sup>57</sup>.

## 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 Tratado<sup>58</sup>.

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)<sup>59</sup>.

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

<sup>56</sup> 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.

<sup>57</sup> 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*.

<sup>58</sup> Decisão C(2014) 6501 da Comissão, de 10 de setembro de 2014.

<sup>59</sup> Cf. [https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/92123/TTIP\\_investment.pdf](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/92123/TTIP_investment.pdf)



fundar e institucionalizar as relações entre estes *players* internacionais em diversos domínios<sup>60</sup>. Estas parcerias geraram debates acesos junto de diversas entidades europeias, acabando por as “politizar” na defesa de uma maior contribuição, participação e abertura das negociações<sup>61</sup>. 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 transnacional<sup>62</sup>. 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 competências<sup>63</sup>.

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 vigor<sup>64</sup>.

<sup>60</sup> Cf. [https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2017/000008\\_en](https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2017/000008_en)

<sup>61</sup> 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>.

<sup>62</sup> 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.

<sup>63</sup> Decisão C(2014) 6501 da Comissão, de 10 de setembro de 2014.

<sup>64</sup> 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 Pirro<sup>65</sup>, 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 interpretação<sup>66</sup>. 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 EU<sup>67</sup>. 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 interinstitucionais<sup>68</sup>. 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

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

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

<sup>67</sup> *Idem.*

<sup>68</sup> 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 2017<sup>69</sup>.

## **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,<sup>70</sup> 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 2023<sup>71</sup>, 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 Europeu<sup>72</sup> parece ter contribuído para maior sucesso das propostas apresentadas. Tal como descrito no relatório de revisão de 2023<sup>73</sup>, 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.

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

<sup>70</sup> 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.

<sup>71</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0182\\_PT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0182_PT.html)

<sup>72</sup> Regulamento ICE 2019, artigos 14<sup>o</sup> a 16<sup>o</sup>.

<sup>73</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0182\\_EN.html](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 legislativa<sup>74</sup>.

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 iniciativa<sup>75</sup>.

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

<sup>74</sup> 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.

<sup>75</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0182\\_EN.html](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 exigido<sup>76</sup>.

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 ICE<sup>77</sup>, 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-Membros<sup>78</sup>.

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-

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

<sup>77</sup> 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.

<sup>78</sup> 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 animais<sup>79</sup>. Além disso, no que respeita à iniciativa *Stop Finning-Stop the trade*<sup>80</sup>, a Comissão comprometeu-se a lançar uma avaliação de impacto sobre a matéria<sup>81</sup> e, no que respeita à iniciativa *Salvar os cosméticos sem crueldade – Compromisso com uma Europa sem testes em animais*<sup>82</sup>, 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*<sup>83</sup>, a Comissão enviou um mandato à AESA solicitando um parecer científico atualizado sobre o bem-estar dos animais destinados à produção de peles<sup>84</sup>.

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 desencadeia<sup>85</sup>.

## 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-

<sup>79</sup> Cf. [https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2018/000004/end-cage-age\\_en](https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2018/000004/end-cage-age_en)

<sup>80</sup> 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](https://citizens-initiative.europa.eu/node/641_pt)

<sup>81</sup> [https://citizens-initiative.europa.eu/sites/default/files/2023-07/C\\_2023\\_4489\\_1\\_EN.pdf](https://citizens-initiative.europa.eu/sites/default/files/2023-07/C_2023_4489_1_EN.pdf)

<sup>82</sup> 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](https://citizens-initiative.europa.eu/sites/default/files/2023-08/09_Save%20Cruelty%20Free%20Cosmetics_2023_PT.pdf)

<sup>83</sup> 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](https://citizens-initiative.europa.eu/news/new-initiative-registered-fur-free-europe_pt)

<sup>84</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_6251](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_6251)

<sup>85</sup> 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





**PARTE II**  
**CASOS DE ESTUDO**  
**(EM PORTUGAL E NA UNIÃO EUROPEIA)**



# A INICIATIVA LEGISLATIVA DOS CIDADÃOS E A SAÚDE FAMILIAR: TRÊS ESTUDOS DE CASO

ÂNGELO ABRUNHOSA  
ANTÓNIA ABRUNHOSA

**Resumo:** A iniciativa legislativa, com consagração constitucional e legal, é um relevante instrumento do exercício da democracia pelos cidadãos. O objeto do presente trabalho é a aplicação prática desta figura jurídica à área da saúde familiar, a partir de três estudos de caso. Já foi apresentada na Assembleia da República uma iniciativa legislativa dos cidadãos que pretende o alargamento da licença parental inicial. Numa fase mais embrionária, encontram-se outras duas iniciativas legislativas dos cidadãos, também em matérias atinentes à saúde familiar. Uma dessas iniciativas visa a criação de um Serviço Nacional de Cuidados. A outra iniciativa tem como objetivo alterar o Estatuto de Cuidador Informal. No fundo, este trabalho cruza dois dos mais emblemáticos direitos dos cidadãos numa democracia consolidada: o direito ao exercício da iniciativa legislativa e o direito fundamental à saúde.

**Palavras-chave:** Cidadãos; Estudo de Caso; Iniciativa Legislativa; Saúde Familiar.

**Abstract:** The legislative initiative, with constitutional and legal enshrinement, is an important instrument for the exercise of democracy by citizens. The object of this work is the practical application of this legal figure to the area of family health, based on three case studies. A legislative initiative from citizens seeking to extend initial parental leave has already been

presented to the national Legislative Assembly. At a more embryonic stage, there are two other legislative initiatives by citizens, also on matters relating to family health. One of these initiatives aims to create a National Care Service. The other initiative aims to change the Informal Caregiver Statute. Basically, this work intersects two of the most emblematic rights of citizens in a consolidated democracy: the right to exercise legislative initiative and the fundamental right to health.

**Keywords:** Citizens; Case Studies; Legislative Initiative; Family Health.

## Introdução

O presente trabalho resulta da interdisciplinaridade científica, isto é, da confluência de saberes de origem diversa no estudo de uma problemática comum.

Assim, a partir de três estudos de caso, será analisada aplicação prática de uma figura jurídica (iniciativa legislativa dos cidadãos) a três situações da área da saúde familiar (alargamento da licença parental inicial; criação de um serviço nacional de cuidados; alteração do Estatuto do Cuidador Informal).

Inicialmente, será feita uma breve referência à iniciativa legislativa dos cidadãos e ao seu enquadramento jurídico-constitucional.

Seguidamente, será registada a importância crescente da Saúde Familiar.

Depois, relativamente a cada uma das iniciativas, será explicitado o atual regime jurídico, o que se pretende alterar e em que fase se encontra a respetiva iniciativa legislativa dos cidadãos.

No caso do alargamento da Licença Parental Inicial, a iniciativa legislativa que se encontra numa fase mais avançada, o que se pretende é que a mãe e o pai trabalhadores tenham direito, por nascimento do filho, a uma licença parental inicial de 180 ou 210 dias consecutivos.

No que concerne à criação de um Serviço Nacional de Cuidados, o objetivo é que este seja um conjunto organizado e articulado de estabelecimentos e serviços de acesso gratuito e universal, em todo o território nacional.

No atinente ao Estatuto de Cuidador Informal, a iniciativa legislativa visa alterar o atual regime jurídico, no sentido de: alargar o reconhecimento do estatuto de cuidador informal a outras pessoas; alterar a designação do cuidador informal; reconhecer o direito de descanso ao cuidador; dispen-

sar do pagamento de taxas a pessoa cuidada que ingresse em unidades da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI), se tal se destinar a assegurar o descanso do cuidador; alargar e majorar o subsídio de apoio ao cuidador informal; implementar um regime laboral que proteja o cuidador informal a tempo parcial.

Finalmente, na conclusão, será levada a cabo uma reflexão crítica sobre a importância deste instrumento jurídico no âmbito da saúde familiar.

## **1. Iniciativa legislativa dos cidadãos**

A iniciativa legislativa dos cidadãos é um instrumento da Democracia.

Na verdade, trata-se de os cidadãos proporem à Assembleia da República que legisle sobre matérias que aqueles consideram relevantes.

Assim, o artigo 167º, nº 1 da Constituição da República Portuguesa (C.R.P.) é muito claro, ao preceituar que a iniciativa da lei e do referendo pode competir a grupos de cidadãos eleitores, nos termos e condições estabelecidos na lei.

A lei a que se refere o artigo 167º, nº 1 da C.R.P. é, precisamente, a Lei nº 17/2003, de 4 de junho, que regula a iniciativa legislativa de cidadãos.

É de salientar que o artigo 6º, nº 1 da mencionada Lei nº 17/2003, de 4 de junho clarifica que “o direito de iniciativa legislativa de cidadãos é exercido através da apresentação à Assembleia da República de projetos de lei subscritos por um mínimo de 20.000 cidadãos eleitores”.

De acordo com o artigo 6º, nº 2, estes projetos de lei são apresentados, em papel, ao Presidente da Assembleia da República, de forma articulada e devem conter, entre outros elementos: designação que descreva sinteticamente o objeto principal; exposição de motivos; identificação dos proponentes.

Um aspeto interessante, eventualmente aplicável à iniciativa legislativa referente ao alargamento da licença parental inicial (uma vez que é a que se encontra numa fase mais avançada, entre as que são objeto do presente estudo), na atual conjuntura político-constitucional, é o que consta do artigo 13º. Embora o nº 1 determine a caducidade da iniciativa legislativa de cidadãos eleitores, com o fim da legislatura, o nº 2 refere que “a iniciativa legislativa não votada na legislatura em que tiver sido apresentada pode, todavia, ser renovada na legislatura seguinte, mediante simples requerimento dirigido ao Presidente da Assembleia da República pela comissão representativa dos cidadãos subscritores, desde que não tenha decorrido mais de um ano entre a data

*da entrada da iniciativa na Assembleia da República e a data da entrada do requerimento de renovação”.*

## **2. Saúde Familiar**

Consoante os respetivos contextos, a família pode ser definida de várias formas.

De acordo com a Classificação Internacional para a Prática de Enfermagem (CIPE), a família é uma “unidade social ou todo coletivo composto por pessoas ligadas através de consanguinidade, afinidade, relações emocionais ou legais, sendo a unidade ou o todo considerado como um sistema que é maior do que a soma das partes”.

No mesmo sentido, FIGUEIREDO (2012) considera a família como sendo, ao mesmo tempo, um todo e as suas partes, assumindo características que ultrapassam e se diferenciam da mera soma das partes; não sendo as partes redutíveis ao todo e reciprocamente, qualquer alteração afetar, quer as suas partes, quer o todo, e ambos tendem a promover a mudança para o equilíbrio dinâmico da unidade de saúde familiar.

Já RELVAS (2003) sublinha que “o grupo familiar não se identifica unicamente através de laços biológicos ou legais, mas antes como um conjunto de indivíduos que desenvolvem entre si, de forma sistemática e organizada, interações particulares que lhes conferem individualidade grupal e autonomia”.

Num enquadramento mais jurídico, o artigo 36º, nº 1 da C.R.P. garante que “*todos têm o direito de constituir família*”, estabelecendo o artigo 1576º do Código Civil que “*são fontes das relações jurídicas familiares o casamento, o parentesco, a afinidade e a adoção*”.

Na Saúde Familiar, os respetivos profissionais têm a família foco da sua atuação, acompanhando-a, enquanto unidade de cuidados, ao longo do ciclo vital. Neste âmbito, Hanson (2005) considera que a família pode ser abordada como contexto, como cliente, como sistema ou como componente da sociedade.

## **3. Primeiro estudo de caso: alargamento da licença parental inicial**

O artigo 68º, nº 1 da C.R.P. estabelece que “*os pais e as mães têm direito à proteção da sociedade e do Estado na realização da sua insubstituível ação em relação aos filhos, nomeadamente quanto à sua educação, com garantia de realização profissional e de participação na vida cívica dos pais*”.

Acrescenta o artigo 68º, nº 3 da C.R.P. que “*as mulheres têm direito a especial proteção durante a gravidez e após o parto, tendo as mulheres trabalhadoras ainda direito a dispensa do trabalho por período adequado, sem perda de retribuição ou de quaisquer regalias*” e o nº 4 do mesmo preceito concretiza que “*a lei regula a atribuição às mães e aos pais de direitos de dispensa do trabalho por período adequado, de acordo com os interesses da criança e as necessidades do agregado familiar*”.

No mesmo sentido, o artigo 59º, nº 1, b) da C.R.P. garante a todos os trabalhadores o direito a uma organização do trabalho que permita a conciliação da atividade profissional com a vida familiar.

Ora, atualmente, o artº 40º, nº 1 do Código do Trabalho prevê que o pai e a mãe trabalhadores tenham direito a uma licença parental inicial de 120 ou 150 dias consecutivos, cujo gozo podem partilhar após o parto; o gozo da licença pode ser usufruído, em simultâneo, pelos progenitores, entre os 120 e os 150 dias (artº 40º, nº 2).

A iniciativa legislativa em análise pretende, justamente, o alargamento da licença parental inicial, o que passa por alterar o já referido Código do Trabalho (Lei nº 7/2009, de 12 de fevereiro), assim como o Decreto-Lei nº 91/2009, de 9 de abril (que estabelece o regime jurídico de proteção social na parentalidade, no âmbito do sistema previdencial e no subsistema de solidariedade).

A iniciativa fundamenta este alargamento na necessidade de manter a amamentação exclusiva até aos 6 meses, invocando benefícios de saúde associados ao leite materno, que também constam de orientações da Organização Mundial de Saúde, da UNICEF, de várias associações de pediatria e do próprio Programa Nacional de Saúde Infantil e Juvenil.

Assim, na exposição dos motivos da iniciativa, os cidadãos subscritores começam por apontar para a discrepância entre o número de filhos que os casais têm e número de filhos que gostariam de ter, conforme o Inquérito à Fecundidade (2013), ou seja, os baixos níveis de natalidade não resultam de uma opção deliberada dos casais, mas de um conjunto de circunstâncias com as quais têm de lidar.

Entre essas circunstâncias, assumem relevância as políticas de proteção na parentalidade e de conciliação da vida profissional com a vida familiar.

No caso concreto, entre os vários benefícios apontados ao aleitamento materno, destacam-se, entre outros, os seguintes benefícios: é natural e sem custos; diminui a incidência de patologias; promove o desenvolvimento do bebé; é uma importante fonte de energia e nutrientes; diminui

o risco de obesidade em crianças e adolescentes; reduzi o risco de cancro da mama e ovário da mãe.

Naturalmente, a estes benefícios de saúde materno-infantil, acrescem as vantagens económicas, uma vez que haverá menos despesas com saúde.

No entanto, para que a amamentação seja verdadeiramente eficaz, deve ser em exclusivo, nos primeiros seis meses do bebé.

Pois bem, no plano do Direito constituído, tal cenário torna-se difícil, porquanto só há duas opções: ou a mãe opta pela licença inicial alargada de 180 dias e isso traduz-se numa perda de rendimento para a família; ou a mãe tenta conciliar a amamentação com o regresso ao trabalho, o que corresponde a uma logística difícil.

Aliás, já em 2018, o Relatório Primavera, do Observatório Português dos Sistemas de Saúde identificava que a amamentação em exclusivo diminuía de 48,6%, aos 4 meses dos bebés, para os 30,3% aos 6 meses.

Assim, a presente iniciativa legislativa propõe que o artº 40º, nº 1 do Código do Trabalho passe a estabelecer que *“a mãe e o pai trabalhadores têm direito, por nascimento do filho, a licença parental inicial de 180 ou 210 dias consecutivos, cujo gozo podem partilhar após o parto”* e que o artº 40º, nº 2 preveja que o gozo da referida licença possa *“ser usufruído em simultâneo pelos progenitores entre os 180 e os 210 dias”*. O mesmo regime aplicar-se-ia à adoção de menor de 15 anos (artº 44º).

Também é proposta a alteração do DL nº 91/2009, de 9 de abril, nomeadamente do artº 12º (para que o subsídio parental inicial também seja concedido pelo período da licença), do artº 30º (no que se refere ao montante do subsídio parental inicial) e do artº 57º (relativamente ao montante do subsídio social parental inicial).

Das três iniciativas legislativas dos cidadãos objeto do presente trabalho, é a iniciativa para alargamento da licença parental inicial a que se encontra numa fase mais avançada.

Esta iniciativa foi levada a cabo por um grupo de 25613 cidadãos subscritores (23674 subscrições válidas, após verificação da autenticidade, pelo Instituto dos Registos e Notariado) e corresponde ao Projeto-Lei nº 885/XV/1.

Deu entrada na Assembleia da República, em 6 de julho de 2023 e foi publicada no *Diário da Assembleia da República II*, Série A, nº 256, em 7 de julho de 2023.

Foi admitida em 1 de agosto de 2023. Na nota de admissibilidade, foi verificado o cumprimento de alguns requisitos formais, nomeadamente:



garantia de que a iniciativa não envolvia, para o ano em curso, aumento das despesas nem diminuição das receitas previstas no Orçamento do estado; limite pelo respeito da não renovação na mesma sessão legislativa; forma articulada; designação; exposição de motivos; identificação dos subscritores; identificação dos 7 elementos da comissão representativa; indicação de um endereço da comissão representativa; enquadramento na competência legislativa da Assembleia da República.

Nessa mesma data, baixou à Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão (10<sup>a</sup>), por Despacho do Presidente da Assembleia da República (*Diário da Assembleia da República*, II série A, nº 14, de 4 de outubro de 2023, da 2<sup>a</sup> Sessão Legislativa da XV Legislatura, páginas 16-18).

Esteve em apreciação pública, entre 10 de agosto de 2023 e 9 de setembro de 2023.

A comissão representativa dos cidadãos subscritores foi ouvida em 27 de setembro de 2023.

O parecer, da autoria da Deputada Cristina Sousa, foi votado e aprovado, por unanimidade, em 4 de outubro de 2023. Tal parecer vai no sentido de considerar que a iniciativa cumpre os requisitos formais, constitucionais e regimentais em vigor.

#### **4. Segundo estudo de caso: criação de um Serviço Nacional de Cuidados**

Esta iniciativa legislativa dos cidadãos intitula-se “Direito ao cuidado, cuidado com direitos” e tem como pressuposto algumas questões socialmente muito relevantes.

Assim, estima-se a existência de um milhão de cuidadores informais, em Portugal, o que se relaciona com o facto de 80% dos cuidados estarem entregues às famílias.

Os autores da iniciativa também apontam para uma certa “crise dos cuidados”, associada a alguns fatores socio demográficos que se foram desenvolvendo, ao longo das últimas décadas, nomeadamente, o decréscimo populacional, o aumento do envelhecimento e a entrada das mulheres no mercado de trabalho.

A resposta dos cuidados atualmente existente assenta no setor informal e na sobrecarga das famílias, em função de uma reduzida oferta de serviços formais.

Na verdade, o acesso aos serviços formais depende das IPSS, co-financiadas pelo Estado e pelas famílias, sendo certo que, no caso dos idosos, a taxa de cobertura dos serviços formais não ultrapassa os 13%, incluindo lares, centros de dia e apoio domiciliário.

Ao défice de oferta, acrescem a precariedade laboral, a desvalorização salarial e a inadequação da legislação laboral, no que tange aos profissionais dos cuidados e do serviço doméstico.

Partindo da realidade descrita, objetivo desta iniciativa é que o Serviço Nacional de Cuidados seja um conjunto organizado e articulado de estabelecimentos e serviços de acesso gratuito e universal, em todo o território nacional, através de uma rede pública de lares e centros de dia com cuidados individualizados, de serviços de apoio domiciliário, de creches públicas, de uma bolsa pública de assistentes pessoais e da integração de outras respostas.

Além disso, também pretende: redistribuir a prestação de cuidados entre diversas respostas públicas, adaptadas a cada contexto; garantir direitos e licenças aos trabalhadores desta área, de forma a transformar os cuidados num direito social universal e numa responsabilidade coletiva; valorizar os profissionais dos cuidados e do setor social.

Neste sentido, merece particular destaque o facto de, desde que comprovada a existência de contrato de trabalho, trabalhadoras do serviço doméstico, ajudantes familiares, cuidadoras profissionais e amas de creche familiar passem a ser enquadradas pela lei geral do trabalho e pelo regime geral da segurança social.

Esta iniciativa legislativa encontra-se numa fase embrionária, não tendo ainda chegado à Assembleia da República.

## **5. Terceiro estudo de caso: alteração do Estatuto de Cuidador Informal**

Apesar da evolução, no sentido da proteção ao Cuidador Informal (incluindo a muito recente alteração, introduzida pela Lei nº 20/2024, de 8 de fevereiro), há ainda um longo caminho a percorrer.

Na verdade, em função da evolução demográfica, a necessidade de apoio aos cuidadores torna-se uma situação cada vez mais emergente, na sociedade contemporânea.

Nessa perspetiva, a Associação Nacional de Cuidadores Informais e a Associação Portuguesa de Cuidados Paliativos têm dinamizado uma iniciativa legislativa que propõe a alteração dos artigos 2º, 3º, 5º, 7º, 10º, 14º, 15º,

16º, 17º, 19º, 20º e 21º, todos da Lei nº 100/2019, de 6 de setembro (Estatuto do Cuidador Informal), bem como dos artigos 4º, 5º, 6º, 7º, 9º, 16º, 17º, 23º, 28º, 29º, 32º, 33º, 36º, 37º, 42º, 43º e 44º, todos do Decreto Regulamentar nº 1/2022, de 10 de janeiro, aditando o artigo 15º-A a este último diploma.

Tal iniciativa legislativa visa alterar o atual regime jurídico, no sentido de:

- reconhecer o estatuto de cuidador informal a pessoas que, não sendo família da pessoa cuidada, demonstrem ter com esta laços de afetividade e /ou proximidade e comprovem o exercício efetivo e reconhecido das funções de cuidador informal;
- alargar o reconhecimento do estatuto de cuidador informal a menores de 18 anos, que prestem assistência aos progenitores, desde que estejam referenciados como cuidadores efetivos pelos serviços sociais e /ou de saúde da área de residência, ainda que sem direito ao subsídio de apoio ao cuidador informal;
- deixar de ser condição para o reconhecimento do estatuto de cuidador informal que a pessoa cuidada seja titular de complemento por dependência ou subsídio para assistência a terceira pessoa;
- alterar a designação do cuidador informal principal para cuidador informal a tempo completo e a de cuidador informal não principal para cuidador informal a tempo parcial.
- proteger o direito de descanso ao cuidador, por período não inferior a 58 dias úteis por ano;
- dispensar do pagamento de taxas a pessoa cuidada que ingresse em unidades do RNCCI, se tal se destinar a assegurar o descanso do cuidador;
- alargar e majorar o subsídio de apoio ao cuidador informal a tempo completo;
- implementar um regime laboral que proteja o cuidador informal a tempo parcial, assegurando regime de faltas, licença para assistência a pessoa cuidada, regulação do horário flexível e alargamento da licença parental inicial até 1 ano para os titulares de direitos de parentalidade a quem seja reconhecido o estatuto de cuidador informal.

Tal como a anterior, também esta iniciativa legislativa se encontra numa fase prematura, não tendo ainda chegado à Assembleia da República.

## **Conclusão**

O propósito deste trabalho é, primeiramente, perceber que, cada vez menos, as várias disciplinas científicas podem ser dissociadas umas das outras.

Pelo contrário, a globalização do conhecimento tem, não só uma dimensão territorial/geográfica, mas também (e não menos importante) uma vertente científica, que se traduz na interdisciplinaridade.

Refletindo, criticamente, sobre os estudos de caso analisados, conclui-se que os cidadãos assimilaram a relevância desta figura jurídica como instrumento do exercício da iniciativa legislativa em aspetos cruciais da vida em sociedade e, nomeadamente, da saúde familiar.

A iniciativa legislativa sobre o alargamento da licença parental inicial é a que se encontra numa fase mais avançada (como se explica supra, embora tenha caducado, com a dissolução do Parlamento, pode ser retomada na próxima legislatura). Curiosamente, situa-se no âmbito da conciliação entre dois aspetos fundamentais da vida humana: o trabalho / realização profissional e a vida familiar.

As outras duas iniciativas legislativas procuram responder, em planos diferentes, a uma questão emergente da nossa sociedade: a relevância da prestação dos cuidados e a necessidade de proteger o cuidador.

Por um lado, urge a criação e organização de um Serviço Nacional de Cuidados. Por outro lado, apesar dos muitos passos que já foram dados, são muitos mais os que faltam dar no que concerne ao Estatuto de Cuidador Informal.

No fundo, este trabalho cruza dois dos mais emblemáticos direitos dos cidadãos numa democracia consolidada: o direito ao exercício da iniciativa legislativa e o direito fundamental à saúde.

No entanto, algumas questões ficam em aberto para ulteriores estudos: será renovada e, já agora, aprovada a iniciativa legislativa para o alargamento da licença parental inicial? Conseguirão as outras duas iniciativas legislativas cumprir os requisitos necessários para serem apresentadas na Assembleia da República? Levarão os cidadãos a outras iniciativas deste género, nesta área?

## **Referências bibliográficas**

Abrunhosa, A. (2021). *A intervenção do Enfermeiro de Saúde Familiar na capacitação das famílias, na prevenção da úlcera por pressão* (Relatório de Estágio em Enfermagem de Cuida-

- dos de Saúde à Família em contexto de USF, no âmbito do Mestrado em Enfermagem Comunitária – Área de Enfermagem de Saúde Familiar, realizado na Escola Superior de Saúde do Politécnico de Leiria). Leiria
- Azevedo, J. (2014). *Por um Portugal amigo das crianças, das famílias e da natalidade (2015-2035): remover os obstáculos à natalidade desejada*. Instituto Francisco Sá Carneiro.
- Canas, M. (2023). Estatuto é um caminho de pedras, in *Dinheiro & Direitos*, nº 175. Deco Proteste.
- Contribuições, D. P. (2022). *Guia Prático – Estatuto do Cuidador Informal Principal e Cuidador Informal Não Principal*. Instituto da Segurança Social.
- Enfermeiros, Conselho Internacional dos (2016). *CIFE versão 2015 – Classificação Internacional para a Prática de Enfermagem*. Ordem dos Enfermeiros.
- Figueiredo, M. H. (2012). *Modelo Dinâmico de Avaliação e Intervenção Familiar – Uma Abordagem Colaborativa em Enfermagem de Família*. Lusociência.
- Hanson, S. M. (2005). Enfermagem de Cuidados de Saúde à Família: uma introdução, in Hanson, S. M. – *Enfermagem de Cuidados de Saúde à Família: Teoria, Prática e Investigação*. Lusociência.
- Martins, R., & Santos, C. (2020). *Capacitação do Cuidador Informal: O Papel dos Enfermeiros no Processo de Gestão da Doença*.
- Miranda, J., & Medeiros, R. (2005). *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I. Coimbra Editora, 2005.
- Ramalho, M. R. P. (2018). Tempo de trabalho e conciliação entre a vida profissional e a vida familiar – algumas notas, in *Tempo de trabalho e tempos de não trabalho: o regime nacional do tempo de trabalho à luz do Direito Europeu e Internacional*. AAFDL.
- Relvas, A. P. (2013). A Terapia Familiar: teoria e prática, in *Por detrás do Espelho – da teoria à prática com a família*. Quarteto.
- República, Assembleia da (2023). *Nota Técnica sobre o Projeto de Lei nº 855/XV/1ª (Cidadãos) – Alargamento da Licença Parental Inicial*. Assembleia da República.
- Saude, Organização Mundial da (2014). *Global nutrition targets 2025: breastfeeding policy brief*. World Health Organization.
- Unicef (2018). *Breastfeeding: a mother’s gift, for every child*. United Nations Children’s Fund.



# INICIATIVAS LEGISLATIVAS DE CIDADÃOS COMO RESPOSTA À FALTA DE INICIATIVA DOS PARTIDOS: O CASO DA REGULAÇÃO DA PROSTITUIÇÃO EM PORTUGAL

INÊS S. ALMEIDA  
LUÍS F. MOTA<sup>1</sup>

**Resumo:** O presente capítulo debruça-se sobre as potencialidades da participação dos cidadãos nos processos de agendamento e formulação de assuntos de moralidade, nomeadamente através de instrumentos como iniciativas legislativas de cidadãos ou petições, temática que ainda se encontra pouco explorada na literatura.

O estudo de caso é o debate sobre a regulação da prostituição em Portugal desde 1976, com especial enfoque nas petições apresentadas em 2017 e 2020 e na iniciativa legislativa de cidadãos que se encontra em período de recolha de assinaturas.

Para tal, analisamos primeiramente a evolução do debate político-legislativo sobre este assunto desde 1976, incluindo as referidas petições, seguindo-se a análise do conteúdo da iniciativa legislativa de cidadãos. Por fim, analisam-se os posicionamentos dos partidos políticos com representação parlamentar e de organizações da sociedade civil face aos instrumentos de iniciativa cidadã anteriormente referidos.

Conclui-se que um grupo de cidadãos desempenhou um papel crucial na discussão da regulação da prostituição em Portugal, que surgiu como resposta à reduzida intenção por parte dos partidos em colocarem o assunto em agenda. A falta de apoio por parte de organizações da sociedade civil feministas diminuiu, contudo, as hipóteses de sucesso das iniciativas populares em estudo.

<sup>1</sup> Os autores são listados por ordem alfabética, tendo tido igual participação na elaboração do texto.

**Palavras-chave:** iniciativas legislativas de cidadãos; assuntos de moralidade; prostituição; Portugal.

**Abstract:** This chapter focuses on the potential of citizen participation in the processes of agenda-setting and formulation of morality issues, namely through instruments such as citizens' legislative initiatives or petitions, a topic that is still underexplored in the literature.

The case study is the debate on the regulation of prostitution in Portugal since 1976, with a special focus on the petitions presented in 2017 and 2020 and the citizens' legislative initiative that is currently collecting signatures.

Thereunto, we first analyse the evolution of the political-legislative debate on this issue since 1976, including the aforementioned petitions, followed by an analysis of the content of the citizens' legislative initiative. Finally, we analyse the positions regarding the previously mentioned citizen initiative instruments of political parties with parliamentary representation and of civil society organizations.

One may conclude that a group of citizens played a crucial role in the discussion of the regulation of prostitution in Portugal, which emerged in response to the reduced intention to set the issue on the agenda demonstrated by political parties. However, the lack of support from feminist civil society organizations reduced the chances of success of the popular initiatives under study.

**Keywords:** citizens' legislative initiatives; morality issues; prostitution; Portugal.

## 1. Introdução

A Constituição da República Portuguesa (CRP) reconhece a vontade e soberania popular como um dos elementos fundamentais do Estado Português (artigos 1º e 2º). Além de dar a possibilidade aos cidadãos de participação em processos de sufrágio e referendos (artigo 10º), a Constituição disponibiliza ainda outras formas de participação aos cidadãos, entre as quais as petições (artigo 52º) – que está regulamentada na Lei nº 43/90 – e as iniciativas legislativas (artigo 167º) – regulamentada na Lei nº 17/2003.

Ao passo que as petições se tornaram em instrumentos cada vez mais comuns – não obstante o número de assinaturas necessárias para que as



mesmas sejam obrigatoriamente apreciadas em plenário tenha subido para 7.500 –, as iniciativas legislativas de cidadãos são um instrumento ainda relativamente raro<sup>2</sup>, o que se poderá justificar pelo facto de exigirem que sejam subscritos por um mínimo de 20.000 cidadãos eleitores e a apresentação de um texto articulado de proposta de regulamentação.

Uma das iniciativas legislativas de cidadãos que se encontra presentemente a recolher assinaturas para poder ser apresentada à Assembleia da República é a referente à Regulação da Prostituição em Portugal<sup>3</sup>, que defende a legalização da procura e oferta de serviços sexuais e o reconhecimento da prostituição como profissão, argumentando que já deveria existir legislação sobre esta matéria no séc. XXI.

A legalização e reconhecimento da atividade da prostituição é, com efeito, um dos poucos assuntos de moralidade que têm uma regulação pouco permissiva em Portugal, na medida em que o país tem vindo a registar uma “onda de permissividade” nas duas últimas décadas – destacam-se, a este propósito, a despenalização do consumo de drogas, em 2001; a despenalização do aborto, em 2007; a legalização do casamento por casais do mesmo sexo, em 2010, e da adoção por casais do mesmo sexo, em 2016; o reconhecimento da autodeterminação da identidade de género, em 2018; a legalização da eutanásia, em 2023; e, a legalização da gestação de substituição, em 2023. Por outro lado, é importante reconhecer que já existem alguns países europeus onde a legalização e reconhecimento da prostituição acontece, tais como os Países Baixos, a Alemanha, a Áustria ou a Suíça (Amorim, 2019).

Face a este contexto, torna-se interessante tentar perceber quais as alterações legislativas propostas pela iniciativa legislativa de cidadãos sobre a regulação da prostituição e qual o contexto em que a mesma surgiu, compreendendo nomeadamente a evolução legislativa em relação à temática em Portugal, bem como quais os posicionamentos de diferentes partidos e associações/ movimentos da sociedade civil. Esta análise é procedida por uma revisão da literatura sobre as políticas de moralidade e a impor-

<sup>2</sup> A título de exemplo, refira-se que, de acordo com o Balanço da Atividade Parlamentar da 1ª sessão legislativa da XV legislatura, foram submetidas à Assembleia da República 197 petições e apenas 3 iniciativas legislativas de cidadãos entre 29 de março de 2022 e 14 de setembro de 2023. Veja-se [https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Documents/RelatorioActividadeAR/RA\\_AR\\_XV\\_1\\_final.pdf](https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Documents/RelatorioActividadeAR/RA_AR_XV_1_final.pdf)

<sup>3</sup> Veja-se <https://participacao.parlamento.pt/initiatives/1047>

tância da sociedade civil, bem como sobre os diferentes tipos de regulação da prostituição.

O capítulo estrutura-se em cinco secções, além desta primeira. Na segunda, analisa-se o quadro teórico das políticas de moralidade e a importância da sociedade civil de uma forma geral, bem como a regulação da prostituição enquanto assunto de moralidade de uma forma mais específica. Na terceira secção, explora-se o debate político e a regulação da prostituição em Portugal nas últimas cinco décadas. Na quarta secção, analisa-se a iniciativa legislativa de cidadãos no debate da prostituição em Portugal. Na quinta secção, analisa-se o posicionamento dos partidos políticos e da sociedade civil em relação à legalização da prostituição e/ou a despenalização do lenocínio. Posteriormente, são discutidos os resultados, terminando o capítulo com breves notas conclusivas.

## **2. A regulação da prostituição enquanto assunto de moralidade: revisão da literatura**

### *a) As políticas de moralidade e a importância da sociedade civil (em Portugal)*

Tal como referido na introdução, a regulação da prostituição poderá ser considerada como um assunto de moralidade, ou seja, assuntos cuja discussão envolve habitualmente a mobilização de valores de natureza moral, ética e/ou religiosa, o que tende a gerar conflitos sobre diferentes concepções sobre o “certo e o errado” (ver, entre outros, Heichel *et al.*, 2013; Knill, 2013; Budde *et al.*, 2018).

De acordo com alguns autores (Heichel *et al.*, 2013), existem diferentes tipos de assuntos que poderão enquadrar-se nesta categoria, tais como: *a) assuntos de ‘vida e morte’*, como o aborto, eutanásia, ou a inseminação artificial; *b) assuntos de ‘comportamento sexual’*, como a prostituição, a pornografia e a homossexualidade; *c) assuntos de ‘comportamentos aditivos’*, tais como o consumo de drogas e o jogo; e, *d) assuntos de ‘liberdades individuais’*, como a posse de armas. Importa referir, contudo, que estes assuntos não são automaticamente considerados “assuntos de moralidade”, dependendo da efetiva mobilização de argumentos de teor moral, ético ou religioso no seu debate político e público. Assim, serão considerados como assuntos de “moralidade manifesta” aqueles em que a mobilização de tais argumentos é bastante evidente, e de “moralidade latente” aqueles em que os argumentos desta natureza rivalizam com outros tipos de argumentos, como por exemplo, argumentos de natureza económica (Knill, 2013).

De acordo com a literatura (Heichel *et al.*, 2013), existem diferentes fatores responsáveis pela mudança ou estabilidade nas políticas de regulação destes assuntos, nomeadamente:

- *pressões referentes aos problemas*, nomeadamente as decorrentes de “eventos-foco” ou “choques morais” que, pela sua magnitude ou projeção mediática, poderá influenciar a agenda pública e a agenda política;
- *valores societais*, na medida em que os partidos políticos poderão apresentar propostas que se alinhem com os valores dominantes de uma determinada sociedade, por forma a terem ganhos eleitorais;
- *religião*, não apenas porque atores religiosos poderão atuar como grupos de interesse que tentam influenciar a opinião pública ou os decisores políticos, mas também porque a religião poderá influenciar os valores societais acima referidos;
- *disputa partidária*, sobretudo quando o sistema político de um determinado país tem fortes clivagens religiosas entre partidos confessionais/ conservadores e partidos seculares, o que frequentemente conduz a que estes últimos apresentem propostas de liberalização dos assuntos de moralidade, por forma a obter ganhos políticos;
- *grupos de interesse*, que tentam influenciar os decisores políticos no sentido de maior ou menor liberalização, quer seja através de contactos diretos com estes, quer seja de forma indireta através da opinião pública;
- *tribunais nacionais e internacionais*, na medida em que os Tribunais Constitucionais atuam frequentemente como agentes de veto, ao passo que os acórdãos de tribunais internacionais podem fomentar ou obrigar alguns países a colocar determinados assuntos na agenda política;
- *influências internacionais ou transnacionais*, quer seja através de normas supranacionais, ou de dinâmicas de *benchmarking*.

Além da identificação destes fatores, a literatura recente tem ainda identificado distintos padrões de agendamento em diferentes (grupos de) países, distinguindo, nomeadamente países do “mundo religioso” e países do “mundo secular”, que se diferenciam face à presença ou ausência, respetivamente, de uma clivagem religiosa no sistema partidário. Enquanto que nos primeiros, o agendamento de propostas dos assuntos de moralidade acontece, sobretudo, por meio de partidos seculares, no segundo tipo de países o agendamento acontece, sobretudo, por influência dos grupos

de interesse que tentam influenciar os partidos a fazê-lo (Engeli *et al.*, 2012; Heichel *et al.*, 2013).

Portugal tem sido frequentemente considerado como fazendo parte do “mundo religioso” por parte de alguma literatura (Engeli *et al.*, 2012; Studlar *et al.*, 2013; Studlar *et al.*, 2018; Mota & Fernandes, 2022; Almeida & Mota, 2023), na medida em que o Partido Social Democrata (PSD), o Partido Popular (CDS-PP) e, mais recentemente, o partido Chega! (CH) têm alguma proximidade com valores religiosos e/ ou conservadores. Contudo, alguns autores (Euchner, 2019) discordam desta classificação e consideram Portugal como fazendo parte do “mundo secular”, tendo em atenção a menor representação de partidos marcadamente religiosos (CDS-PP e CH)<sup>4</sup>. A este propósito, importa ainda salientar o envolvimento menos ativo do topo da Igreja Católica portuguesa na vida política, sobretudo em comparação com outros países fortemente católicos, pelo menos até 2013, quando o então novo cardeal Manuel Clemente decidiu que esta instituição deveria ter uma postura mais interventiva nos “assuntos de moralidade” (Meyer-Resende & Hennig, 2015). Tal inversão de tendência verificou-se, por exemplo, no início do debate sobre a eutanásia em Portugal em 2018 (Almeida & Mota, 2023).

Independentemente da classificação, a verdade é que alguns estudos identificam uma significativa importância de movimentos e organizações da sociedade civil no agendamento de políticas de moralidade em Portugal, sobretudo em questões relacionadas com o aborto e os direitos das pessoas LGBTIQ (Alves *et al.*, 2009; Santos, 2018; Mota & Fernandes, 2022). Contudo, tal importância não foi tão evidente no debate sobre a eutanásia, já que foram, sobretudo, os partidos políticos que mantiveram o assunto na agenda política, mesmo que o processo político tenha sido iniciado por uma petição à Assembleia da República de um grupo de cidadãos com simpatia partidária diversa (Almeida & Mota, 2023).

Dado o tema deste capítulo, destacamos aqui o papel dos grupos de interesse, sobretudo dos movimentos e organizações da sociedade civil, que poderão ser defensores da liberalização de assuntos de moralidade (por exemplo, organizações feministas pró-escolha, em relação ao aborto, ou organizações defensoras de direitos de pessoas LGBTIQ) ou de uma

<sup>4</sup> Na sequência das eleições legislativas de 2019, o CDS-PP tinha apenas 5 deputados/as e o partido Chega 1 deputado. No entanto, importa referir que o Chega, um partido com claras relações com valores religiosos, é atualmente a terceira força política em termos de representação, com quase 20% dos votos.

menor liberalização (por exemplo, organizações religiosas ou grupos conservadores que advogam valores da “família tradicional” ou “pró-vida”) (Knill 2013; Schmitt *et al.*, 2013; Almeida & Mota, 2023). Como atrás referido, estas organizações e movimentos tendem a ter um papel mais ativo no debate em torno dos assuntos de moralidade nos países do designado “mundo secular”, na medida em que a disputa partidária tenderá a ser menor, muito embora também possam desempenhar um papel importante nos países do “mundo religioso” (Engeli *et al.*, 2012). De acordo com Schmitt *et al.* (2013) e Mota e Fernandes (2022), a capacidade de influência destas organizações depende, sobretudo, da sua capacidade de mobilização, do seu acesso aos decisores políticos e à coesão interna entre os membros de uma determinada coligação quanto aos objetivos.

*b) Os diferentes tipos de regulação da prostituição*

O assunto da prostituição poderá ser entendido como um assunto de moralidade, na medida em que gera habitualmente uma forte controvérsia social e política, quer seja porque a prostituição é vista por algumas pessoas como uma atividade pecaminosa e imoral, quer porque é entendida por outras como debilitante da condição e dos direitos das mulheres na sociedade (Euchner & Knill, 2014). Ao nível das organizações da sociedade civil, a Igreja Católica tende a repudiar a atividade da prostituição, na medida em que considera como pecado qualquer atividade sexual que aconteça sem fins reprodutivos e fora de uma relação estável, ao passo que nos movimentos de mulheres existe uma divisão de posições – por um lado, os movimentos feministas radicais entendem a prostituição como uma atividade resultante de um sistema patriarcal e, por outro lado, os movimentos feministas liberais encaram a prostituição como uma atividade profissional normal (Euchner & Knill, 2014).

Ao nível da regulação do assunto, Euchner e Knill (2014) consideram ser necessário ter em atenção três domínios: o nível de restrição da oferta de serviços sexuais; os requisitos quanto ao local; e, requisitos quanto ao envolvimento de terceiras pessoas na atividade.

Quanto ao nível de restrição, estes autores dão conta da existência de quatro grandes paradigmas (Euchner & Knill, 2014):

- *a proibição*, que implica a proibição total da venda de serviços sexuais;
- *o abolicionismo*, que implica a proibição da compra de serviços sexuais, sem existir, contudo, proibição da oferta;

- *a permissão sem reconhecimento*, que implica a legalização da procura e oferta de serviços sexuais, mas sem reconhecimento da prostituição como um trabalho normal;
- *a permissão com reconhecimento*, que implica a legalização da procura e oferta de serviços sexuais, acompanhada de reconhecimento da prostituição como um trabalho normal.

Já no que respeita aos locais em que a atividade é permitida, estes autores identificam igualmente quatro situações possíveis: *a)* legal em apartamentos privados, mas não em bordéis ou na rua; *b)* legal em apartamentos privados e na rua, mas não em bordéis; *c)* legal em apartamentos privados e em bordéis, mas não na rua; e, *d)* legal em apartamentos privados, bordéis e na rua (Euchner & Knill, 2014).

Por fim, importa distinguir se o envolvimento de terceiras pessoas na atividade é ou não permissível, nomeadamente proxenetas (*pimping*) e/ou pessoas que são proprietárias/ arrendatárias dos espaços em que a atividade de prostituição ocorre (*procuring*) (Euchner & Knill, 2014).

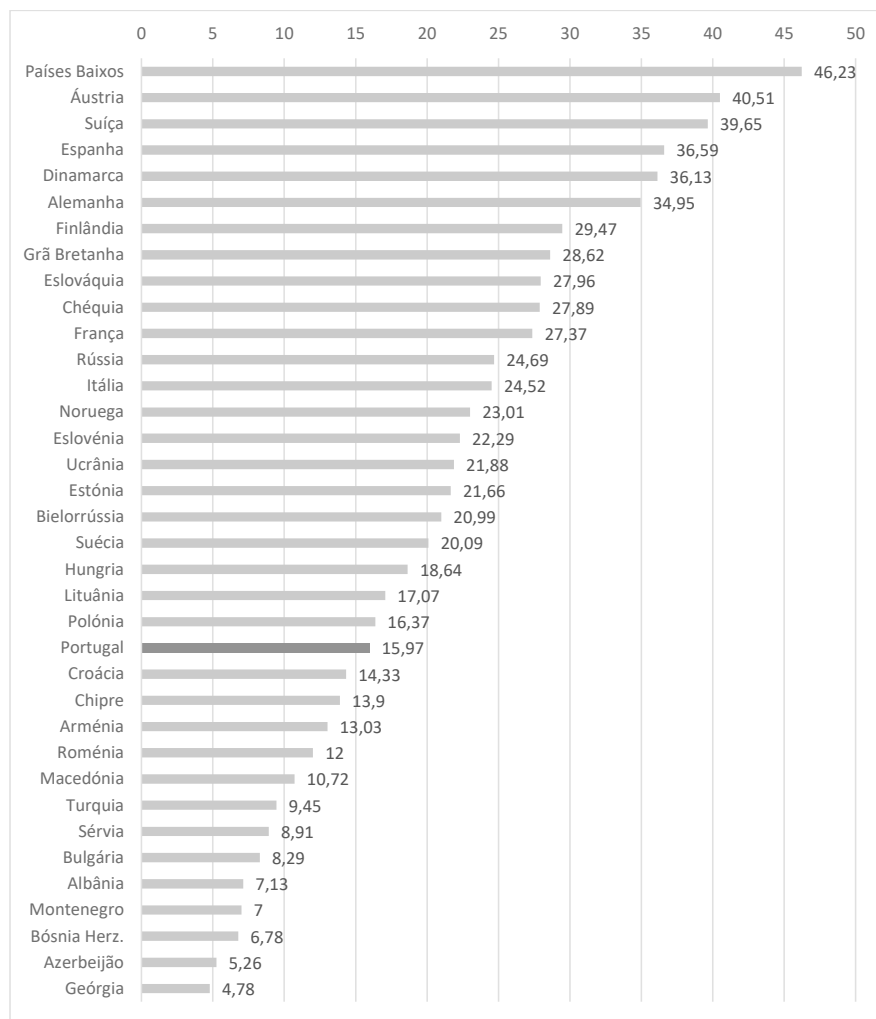
Como referem Euchner e Knill (2014), o paradigma dominante nos países da OCDE até ao final da década de 90 do séc. XX era a permissão sem reconhecimento – com a maioria dos países a permitir a prostituição nas ruas e em apartamentos privados, mas a proibir essa atividade em bordéis –, sendo Portugal e Espanha os únicos países que ainda mantinham a proibição total na década de 70 do séc. XX. Portugal foi, aliás, o último dos países analisados que terminou com a proibição na década de 80 do séc. XX.

De acordo com documento preparado pela Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar da Assembleia da República (Amorim, 2019), existiam, em 2019, oito países europeus em que a venda de serviços sexuais era permitida e reconhecida: Países Baixos; Alemanha; Áustria; Suíça; Grécia; Turquia; Hungria e Letónia. Destes oito países, apenas cinco permitiam a existência de bordéis: Alemanha, Áustria, Grécia, Países Baixos e Turquia. Por outro lado, os países em que esta atividade era proibida eram todos da Europa de Leste, tais como a Albânia, Arménia, Croácia, Geórgia, Kosovo, Lituânia, Moldávia, Sérvia e Ucrânia. Todos os restantes países encontravam-se na situação de permissão da venda de serviços sexuais, embora sem reconhecimento.

Em termos da proibição ou permissão da venda de serviços sexuais, este panorama está, assim, de alguma forma relacionado com os resulta-

dos da ronda de 2017 do *European Values Study*, que demonstravam níveis de aprovação da atividade da prostituição bastante distintos entre diferentes países.

**Figura 1.** Percentagem de pessoas inquiridas que considera a prostituição “aceitável”



Fonte: Resultados da ronda de 2017 do *European Values Study*<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Disponível neste link: <https://www.atlasofeuropeanvalues.eu/maptool.html>

Tal como é visível no gráfico apresentado, os três países com maior percentagem de população que considera a prostituição como algo aceitável são países onde a venda de serviços sexuais é permitida e reconhecida – Países Baixos (46,23%), Áustria (40,51%) e Suíça (39,65%). Por outro lado, os países cujo enquadramento legal proíbe a prostituição têm, na sua maioria, uma percentagem muito reduzida de população que considera a prostituição como algo aceitável – são exemplo disso, países como Geórgia (4,78%), Sérvia (8,91%), Albânia (7,13%), Arménia (13,03%), Croácia (14,33%) ou Lituânia (17,07%). A principal exceção a esta tendência é a Turquia, onde a venda de serviços sexuais é permitida e reconhecida, embora não exista aprovação popular.

Portugal, por sua vez, revela uma percentagem muito reduzida de população inquirida que considera a prostituição como aceitável (15,97%). A este propósito, importa destacar que existem diferenças significativas em distintos grupos da população inquirida, nomeadamente quanto às seguintes variáveis: idade – jovens (25,55%) vs. mais velhos (8,36%); género – homens (19,08%) vs. mulheres (13,08%); ao nível de escolaridade – menor escolaridade (10,72%) vs. maior escolaridade (27,32%); e, religiosidade – religiosos (12,38%) vs. não-religiosos (26,87%). Merecedor de destaque é ainda o facto de a percentagem de pessoas que considera a prostituição como aceitável ser muito menor do que a percentagem de pessoas que consideram aceitáveis outros assuntos de moralidade, tais como o aborto (38,91%), a homossexualidade (41,98%), ou a eutanásia (42,89%).

A temática da prostituição é, assim, um assunto de moralidade em Portugal de excecionalidade, não só pela sua menor permissividade legal, mas também pela menor percentagem de população que considera esta atividade como algo aceitável. A evolução no debate político da mesma torna-se, assim, um tema de relevante análise, que passaremos a discutir.

### **3. Os antecedentes da iniciativa legislativa de cidadãos – O debate político e regulação da prostituição em Portugal ao longo das últimas cinco décadas**

Tal como acima referido, Portugal foi dos últimos países da Europa ocidental a abandonar o regime da proibição da prostituição, nomeadamente através do então novo Código Penal de 1982 (Decreto-Lei nº 400/82, de 23 de setembro). Importa destacar que este regime de proibição havia sido instituído durante o período do Estado Novo, nomeadamente atra-



vés do Decreto-Lei nº 44579, de 19 de setembro de 1962<sup>6</sup>, que determinava a proibição da prostituição (artigo 1º), a punição com pena de prisão e multa quem conscientemente fomentasse, ou facilitasse esta atividade (artigo 2º) e o encerramento dos espaços de prostituição (artigo 3º). Não obstante este regime mais restritivo, a prostituição não foi totalmente abolida do país, sendo o escândalo *Ballett Rose*<sup>7</sup> um exemplo disso.

O Código Penal de 1982 veio, assim, determinar uma mudança na regulação da prostituição em Portugal, permitindo a prostituição a título individual (por omissão), embora proibindo o lenocínio, ao determinar a punição com pena de prisão a “*quem fomentar, favorecer ou facilitar a prática de actos contrários ao pudor ou à moralidade sexual, ou de prostituição relativamente:* a) *A pessoa menor ou portadora de anomalia psíquica;* b) *A qualquer pessoa, explorando situação de abandono ou de extrema necessidade económica*” (artigo 215º do Código Penal de 1982).

Desde então, a temática da prostituição tem vindo a ser discutida em diferentes momentos ao longo do tempo. No nosso entender, esta discussão poderá ser dividida em cinco grandes períodos, que serão discutidos e analisados nas subsecções que se seguem.

*a) A discussão da temática da prostituição no final da década de 80 e início da década de 90 do séc. XX*

O assunto voltou à agenda política no final da década de 80 e início da década de 90 do séc. XX, quando o Partido Socialista (PS) propôs um projeto de resolução para discutir a prostituição infantil, em 1988 (Projeto de Resolução nº 19/V/1)<sup>8</sup>, e o Partido Ecologista “Os Verdes” (PEV) apresentou um projeto no sentido de realizar um debate nacional sobre a prostituição (Projeto de Resolução nº 48/V/3)<sup>9</sup>. Na sequência destes dois projetos de resolução, que acabaram por caducar no final da V Legislatura sem serem discutidos em sessão plenária, foi discutida e aprovada a Proposta de Resolução 47/V/4<sup>10</sup>, da autoria do Governo de então, que “*aprova,*

<sup>6</sup> Veja-se <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/44579-1962-159932>

<sup>7</sup> Veja-se <https://www.museudoaljube.pt/2020/12/10/caso-ballet-rose/>

<sup>8</sup> Veja-se <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=27799>

<sup>9</sup> Veja-se <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=27609>

<sup>10</sup> Veja-se <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=27180>

*para ratificação, a Convenção para a supressão do tráfico de pessoas e da exploração da prostituição de outrem”.*

*b) A discussão da temática da prostituição na primeira década do séc. XX*

O assunto da prostituição voltaria à agenda política já no início do séc. XXI, quando o CDS-PP submeteu, em 2003, o Projeto de Lei nº 216/IX/1<sup>11</sup>, que pretendia fomentar o “combate à pedofilia, prostituição e pornografia infantis”, e o Partido Comunista Português (PCP) submeteu, em 2004, o Projeto de Resolução nº 214/IX/2<sup>12</sup>, que propunha “medidas de apoio às vítimas de prostituição e tráfico de mulheres”. Estes projetos também caducaram com o final da legislatura em 2005, sem que tenham sido debatidos em sessão plenária.

Este último projeto viria a ser retomado pelo PCP após as legislativas de 2005, através do Projeto de Resolução nº 82/X/1<sup>13</sup>, que caducou com o final da legislatura em 2009, e novamente em 2010, através do Projeto de Resolução nº 293/XI/2<sup>14</sup>, que caducou com o final da legislatura em 2011. É importante notar que nenhuma destas iniciativas chegou a ser discutida em sessão plenária.

*c) A discussão da temática da prostituição em 2012-2013*

Tal como aconteceu no período anterior, o assunto voltou a ser retomado pelo PCP em 2012, através do Projeto de Resolução nº 484/XII/2<sup>15</sup>, que “recomenda ao Governo o reforço de medidas de combate ao tráfico de seres humanos e à exploração na prostituição” e, em 2013, pelo PEV, através do Projeto de Resolução nº 614/XII/2<sup>16</sup>, que se destinava a “combater o tráfico de seres humanos”. Ao contrário do que aconteceu com os anteriores, estes projetos foram finalmente discutidos, embora rejeitados.

<sup>11</sup> Veja-se <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=19513>

<sup>12</sup> Veja-se <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=20105>

<sup>13</sup> Veja-se <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=21087>

<sup>14</sup> Veja-se <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=35727>

<sup>15</sup> Veja-se <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=37303>

<sup>16</sup> Veja-se <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=37516>

Importa ainda referir que, igualmente em 2013, foram apresentados dois projetos de lei dedicados à temática da proteção das vítimas de crime de tráfico de pessoas, embora não referindo explicitamente a questão da prostituição, nomeadamente o Projeto de Lei nº 364/XII/2<sup>17</sup> e o Projeto de Lei nº 375/XII/2<sup>18</sup>, apresentados respetivamente pelo Bloco de Esquerda (BE) e pelo PS.

Focando atenção nos dois projetos de resolução que se dedicavam à temática da prostituição, importa assinalar que o PCP defendia que a “(...) prostituição é uma violação dos direitos humanos e uma forma de escravatura que atenta contra o corpo e a dignidade das mulheres correspondendo a uma brutal violação dos direitos humanos.”, defendendo, entre outras medidas, a criação de “(...) um Plano de Combate à Exploração na Prostituição, garantindo, nomeadamente, o acesso imediato das pessoas prostituídas a um conjunto de apoios que lhes permitam a reinserção social e profissional” e “a eliminação de todos os documentos, campanhas ou outros instrumentos de intervenção das instituições públicas em geral, de referências à falsa distinção entre prostituição forçada e “voluntária”, bem como do tratamento desta violenta realidade como se de uma profissão se tratasse”. Por outro lado, o PEV sublinhava que “reconhecer a prostituição como uma atividade profissional é das formas mais eficazes de facilitar este tráfico com vista à exploração sexual, (...) [sendo], por isso, tão relevante que a prostituição seja encarada como absoluta forma de exploração e de violação de direitos humanos”.

#### d) A discussão da temática da prostituição em 2017-2018

A temática só voltaria a entrar em agenda em 2017, quando foram apresentadas duas petições à Assembleia da República que solicitavam a legalização/ regulamentação da atividade de prostituição: por um lado, por parte do cidadão Belmiro António Pinto dos Santos (Petição nº 276/XIII/2)<sup>19</sup>; e, por outro lado, por parte da Associação ComuniDária (Petição nº 361/XIII/2)<sup>20</sup>. Importa destacar, a este propósito, que a segunda petição, bastante mais completa do que a primeira, sublinhava que todas as pessoas

<sup>17</sup> Veja-se <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=37541>

<sup>18</sup> Veja-se <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=37578>

<sup>19</sup> Veja-se <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalhePeticao.aspx?BID=12957>

<sup>20</sup> Veja-se <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalhePeticao.aspx?BID=13042>

que exercem a sua atividade na área da prostituição não tinham proteção social; que o acesso à cidadania se tornava praticamente inexequível; que a prostituição, tal como era exercida, constituía um grave problema de saúde pública; e, que as campanhas então desenvolvidas não apresentavam os resultados desejáveis e não eram capazes de romper as culturas imbuídas no espírito dos homens. Tendo em consideração o reduzido número de subscritores de ambas as petições, não foi obrigatório a sua publicação integral em *Diário da Assembleia*, nem a audição dos peticionários em comissão de especialidade ou a apreciação das petições em sessão plenária.

Além destas duas petições, em 2017 e 2018 foram ainda apresentados e discutidos três projetos de resolução relacionados com a temática da prevenção e combate ao tráfico de seres humanos, os quais foram todos aprovados, dando origem à Resolução da Assembleia da República nº 77/2018<sup>21</sup>; o Projeto de Resolução nº 1019/XIII/2<sup>22</sup>, por parte do PEV, que era semelhante ao projeto de resolução de 2013, anteriormente referido; o Projeto de Resolução nº 1292/XIII/3<sup>23</sup>, por parte do PSD; e o Projeto de Resolução nº 1333/XIII/3<sup>24</sup>, por parte do PAN.

*e) A discussão da temática da prostituição em 2020-2021*

O debate e discussão parlamentar sobre o assunto da prostituição foi retomado em 2020, com a apresentação de uma petição à Assembleia da República (Petição nº 18/XIV/1)<sup>25</sup> por parte da cidadã Ana Sofia Loureiro Marques, que contava com 4.004 assinaturas e vinha defender a “Legalização da Prostituição em Portugal e/ou Despenalização de Lenocínio, desde que este não seja por coação”, e que, depois de discussão na Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, foi discutida em plenário em junho de 2022. No texto desta petição, os peticionários defendiam que: a) a prostituição deveria ser considerada como uma pro-

<sup>21</sup> Veja-se <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheDiplomaAprovado.aspx?BID=20686>

<sup>22</sup> Veja-se <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=41623>

<sup>23</sup> Veja-se <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=42124>

<sup>24</sup> Veja-se <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=42191>

<sup>25</sup> Veja-se <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalhePeticao.aspx?BID=13385>

fissão com descontos e regalias sociais como qualquer outro trabalho; *b*) deveria existir uma exigência médica de obrigatoriedade de exames médicos a cada 6 meses; *c*) fosse obrigatório estar legal no país para exercer a profissão, caso contrário constituiria crime para quem a praticasse e/ou acolhesse; *d*) se legalizassem as casas de acompanhantes; entre outras propostas. Por estes motivos, a petição enumerou várias medidas a tomar, como a proibição de menores de 21 anos e cidadãos não-legalizados de iniciarem a atividade, mesmo em casas de acompanhantes; maior fiscalização policial no sentido de acautelar a legislação e punir os crimes; obrigatoriedade de existência de contratos de trabalho e exames médicos; entre outras.

Os anos de 2020 e 2021 foram ainda marcados pela apresentação de três projetos de resolução e dois projetos de lei de algum modo relacionados com a temática da prostituição, que entretanto caducaram: o Projeto de Resolução nº 402/XIV/1<sup>26</sup>, por parte do CH, que *“recomenda ao Governo que reforce as medidas de segurança, nomeadamente, um maior policiamento nas áreas identificadas como zonas de tráfico de drogas, prostituição e delinquência”*; o Projeto de Lei nº 851/XIV/2<sup>27</sup>, por parte da deputada não-inscrita Cristina Rodrigues, que *“procede à implementação do modelo da igualdade e reforça a proteção das pessoas na prostituição”*; o Projeto de Resolução nº 1457/XIV/3<sup>28</sup>, por parte do PEV, que defende a adoção de *“medidas de prevenção e combate à exploração na prostituição”*; o Projeto de Resolução nº 1495/XIV/3<sup>29</sup>, por parte do partido Pessoas-Animais-Natureza (PAN), que defende a *“proteção, dignidade e garantia dos direitos fundamentais de todas as pessoas que praticam a prostituição”*; e o Projeto de Lei nº 1004/XIV/3<sup>30</sup>, por parte da deputada não-inscrita Cristina Rodrigues, que pretende alterar *“o Código da Publicidade, impedido a divulgação de anúncios que facilitem o exercício por outra pessoa de prostituição”*.

A propósito destes cinco projetos, importa destacar que nenhum deles se demonstrava a favor da legalização da prostituição. Por um lado, o pri-

<sup>26</sup> Veja-se <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailheIniciativa.aspx?BID=44762>

<sup>27</sup> Veja-se <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailheIniciativa.aspx?BID=110837>

<sup>28</sup> Veja-se <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailheIniciativa.aspx?BID=121138>

<sup>29</sup> Veja-se <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailheIniciativa.aspx?BID=121231>

<sup>30</sup> Veja-se <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailheIniciativa.aspx?BID=121232>

meiro projeto de lei da deputada Cristina Rodrigues referia que “*mais do que coagir as pessoas a saírem do sistema da prostituição, (...) [havia que] garantir a disponibilidade de serviços de apoio e programas adaptados individualmente para quem deseje abandonar o exercício da prostituição.*”.

Por outro lado, o projeto do PEV recomendava ao Governo que: tomasse as diligências necessárias para implementar o Plano Nacional de Prevenção e Combate ao Tráfico de Seres Humanos; combatesse a legalização do lenocínio; defendesse a promoção de medidas de combate e prevenção da prostituição; garantisse apoio e proteção das pessoas que saem da prostituição; reforçasse o desenvolvimento de campanhas de sensibilização e informação; promovesse as diligências necessárias para a criação das condições materiais e humanas para a aplicação de Educação Sexual em meio escolar; entre outras medidas.

Por fim, o projeto do PAN recomendava ao Governo que desenvolvesse programas de saída do sistema da prostituição; promovesse o alojamento de urgência; criasse uma rede de apoio médico, social, económico e jurídico destinada às pessoas que se prostituem; implementasse programas especiais para os grupos com comportamento de risco; promovesse o acompanhamento de pessoas estrangeiras; promovesse direitos e proteção social; promovesse campanhas de sensibilização e consciencialização da sociedade civil; entre outras medidas.

#### *f) Quadro legal e constitucional atual*

Considerando que nenhuma das iniciativas legislativas anteriormente apresentadas teve qualquer consequência prática, o enquadramento legal da atividade da prostituição é o mesmo que foi estipulado no Código Penal de 1982 e que foi depois transposto para o Código Penal de 1995, estando, por isso, ainda hoje em vigor. Tal como atrás referido, a atividade da prostituição não é proibida em Portugal, mas tão-somente a atividade de lenocínio, nomeadamente no artigo 169º do Código Penal, que abaixo se transcreve:

#### **Artigo 169º – Lenocínio**

- 1 – Quem, profissionalmente ou com intenção lucrativa, fomentar, favorecer ou facilitar o exercício por outra pessoa de prostituição é punido com pena de prisão de seis meses a cinco anos.
- 2 – Se o agente cometer o crime previsto no número anterior:
  - a) Por meio de violência ou ameaça grave;

- b) Através de ardil ou manobra fraudulenta;
  - c) Com abuso de autoridade resultante de uma relação familiar, de tutela ou curatela, ou de dependência hierárquica, económica ou de trabalho; ou
  - d) Aproveitando-se de incapacidade psíquica ou de situação de especial vulnerabilidade da vítima;
- é punido com pena de prisão de um a oito anos.

A este propósito importa referir que esta punição se refere apenas a quem desenvolver a atividade de lenocínio de forma profissional ou com intenção lucrativa, e que existe enquadramento mais gravoso quando envolver tráfico de pessoas (artigo 160º) ou prostituição de menores (artigo 174º).

Tal como referido no relatório à Petição nº 18/XIV/1, elaborado pelas deputadas relatoras Elza Pais e Joana Sá Pereira (ambas do PS), na discussão da temática da prostituição está também em causa o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, nomeadamente a questão da proteção da integridade física e moral, referidas no artigo 25º da Constituição da República Portuguesa.

#### **4. A iniciativa legislativa de cidadãos de regulação da prostituição em Portugal**

Além das propostas legislativas e petições acima referidas, o debate sobre a temática da prostituição foi ainda marcado pela apresentação de uma iniciativa legislativa de cidadãos, intitulada “Regulação da Prostituição em Portugal”, que teve como autores oito cidadãos – Ana Sofia Loureiro Marques, Adelina Nazaré Godinho Pinho, Ana Cristina dos Santos Gomes, André Alexandre Robalo Pereira, Mara Liliana Loureiro Marques, Maria Manuela Coelho Dias, Paulo Jorge Antunes Pereira e Sérgio Miguel Carapinha de Sousa –, a primeira dos quais a autora e primeira subscritora da petição anteriormente referida. Tal como foi amplamente referido pela própria nos meios de comunicação social, Ana Sofia Loureiro Marques é antiga acompanhante de luxo e atual proprietária de um “bordel”, entendendo-se, portanto, a causa da apresentação da petição e da iniciativa legislativa.

Na iniciativa legislativa de cidadãos, os autores começam por referir que consideram que já deveria existir legislação e regulamentação relativas à atividade da prostituição, nomeadamente quanto a *“regras laborais, de saúde públicas, fiscais e de segurança social que protejam todos os profissionais desta área”*



e que este vazio legal conduz a que a atividade continue a ser criticada e repudiada na sociedade.

Face a este contexto, os autores da iniciativa propõem um conjunto de medidas a tomar, das quais destacamos: *a)* permissão do desenvolvimento da atividade circunscrita a pessoas maiores de 21 anos e em situação legal no país; *b)* atribuição do estatuto de profissão à prostituição, com consequentes contratos de trabalho, descontos e regalias sociais; *c)* obrigatoriedade de realização de exames médicos a cada 6 meses para quem desenvolva esta atividade; *d)* legalização da atividade do lenocínio e das “casas de prostituição”, que consideram serem os únicos locais onde a atividade da prostituição pode ser feita em ambiente de segurança e higiene; e, *e)* aumento da fiscalização por parte da polícia competente para fazer cumprir as regras acima referidas.

Considerando este enquadramento, é apresentada uma proposta de regulamentação composta por treze artigos, dos quais se destacam o artigo 2º, que define a atividade da prostituição como *“a atividade através da qual um trabalhador do sexo presta serviços sexuais, com o seu expresse consentimento livre e esclarecido, a um cliente”*. De igual modo, importa destacar o artigo 3º, que estabelece regras para o exercício da profissão, nomeadamente ser-se maior de 21 anos de idade, a existência de um contrato de trabalho (artigo 3º), vedando o exercício da profissão a pessoas estrangeiras sem título de residência válido e não associando a prestação de serviços sexuais ao direito de entrada ou permanência no país, por forma a prevenir o tráfico de pessoas (artigo 4º). Ademais, considera-se merecer destaque o artigo 7º, que estipula o regime de autorização de estabelecimentos de serviços sexuais, impondo as condições de que estes estejam registados, não exibam sinais exteriores da atividade e confirmem as condições dos trabalhadores de sexo quanto à idade e estado de saúde.

Por fim, a iniciativa propõe que se revogue o número 1 do artigo 169º do Código Penal, estabelecendo que o lenocínio só deverá ser criminalizado quando o fomento, favorecimento ou facilitação do exercício da prostituição aconteça nas seguintes situações: *“a) Por meio de violência ou ameaça grave; b) Através de ardis ou manobra fraudulenta; c) Com abuso de autoridade resultante de uma relação familiar, de tutela ou curatela, ou de dependência hierárquica, económica ou de trabalho; ou d) Aproveitando-se de incapacidade psicológica ou de situação de especial vulnerabilidade da vítima”*.

Em novembro de 2024, esta iniciativa apenas reunia 3.462 assinaturas, um número muito distante das 20.000 que a lei estipula, e significativa-



mente abaixo das 4.004 assinaturas que a petição reuniu, cujo conteúdo era muito semelhante ao da iniciativa e tinha a mesma autora principal.

Dada a semelhança em termos de conteúdo da iniciativa legislativa e da petição, considera-se pertinente analisar as posições dos diferentes partidos e de algumas associações da sociedade civil a esta petição.

## **5. O posicionamento dos partidos políticos e da sociedade civil face à petição que solicitava a legalização da prostituição e/ou a despenalização do lenocínio**

Um dos documentos que mais contribuiu para o debate político sobre a prostituição foi a Petição nº 18/XIV/1, apresentada em 2020, que solicitava a legalização da prostituição e/ou a despenalização do lenocínio. Neste sentido, a posição dos partidos políticos com representação parlamentar foi particularmente explícita aquando da discussão desta petição na sessão plenária de 1 de junho de 2022<sup>31</sup>, no âmbito da qual intervieram deputados/as de diversos partidos, cujas posições serão analisadas de seguida. Já a posição das individualidades e organizações da sociedade civil ficou explícita durante a discussão da petição em sede de comissão parlamentar, nomeadamente através da audição de duas peticionárias e da pronúncia escrita de duas organizações feministas.

### *a) Partido Comunista Português*

A deputada Paula Santos afirmou que o seu partido defende o fim de todas as formas de violência contra as mulheres, incluindo a exploração da prostituição, que deve ser reconhecida como uma violação de direitos fundamentais, já que é uma forma de extrema violência e opressão sobre as mulheres prostituídas, contra a sua dignidade e direitos, constituindo, ainda, uma forma de escravatura e que nega a liberdade, autonomia e dignidade. Esclareceu que a legislação portuguesa não criminaliza as pessoas prostituídas, mas o que está em causa é a legalização do lenocínio, atualmente punido por lei, e que não será a sua legalização que irá conferir maior proteção. Além disso, a deputada afirmou que a exploração da atividade não é uma opção para as mulheres, estando associada a dificuldades económicas e sociais, exclusão social e pobreza. Assim, o caminho passaria pela adoção de medidas de apoio às mulheres que permitam o aban-

<sup>31</sup> Veja-se <https://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/01/15/01/019/2022-06-01/1?pgs=56-63&org=PLC&plcdf=true>

dono da atividade e a construção de uma vida com dignidade. No final da sua intervenção, a deputada recordou que é preciso intervir com coragem para pôr fim à exploração da prostituição, para enfrentar os interesses que estão na origem da mesma e de quem dela beneficia, bem como a coragem para a emancipação das mulheres, saudando todas as que lutam contra a exploração e violência.

*b) Bloco de Esquerda*

A deputada Joana Mortágua recordou que o seu partido não apresentou qualquer iniciativa sobre esta temática e que não estavam de acordo com os termos apresentados, mas isso não significava que se demitiam do debate. Neste quadro, começou por afirmar que a prostituição é um fenómeno não exclusivamente feminino e heterossexual, sendo a estrutura social, patriarcal, capitalista e racista que determina quem executa o trabalho sexual e em que condições. De seguida, a deputada explicou os motivos que os separavam do conteúdo da petição, desde logo o título, já que consideram que a legalização da prostituição e a despenalização do lenocínio são coisas diferentes, recordando que, em Portugal, a prostituição não é uma atividade ilegal, mas não é permitido lucrar com ela, sendo proibida a prostituição organizada através do crime de lenocínio. A esse propósito, a deputada afirmou que “*poder aceitar ou recusar clientes, definir quais são os serviços, escolher, interromper ou cancelar um serviço, tem de depender única e exclusivamente da decisão de quem presta o serviço sexual*”. No final da sua intervenção, recordou que o objetivo é proteger a liberdade sexual de todas as pessoas, não acreditando em modelos proibicionistas, que aumentam o risco para as trabalhadoras do sexo que são atiradas para a clandestinidade, tornando-se cada vez mais perigoso, pelo que cada regulamentação tem de ser feita no interesse dos trabalhadores e com respeito pela sua autodeterminação sexual e proteção social.

*c) Livre*

O deputado Rui Tavares começou por saudar todas as pessoas que haviam contribuído para um debate esclarecido, complexo e informado. Para o seu partido, existiam muitas diferenças face ao conteúdo da petição, considerando que é necessário um combate a um sistema exploratório – o sistema prostitucional – e promover a defesa e proteção dos direitos e da dignidade humana de quem se prostitui, assim como o trabalho de pre-

venção da procura e o trabalho de promoção de alternativas à atividade. No final da sua intervenção, o deputado esclareceu que, apesar de o seu partido se distanciar da petição, deve fazer jus ao pedido das peticionárias, quando dizem “«*somos humanas, temos dignidade e direitos, queremos ser ouvidas*»”.

*d) Partido Socialista*

A deputada Joana Sá Pereira começou por referir que a petição em discussão “(*...*) *recupera o tema da descriminalização do lenocínio em que não há coação da pessoa que se prostitui e da necessidade de regulamentação da prostituição*”. Neste contexto, recordou que a prostituição não é considerada um crime em Portugal, já que o Código Penal apenas incrimina qualquer pessoa que contribua para o exercício da prostituição – mal ou bem, com boas ou más intenções –, organizando o trabalho, fornecendo um local, angariando ou controlando clientes. Ainda assim, afirmou que existiam aspetos da petição com os quais não concordavam, tais como a idade mínima de 21 anos para o exercício da atividade, a exigência de um certificado para a profissão, mas sem exigir a realização de exames médicos a quem recorre aos serviços. Acrescentou ainda que o combate às causas da prostituição é igualmente importante, identificando os fatores de pobreza e exclusão social.

*e) O partido Pessoas-Animais-Natureza (PAN)*

A deputada Inês Sousa Real começou por saudar os peticionários e as várias associações de direitos das mulheres, considerando que a petição convoca para um tema complexo de direitos humanos e dignidade humana. A deputada referiu que existem pessoas que estão na prostituição por vontade própria, mas que não poderíamos “(*...*) *ignorar aquilo que nos dizem, de forma gritante, os números e o retrato da prostituição e da pobreza no nosso País, que continua a ter um rosto maioritariamente feminino, um rosto de pobreza, com dependentes familiares a seu cargo*”. Assim, considerou que as respostas legislativas não poderiam ser precipitadas, nem ficar entre a regulamentação e o abolicionismo, sendo, portanto, necessário, adotar-se programas de proteção social desde a saúde à habitação. No final da sua intervenção, a deputada afirmou que estava em causa a dimensão do valor da vida e não se podia aprovar a despenalização do lenocínio, “(*...*) *porque jamais poderemos concordar que alguém lucre à conta do corpo e do sexo de outrem.*”

f) *O Partido Social Democrata (PSD)*

A deputada Lina Lopes começou por referir que a petição apresentada pela cidadã Ana Loureiro Marques era um ato de coragem, “(...) pois falar em prostituição é falar de um assunto com complexidade elevada”. Acrescentou ainda que, apesar de ser uma palavra do género feminino, a prostituição afeta mulheres, crianças, jovens e homens e pode estar relacionada com questões sexuais e preconceitos e origina polémicas, sendo responsabilidade da Assembleia discutir o assunto de forma séria e objetiva. No final da sua intervenção, a deputada esclareceu que 9 em cada 10 pessoas sairiam da prostituição se pudessem, devendo qualquer medida incluir programas que permitam essa saída de forma digna, sublinhando que o PSD estaria disponível para estudar alterações legislativas nesse âmbito, ainda que tendo manifestado reservas sobre a despenalização do lenocínio, “(...) se este levar à normalização do enriquecimento ou à profissionalização de quem vive à custa da prostituição alheia.”.

g) *Iniciativa Liberal*

A deputada Patrícia Gilvaz começou por referir que a petição conduzia à reflexão de um tema que muitos preferem evitar e, ao abrigo da liberdade individual, qualquer pessoa deveria poder escolher a sua profissão, não cabendo ao Estado proibir essa escolha com base nos seus conceitos morais. Esclareceu que em Portugal a posição é de não punição nem regulamentação da prostituição e, como consequência, as pessoas envolvidas não têm iguais proteções garantidas como outros profissionais, ficando desprotegidas contra todo o tipo de abusos e expostas a um submundo criminoso. No entanto, considerou que, na sua ótica, existem diferenças no conteúdo da petição, sendo que a regulamentação da prostituição pressupõe a liberdade profissional, direitos e deveres, atividade regulamentada, garantias de saúde e segurança. Assim, não toleram que a prostituição, enquanto livre escolha profissional, se confunda com o tráfico e a exploração sexual. No final da sua intervenção, a deputada referiu que é fundamental traçar linhas vermelhas entre o que é um trabalho legítimo e os crimes horrendos, os quais devem ser combatidos, acrescentando que a prostituição deve ser regulamentada com um debate participado, sério e esclarecido, e que o seu partido “(...) defende uma regulamentação responsável da prostituição, mas não podemos acompanhar a despenalização do lenocínio”.

*h) Partido Chega! (CH)*

A deputada Rita Matias começou por saudar os peticionários, já que estava em causa um tema sensível que se debruça sobre a vida de pessoas concretas, histórias humanas e de trajetos pessoais. A sua primeira afirmação vai ao encontro da vida humana ser sempre um bem, desde a sua conceção até à morte natural, e sobre a matéria referiu que o Parlamento Europeu afirmou que descriminalizar a indústria do sexo e o lenocínio não acabaria com a vulnerabilidade de quem se prostitui, já que nos países que o legalizaram se verificou o crescimento do mercado, bem como o aumento da procura, do número de mulheres e crianças vítimas de abuso e do tráfico humano. Acrescentou que a prostituição atenta contra a dignidade humana, já que reduz a intimidade a um valor monetário, “(...) como se a pessoa humana pudesse ser reduzida ao nível de um objeto ou de uma mercadoria”. Referiu que a discussão não pode deixar de fora crianças, homens e jovens, mas que afeta sobretudo as mulheres, pessoas que encontraram dificuldades na sua formação escolar e profissional, pessoas expostas a situações de violência e que entram na atividade por situações de pobreza e falta de condições financeiras. No final da sua intervenção, a deputada sublinhou a incoerência de outros deputados que dizem combater a objetificação da mulher, mas fechavam os olhos a um sistema onde as mulheres são categorizadas e menos valorizadas, ao mesmo tempo que defende que o Estado tem feito pouco por estas pessoas, devendo discutir-se se as organizações necessitam de mais meios de atuação na construção de programas de saída, na reintegração na sociedade e na construção de novos caminhos e não na condenação de caminhos exclusivos.

*i) Peticionárias*

No âmbito da discussão da petição, nomeadamente numa reunião da comissão em audição presencial a 4 de junho de 2020, estiveram presentes as peticionárias Ana Loureiro Marques e Ana Cristina Gomes. A primeira peticionária começou a intervenção por referir ter sido acompanhante durante 12 anos, dizendo que não existia ninguém melhor que a própria para conhecer os meandros da profissão, esclarecendo que a prostituição deveria ser reconhecida como uma atividade profissional e que exista uma clara distinção entre o lenocínio simples e o lenocínio de forma agravada.

No final da intervenção, a peticionária revelou que quem fomenta e/ou procure o exercício da atividade por parte de menores deve ser punido

e referiu que cerca de 80% das entidades policiais são a favor da legalização, referindo ainda que, em caso de suspeitas de crimes, as entidades policiais necessitam atualmente de seis meses de investigação para entrar nas “casas”, e caso existisse uma legislação para o efeito, poderiam entrar imediatamente. Por fim, e sobre o lenocínio, descreveu o cenário que lhe é familiar, referindo ser dona de duas casas de prostituição nas quais ela paga “(...) *renda, água, luz, gás, material de trabalho, anúncios, alimentação, [ao passo que as trabalhadoras sexuais] única e exclusivamente levam o dinheiro delas*”, havendo uma divisão de receita dividida ao meio.

*j) Movimento Democrático das Mulheres*

O Movimento Democrático das Mulheres emitiu uma posição<sup>32</sup> a 22 de junho de 2020, na qual se considerou como uma organização de mulheres com mais de 50 anos de existência na luta e ação na defesa dos direitos das mulheres, dando o exemplo de uma recente luta que colocou termo à tentativa de criação de uma “Plataforma Municipal para o Trabalho Sexual”, que visava consolidar uma estratégia de legitimação da prostituição como um trabalho.

Na sua posição esclareceram que a prostituição é uma expressão lacetrante de violência contra as mulheres e é um crime de rosto feminino e de classe e que é um sistema organizado para o lucro, intrinsecamente violento, discriminatório e desumano. A sua representante acrescentou que a prostituição não é um ato individual de uma pessoa que aluga o seu corpo por dinheiro, mas uma forma de escravatura, ligando-se, assim, às desigualdades entre homens e mulheres que tem impacto no estatuto social. Além disso, demonstraram várias considerações sobre as expressões utilizadas ao longo da petição, não mostrando dúvidas sobre o facto da petição ser mais uma tentativa de quem pretende alterar a legislação em matéria de prostituição e promover o proxenetismo. Relembrou que a prostituição

<sup>32</sup> Veja-se <https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=%252bq31sDdwmBHaf ei6pjOg6G8qz4cdL5kEzOzO6GPNOW0U1%252fsg7%252fXXLNnw1NpR9Upncm1QQZ %252biDsj4wm6lcPbFagsbOxSFu4cDRIDQyt8p3zHLWd9%252fEG2gWAVNhequngVO cFmyp%252fVCqwfFPNDMEocTxAumUm6nS0GNboEinDYhXHWNaZT%252fIUxj002 QdeTkEOLNmhcFhpRHmluZ3Vq3l4G5TbX%252fGLfOQ7POVBIGORLTAHbjwKDBkC A9AUtjPiXzqzu59IDl2CZEIBVx6kARN9nRntbHihQS2TqPq2vS%252baZAZcMqycXR3jg Itv8tUjKXDAjPtLs9S3vf%252fPaljrFv2HJoOhFIjFmfuHGvpaSgnUHsYLSiMofSPv5IlnU5 GxZjEM&fich=258abf5b-6c54-47f4-b3de-10501f072121.pdf&Inline=true>

em Portugal não é crime e que o que constitui crime é a prática de lenocínio no quadro legislativo, pelo que qualquer formato da sua legalização e regulamentação ofende os valores, princípios e normas constitucionais e ofende o princípio da dignidade humana.

No final da sua posição, a representante do Movimento referiu ainda que a prostituição não deve ser confundida com liberdade sexual e que está associada à pobreza e à necessidade de angariação de meios de subsistência, sendo uma violência sobre as mulheres e crianças. Por estes motivos, o objetivo do Estado deve ser o de proteger as mulheres e crianças, dando direito à saúde, educação, proteção social, trabalho e dignidade. Por fim, apresentaram medidas concretas nesse âmbito, como políticas que assumam e reconheçam a prostituição como uma grave forma de violência; políticas comprometidas com o combate à prostituição, penalização do crime e apoio e proteção às vítimas; políticas que promovam a autonomia e emancipação das mulheres; implementação de um Plano de Combate à Exploração da Prostituição; entre outras.

*k) Plataforma Portuguesa para os Direitos das Mulheres*

A Plataforma Portuguesa para os Direitos das Mulheres emitiu uma posição<sup>33</sup> escrita a 3 de junho de 2020, na qual começou por referir tratar-se da maior organização da sociedade civil portuguesa na área dos direitos humanos das mulheres e raparigas, contando com 29 organizações-membros. De seguida, declarou que a petição violava a Constituição por diferentes razões. Em primeiro lugar, afirmava que a CRP não permite que seja o próprio Estado a colocar-se numa posição de interesse financeiro na prostituição de uma pessoa, através da cobrança de impostos de uma atividade profissional independente. Em segundo lugar, considerava falacioso o uso da expressão “trabalhador do sexo”, a qual pressupõe uma

<sup>33</sup> Veja-se <https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=ABZnXHf%252fj7vqGbfZNPkAjd9IwXc%252fAzVCIpyRRVGe%252f6gpCjTl9tw5y6ljt2NQxhWck3jIPqKSyPOLUO58UBCWsHcJKal0kAQoL2ahGcdAdYpaSb0op98si%252btOEHR648wcFVbW eE1SjiPYbBwOUPMCuc1Lbxf3EMlj7NHqmouhwUQHjkDpWqqn0o8US6Ig2Vnu0R%252f26R6gHBsscvEEOq6hm4f559JAjngnJ2SeYw0wRntTTCbXhASBRseUqGtJQUw%252bHiOA891c03gr%252fyNXkCZm%252bPuTD4rgsa75X0BrFfwlvBKhyRs06MXEft3FxyH4nIjHKDd8tZljOSdlfJfLtbq0BA8NoFYycEaDWE0A3b4cA17lCpw2QZrurbnNnET70%252faWWwIfJ5h78DR9fIHt7Dw%253d%253d&fich=cf5f0bdd-7cef-4b07-8443-0ad4c92551f5.pdf&Inline=true>



relação laboral com base num contrato de trabalho, afirmando que a natureza da atividade na qual a pessoa que paga pode assumir a posição de um “comprador da intimidade”, o que consideram falacioso. Em terceiro lugar, considerava que a idade mínima indicada para a prática é superior à idade legal em que se atinge a maioridade.

No final, a Plataforma questiona se o Estado estaria constitucionalmente vinculado com as seguintes atividades: promover a eliminação do sistema de prostituição em Portugal; desenvolver e aplicar meios adequados para uma Estratégia Nacional Integrada para Apoio e programas de saída; dissuadir qualquer prática discriminatória contra as pessoas que se prostituem; utilizar medidas de política criminal suficientemente eficazes para dissuadir adequadamente o lenocínio em todas as suas modalidades e formas e na diversificação de tipos penais e previsão de penas pesadas; prevenir e criar condições para a eliminação dos estereótipos de género; entre outras.

## **6. Considerações finais**

A iniciativa legislativa de cidadãos referente à Regulação da Prostituição em Portugal discutida neste capítulo, atualmente em processo de recolha de assinaturas como referido anteriormente, tem como principal objetivo legalizar o lenocínio não-forçado – isto é, o envolvimento de terceiras pessoas que facilitam a atividade da prestação de serviços sexuais, nomeadamente quando este não seja forçado e ocorra em “casas” de prostituição, que permitam o exercício da profissão em condições de segurança e higiene. Além deste aspeto central, esta iniciativa propõe ainda algumas condições de regulamentação da atividade da prostituição, nomeadamente que a mesma ocorra em contexto de profissão regulada, com direitos e deveres laborais e sociais associados, e que esteja vedada a pessoas menores de 21 anos e em situação irregular no país. A este propósito, importa recordar que Portugal tem a atividade da prostituição descriminalizada, criminalizando apenas a atividade do lenocínio, através do estipulado no Código Penal de 1995 (artigo 169º).

Esta iniciativa tem, contudo, poucas hipóteses de sucesso considerando, desde logo, o ainda reduzido número de assinaturas. Além disso, e atendendo à discussão da Petição nº 18/XIV/1 – que tinha um conteúdo bastante semelhante ao da atual iniciativa e tem a mesma autora principal –, a proposta também não reúne o apoio de qualquer um dos partidos que tinham representação parlamentar aquando da sua discussão plenária a 1



de junho de 2022. Isto quer dizer que, mesmo os partidos políticos com representação parlamentar que são tendencialmente mais liberais e não se posicionam claramente contra a atividade da prostituição em si mesma, posicionaram-se contra a legalização do lenocínio, que era a principal alteração legislativa proposta. Esta oposição partidária já seria, aliás, expectável considerando que o tema foi por diversas vezes colocado na agenda parlamentar através de iniciativas legislativas que caducaram sem discussão ou foram rejeitadas em sessão plenária. De igual modo, as duas associações da sociedade civil feministas que se pronunciaram face à petição demonstraram clara oposição à proposta de legalização do lenocínio. De facto, os únicos intervenientes na discussão parlamentar que se posicionaram favoravelmente foram as próprias peticionárias, que participaram em audição parlamentar. A adicionar a este cenário, importa salientar que a aceitação social da atividade da prostituição é muito reduzida em Portugal (15,97%), tal como demonstrado pelos resultados do *European Values Study* de 2017, ainda mais quando comparados com os resultados de outros países e os referentes a outros assuntos de moralidade em Portugal.

Face a este contexto, é possível entender que esta iniciativa legislativa e a petição surgem na sequência da reduzida intenção por parte dos partidos políticos em colocarem este assunto na agenda política. Contudo, a falta de apoio por parte de organizações da sociedade civil feministas – pelo menos as que se pronunciaram face à petição – diminui bastante as hipóteses de sucesso da iniciativa legislativa em questão. Estas conclusões questionam, assim, parcialmente a assunção de que os partidos seculares de países do “mundo religioso” colocam os assuntos de moralidade na agenda política (Engeli *et al.*, 2012). Esta disponibilidade poderá, de facto, estar dependente do assunto de moralidade em questão. Por outro lado, as conclusões alinham-se com a ideia da importância da coesão entre movimentos e organizações da sociedade civil para o agendamento de um assunto bem-sucedido (Schmitt *et al.*, 2013; Mota & Fernandes, 2022). Como foi possível observar, as organizações feministas não estão de acordo com uma maior permissividade no assunto da prostituição, tal como aconteceu, aliás, com o assunto da maternidade de substituição, no âmbito do qual se opõem à maternidade de substituição envolvendo contrapartida financeira para a gestante (Gomes, 2023).

Como verificámos no início deste capítulo, a regulação da prostituição é, tal como outros assuntos de moralidade, um tema complexo e mui-

tas vezes controverso, que envolve questões éticas, sociais, morais e, neste caso específico, de saúde pública, pelo que a sua discussão pode envolver diferentes perspetivas. Face a este contexto, verificámos que a falta de iniciativa por parte dos partidos políticos com assento parlamentar em Portugal levou a que cidadãos procurassem alternativas para expressar as suas preocupações ou, ainda, para propor mudanças legislativas neste cenário, ainda que, como vimos, sem apoio político e social. Com efeito, interessa compreender a eficácia e influência das iniciativas de cidadãos na agenda política noutros assuntos políticos.

## Referências Bibliográficas

- Almeida, I. S. & Mota, L. F. (2023). *Politics and Policies in the Debate on Euthanasia: Morality Issues in Portugal*. Palgrave.
- Alves, M., Santos, A., Barradas, C., & Duarte, M. (2009). A despenalização do aborto em Portugal – discursos, dinâmicas e acção coletiva: os referendos de 1998 e 2007 (The decriminalization of abortion in Portugal – discourses, dynamics and collective action: the 1998 and 2007 referendums). *Oficina do CES nº 320*.
- Amorim, N. (2019). *Prostituição na Europa: enquadramento internacional*. Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar, Assembleia da República.
- Budde, E., Knill, C., Fernández-i-Marin, X., & Preidel, C. (2018). A matter of timing: The religious factor and morality policies. *Governance*, 31(1): 45-63
- Engeli, I., Green-Pedersen, C., & Larsen, L. (2012). The Two Worlds of Morality Politics – What Have We Learned? In I. Engeli, C. Green-Pedersen, & L. T. Larsen, *Morality Politics in Western Europe* (pp. 185-199). Palgrave Macmillan.
- Euchner, E. M. (2019). *Morality Politics in a Secular Age: Strategic Parties and Divided Governments in Europe*. Palgrave Macmillan.
- Euchner, E.M. & Knill, C. (2015). Prostitution: Sin, Unavoidable Evil, or Recognised Profession? In C. Knill, C. Adam, & S. Hurka, *On the Road to Permissiveness?: Change and Convergence of Moral Regulation in Europe*. Oxford University Press.
- Gomes, Antonieta (2023). *Lei da Gestação da Substituição em Portugal: posicionamentos e estratégias de influência de grupos de interesse*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política da Universidade de Aveiro.
- Heichel, S., Knill, C., & Schmitt, S. (2013). Public policy meets morality: conceptual and theoretical challenges in the analysis of morality policy change. *Journal of European Public Policy*, 20(3), 318-334.
- Knill, C. (2013). The study of morality policy: analytical implications from a public policy perspective. *Journal of European Public Policy*, 20(3), 309-317.
- Meyer-Resende, M., & Hennig, A. (2015). Shunning direct intervention: Explaining the exceptional behaviour of the Portuguese Church hierarchy in morality politics. *New Diversities*, 17(1), 145-160
- Mota, L., & Fernandes, B. (2022). Debating the Law of Self-Determination of Gender Identity in Portugal: Composition and Dynamics of Advocacy Coalitions of Political

- and Civil Society Actors in the Discussion of Morality Issues. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 29(1), 50-70.
- Santos, A. (2018). Luta LGBTQ em Portugal: duas décadas de histórias, memórias e resistências [LGBTQ struggle in Portugal: two decades of stories, memories and resistance]. *Transversos: Revista de História*, 14, 37-52.
- Schmitt, S., Euchner, E.-M., & Preidel, C. (2013). Regulating prostitution and same-sex marriage in Italy and Spain: the interplay of political and societal veto players in two catholic societies. *Journal of European Public Policy*, 20(3), 425-441.
- Studlar, D., Burns, G., & Cagossi, A. (2018). Morality policy processes in advanced industrial democracies. *Policy Studies*, 39(5), 479-497.
- Studlar, D., Cagossi, A., & Duval, R. (2013). Is morality policy different? Institutional explanations for post-war Western Europe. *Journal of European Public Policy*, 20(3), 353-371.



# UM REGIME DE ASILO QUE RESPEITE OS VALORES EUROPEUS: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A INICIATIVA EUROPEIA QUE PRETENDE ASSEGURAR UM ACOLHIMENTO DIGNO DOS MIGRANTES NA EUROPA

FÁTIMA PACHECO

**Resumo:** O direito de iniciativa de cidadania vem concretizar os ideais da participação e da importância da discussão para a determinação do interesse comum, assim constituindo um importante contributo para o combate ao déficit democrático. Ressaltando o papel do cidadão na sua qualidade de membro da “polis”, este direito permite apontar escolhas legislativas no âmbito das atribuições da UE. Neste contexto, a Iniciativa de Cidadania Europeia (ICE) intitulada «*Assegurar um acolhimento digno dos migrantes na Europa*», vem ilustrar a centralidade de um bem comum a todos, qual seja o do tratamento dos migrantes no respeito da dignidade humana, valor fundamental sobre o qual se estrutura toda a construção europeia. Sendo certo que o acolhimento digno dos migrantes não se encontra uniformemente garantido na UE, esta iniciativa pretende introduzir um novo mecanismo de distribuição dos requerentes de asilo na UE e tornar vinculativas para todos os Estados-Membros as condições materiais de acolhimento digno das pessoas com necessidade de proteção internacional. Veremos como.

**Palavras-chave:** Iniciativa de Cidadania Europeia; Asilo; Acolhimento.

**Abstract:** The right to citizen initiative embodies the ideals of participation and the importance of discussion in determining the common interest, thus constituting an important contribution to combating the democratic deficit. By emphasising the role of the citizen as a member of the polis, this

right makes it possible to point out legislative choices that fall within the scope of the EU's powers. By evoking the right to asylum and migration, the European Citizens' Initiative (ECI) entitled 'Ensuring a dignified reception of migrants in Europe' illustrates the importance of pursuing a common good for all, namely the treatment of migrants with respect for human dignity, a fundamental value on which the whole of European integration is structured. Knowing that the dignified reception of migrants is not uniformly guaranteed in the EU, this initiative aims to introduce a new mechanism for the distribution of asylum seekers in the EU and to make the material reception of dignity conditions binding on all Member States. We'll see how.

**Keywords:** European Citizens' Initiative; Asylum; Host.

## 1. Enquadramento do tema

Uma reflexão política deve envolver a teorização de dados clássicos. Por isso, vale a pena recordar que já no pensamento político da Grécia antiga Péricles defendia que o direito de os cidadãos participarem na discussão das grandes questões de interesse geral e do bem comum era uma das virtudes da democracia. Da mesma maneira, Cícero, afirmava que a moral social impunha ao homem a sua participação na vida política com vista à sua salvação comum. Volvidos 2500 anos o Tratado da União Europeia (TUE) vem reviver estes ideais consagrando no seu artigo 11º, nº 4, o direito de um número significativo de cidadãos proporem à Comissão Europeia uma iniciativa legislativa, concretizando o seu direito à participação coletiva da construção europeia.

Desde 1992 que a União Europeia (UE) apela a este aprofundar do envolvimento dos cidadãos como um verdadeiro instrumento de integração, ainda que partindo da natureza complementar da cidadania europeia em face da nacional. Pretendendo ser mais um passo «na criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa», o Tratado de Maastricht instituiu a cidadania europeia, a par da consagração da proteção dos direitos fundamentais, matéria sem a qual se tornaria impossível afirmar a identidade europeia e a matriz política da UE. Nesse sentido, qualquer cidadão da União, bem como qualquer pessoa individual ou coletiva que nela residisse ou nela tivesse sede estatutária, passou a poder apresentar ao Parlamento Europeu (PE) petições sobre matérias situadas no âmbito

das atribuições da União que afetassem diretamente o peticionário. Sendo a única instituição com legitimidade democrática direta, o PE passou a ter o dever de as apreciar e de comunicar o resultado de tal apreciação à entidade solicitante. Quando tais petições incidiam sobre má administração das instituições ou serviços da União (exceto do TJUE), deveriam ser dirigidas ao Provedor de Justiça Europeu, o qual estava – como está – vinculado a garantir o respeito pelos direitos dos cidadãos e pela boa conduta administrativa, assim consubstanciando o direito de queixa dos cidadãos, dos residentes e das empresas. Estas inovações tinham como força motriz o reforço da legitimidade democrática desta nova entidade política, que criou direitos e obrigações não apenas para os Estados, mas também para os seus nacionais.

Nesse caminho, em 1997, o Tratado de Amesterdão veio reforçar a importância da democracia e do papel dos cidadãos possibilitando-lhes – nomeadamente – que se dirigissem às instituições europeias na sua própria língua, facultando-lhes o direito de solicitarem documentos ao PE, ao Conselho e à Comissão, com isso materializando uma aproximação à União.

Em 2003, com a entrada em vigor do Tratado de Nice, foram dados passos importantes no que tocava aos valores da União. Foi, assim, introduzido um mecanismo preventivo de alerta (artigo 7º TUE) sempre que os princípios consagrados no artigo 6º, nº 1, TUE estivessem em risco de ser violados por parte dos Estados-membros, e, aprovou-se um catálogo de direitos fundamentais privativo da União. Tais iniciativas demonstraram que o ser humano doravante estaria no âmago da atuação da União.

O Tratado de Lisboa (TL), em vigor desde 2009, foi o culminar deste esforço, reconhecendo e consagrando o direito de os cidadãos participarem na vida democrática da União, na via da formação de uma consciência política europeia. O reconhecimento expresso dos seus valores fundantes, os quais são comuns à União e aos Estados-membros, veio demonstrar que a União ambiciona ser um projeto que enlaça cidadãos e Estados, enunciando a base axiológica sobre a qual repousa a identidade europeia. Ora, não obstante a centralidade do respeito pela dignidade humana, o valor da democracia – referido no primeiro segmento do artigo 2º do TUE – sendo embora uma virtude, constitui uma obrigação para os Estados, nela se centralizando a teorização ético política do poder.

Integrando as tradições comuns aos Estados-membros, os princípios democráticos determinam que os cidadãos devem eleger os seus órgãos

legislativos, é certo. Todavia, para que a democracia se cumpra é fundamental que os cidadãos participem na adoção das decisões políticas que se lhes destinam, permitindo ao povo partilhar o exercício do poder e controlar os seus governantes. O que é dizer que a democracia, não obstante a polivalência do seu sentido, reveste duas vertentes: a representativa – que se manifesta através do pluralismo partidário e do sufrágio – e a participativa, ambas apelando à criação de quadros institucionais necessários à sua concretização, enquanto valor positivo a que aspiram todas sociedades.

O ideal democrático depende da legitimidade da organização jurídico-política de uma sociedade concreta, do pluralismo partidário, e da efetividade dos direitos fundamentais, em particular daqueles que concretizam a participação de todos e que se situam em torno do princípio da igualdade e a não discriminação. Por isso, para além da consagração do valor da democracia em alguns preceitos da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE), o próprio direito originário a ela se refere (artigos 2º e 9º a 12º TUE). A necessidade de ter em conta que os cidadãos são sujeitos de direito da ordem jurídica da União, o número da população dos Estados para o apuramento da maioria qualificada, o papel dos parlamentos nacionais, a observância do princípio da subsidiariedade, o já referido direito de petição, a relevância da CDFUE, a composição do PE por representantes dos cidadãos, e o reforço dos poderes desta instituição são momentos que espelham a proximidade e o nível de democraticidade a que a União foi aspirando.

Desde Montesquieu que se exalta a democracia enquanto virtude política. Por sua vez, Rousseau apelava à participação dos cidadãos como condição de liberdade, a par da vontade geral e da soberania popular. Com efeito, a liberdade passa – também – pela participação do indivíduo na elaboração das normas que irão reger a sociedade civil e o projeto europeu. Razão pela qual se apela aos cidadãos que se envolvam na discussão e no espaço público, assim concretizando o objetivo da transparência, desiderato contido no artigo 11º, nº 4 do TUE. Este dispositivo veio consagrar um direito de proposta de iniciativa coletiva, a par do já referido direito de petição ao Provedor de Justiça e ao PE, desta feita sobre questões situadas em matérias sobre as quais os cidadãos considerem ser necessário um ato jurídico da União que aplique o disposto nos tratados.

Neste contexto, o nosso trabalho pretende apresentar uma Iniciativa de Cidadania Europeia (ICE) que evoca o direito de asilo de asilo e da



migração intitulada «Assegurar um acolhimento digno dos migrantes na Europa». Antes, porém, justifica-se uma brevíssima abordagem à i) forma como Portugal trata este direito a nível constitucional; ii) aos direitos de cidadania europeia; e ao iii) Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), para melhor se entender a importância do conteúdo desta ICE no contexto da prossecução de um bem comum a todos, qual seja o do tratamento dos migrantes no respeito da dignidade humana. Só após tais abordagens, será feito uma apresentação sobre o seu conteúdo.

## **2. As várias formas de participação política dos cidadãos no seio da Constituição da República Portuguesa: uma breve abordagem**

Os direitos que decorrem da cidadania são o substrato pessoal de uma entidade política, cuja função passa pela realização da inclusividade, da identidade e da solidariedade. Nos termos do artigo 52º da CRP «todos os cidadãos têm o direito de apresentar (...) petições, representações, reclamações ou queixas (...)». Tratando-se de um direito fundamental de natureza política, a constituição admite que a petição incida sobre direitos pessoais ou sobre a própria constituição, lei, ou interesse geral. Sendo um direito instrumental para defesa de outros direitos é classificado como um direito de liberdade (Miranda & Medeiros, 2017, pp. 493–497; 550–561), permitindo aos cidadãos peticionarem sobre qualquer assunto que caiba na competência do órgão a que se destinam. As petições podem ser individuais ou coletivas, ou, ainda, em nome coletivo, estando delas privados os cidadãos vinculados por «relações especiais de poder». As petições são dirigidas aos órgãos de soberania (excluindo os tribunais) ou às autoridades públicas. Estas devem receber, examinar e responder às mesmas. O exercício deste direito é informal, ainda que deva exercer-se de forma escrita (forma eletrónica), identificando o sujeito que as peticiona. Caso sejam mal dirigidas, deve o órgão que as receba endossa-la ao órgão competente (Canotilho & Moreira, 2007, pp. 691–700).

Integra o âmbito deste direito a petição, a representação, a reclamação e a queixa para a defesa dos direitos. A petição consubstancia-se num pedido solicitando ou propondo decisões ou medidas a adotar; a representação é a apresentação de «ideias contrárias»; a reclamação é a impugnação de um ato de autoridade; e a queixa é uma denúncia de um ato, comportamento ilegal, ou mau funcionamento de um serviço. As duas primeiras formas têm como objeto um interesse de natureza pública, materializando

o direito de participação dos cidadãos, e as duas últimas visam a defesa de um interesse legalmente protegido, do seu autor, sendo geralmente dirigidas ao Provedor de Justiça (artigo 23º CRP). Existem, também, petições dirigidas às Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas.

Deve distinguir-se aquele instrumento de outra forma de participação política, qual seja a iniciativa popular ou a iniciativa legislativa dos cidadãos – introduzida na Constituição em 1997 e regulamentada pela Lei nº 17/2003, de 4 de junho – prevista nos artigos 115º, nº 2, 167º, nº 1 e 240º, nº 2 CRP, ou seja, da iniciativa de referendo dirigida à Assembleia da República; da iniciativa da lei e do referendo; e da iniciativa do referendo local, respetivamente.

Destacando a iniciativa como fase procedimental (sem a qual não se exerce a competência legislativa), o artigo 167º, nº 1 da CRP consagra um direito de propor a lei, obrigando o órgão a decidir sobre a sua admissibilidade e sobre a questão de fundo (votação final). A iniciativa dos cidadãos requer um mínimo de 35.000 eleitores (cidadãos recenseados), e é genérica. Todavia, não pode incidir sobre alterações à Constituição, amnistias e perdões genéricos, nem sobre matérias de reserva absoluta parlamentar (exceto sobre as bases do sistema de ensino), nem ter conteúdo orçamental ou tributário, nem ter sido objeto de decisão judicial com trânsito em julgado, podendo ser cancelada pelo Presidente da República. Dando corpo a uma das formas de participação direta e ativa dos cidadãos na vida pública devem as comissões representativas dos cidadãos subscritores ser notificadas das datas das secções legislativas onde serão discutidas.

### **3. Os direitos de cidadania europeia: mais um passo na afirmação da identidade europeia**

Os direitos de cidadania são o estatuto jurídico-político comum dos europeus, constituindo a base da legitimação democrática pela qual se concede aos «povos da europa», sendo cidadãos nacionais, serem considerados cidadãos europeus. Esta dualidade constitui o carácter *sui generis* da cidadania, sendo uma qualidade que “acresce” a algo que já se tinha por via prévia da nacionalidade. O que é dizer uma nacionalidade, duas cidadanias.

Tendo em conta a elevada taxa de abstenção para as eleições do PE, este estatuto assenta numa ideia prévia, qual seja a necessidade de aprofundar a ideia de pertença a uma comunidade, sem a qual não seria possível a construção de uma identidade europeia. Ora, o direito de Iniciativa de Cidadania

nia Europeia (ICE) insere-se nesse esforço de proximidade e envolvimento dos cidadãos proporcionando-lhes a partilha pública das suas opiniões e a possibilidade de desencadear um Ato legislativo, como já referimos. O que é dizer que os cidadãos têm já a faculdade de participar no processo legislativo europeu. Antes de abordar o conteúdo e procedimentos formais deste instrumento de democracia participativa da União, cuja base jurídica reside no já referido artigo 11º, nº 4 do TUE e 24º, nº 1 do TFUE<sup>1</sup>, faremos um curto percurso sobre o conceito de cidadania europeia, da qual deriva este instrumento.

Começemos por recordar que a cidadania europeia integra uma competência partilhada entre a União e os Estados-membros, ainda que a atribuição da nacionalidade – da qual depende geneticamente – constitua um domínio reservado<sup>2</sup> dos Estados relativamente ao qual todos os outros lhe devem respeito incondicional, não havendo igualdade nas condições de acesso de cada indivíduo a tal estatuto. O que significa que a União não é uma entidade política soberana (Constantinesco, 2004).

Trata-se, por isso, de uma cidadania não originária ou de sobreposição que tem a virtualidade de proporcionar aos indivíduos a densificação do complexo de direitos em que se desenvolve, permitindo-lhes a vivência de duas cidadanias em simultâneo, implicando que tais direitos deixem de se usufruir em caso de perda de nacionalidade.

A cidadania europeia<sup>3</sup> implica o respeito pelo princípio do tratamento igual de todos os indivíduos e o direito a não ser discriminado em razão da nacionalidade<sup>4</sup>. Este estatuto jurídico-político consubstancia-se num

<sup>1</sup> A ICE foi concretizada pelo Regulamento (EU) nº 211/2011 da Comissão de 25 de janeiro de 2012, pelo Regulamento Delegado (EU) nº 268/2012 da Comissão de 25 de janeiro de 2012, pelo Regulamento (EU) nº 517/2013 do Conselho de 13 de maio de 2013, e pelo Regulamento Delegado (EU) nº 887/2013 da Comissão de 11 de Julho de 2013.

<sup>2</sup> Defendendo que o dinamismo das relações internacionais evidencia o carácter relativo e evolutivo da extensão do domínio reservado dos Estados (Quadros, 2015).

<sup>3</sup> Um conceito cuja realidade a doutrina tem vindo a expor e desenvolver, em movimento paralelo com a evolução da sociedade que faz parte da União (Duarte, 1994, 2000; Jacobs, 2007; Lopes, 2012; A. M. Martins, 2010; Pais, 2010; Ramos, 1994; Silveira, 2012; Simon, 2000).

<sup>4</sup> A nacionalidade é um vínculo jurídico estabelecida entre uma pessoa e o seu Estado, que cria um “status” jurídico-político por referência ao conceito de “nação”. A nacionalidade determina o reconhecimento de direitos civis, sociais e políticos e a sua aquisição baseia-se em critérios definidos pelo próprio Estado (domínio interno reservado). Os critérios fixam o modo de aquisição do direito por via do sangue (filho de um nacional) ou do solo (local de

feixe de direitos, os quais se encontram consagrados de forma não taxativa no artigo 20º, nº 2, do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE), aprofundando a sua ligação à democracia (artigos 9º, 10, nº 2 e 3, 11º, nº 4 e 14º, nº 2 TUE), e, ainda, nos artigos 39º a 46º da CDFUE.

As disposições sobre a cidadania não gozam de uma localização sistemática comum, possibilitando aos seus destinatários a aquisição de diferenciados estatutos (A. M. G. Martins, 2019). Alguns direitos são atribuídos exclusivamente aos cidadãos europeus (artigos 22º, 23º, 24º, 1º par. TFUE, e 46º CDFUE), outros aos nela residentes (artigos 24º, nº 3 TFUE e 43º CDFUE), e outros ainda a toda e qualquer pessoa (artigos 41º, nº 4, 21º, nº 3, e 24º, nº 3 TFUE). No primeiro grupo estão englobados os direitos de participação política e o direito de proteção diplomática; no segundo estão integrados o direito de queixa ao Provedor de Justiça e o Direito de petição ao PE e o direito de acesso aos documentos do PE, Conselho e Comissão, e ainda a livre circulação e residência (em diferentes densidades conforme sejam, ou não, nacionais de Estados-membros); no terceiro deve incluir-se o direito a uma boa administração e o direito de alguém se dirigir, por escrito, às instituições da UE<sup>5</sup>.

Como já foi referido, a partir do TL a sua disciplina está prevista nos tratados e na Carta, pelo que a aplicação desta poderá potenciar uma proteção pessoal mais ampla quanto a alguns direitos (artigos 41º e 45º, nº 2 CDFUE). Tal virtualidade, aliás, constituiu um momento expansivo do seu alcance material. A esta circunstância, acresce que o artigo 25º TFUE possibilita o reforço dos direitos de cidadania destacando a sua natureza aberta e evolutiva.

Também neste domínio o TJUE teve um papel fundamental. Partindo dos direitos de liberdade de circulação<sup>6</sup> – núcleo da cidadania europeia – começou por dissociar o conceito de “cidadão europeu” do de “trabalhador”, afastando a sua conceção enquanto mero agente económico. Posteriormente, densificou estes direitos no campo político, civil e social.

nascimento ou residência). Entre nós as condições estão fixadas na (Lei n.º 37/81, de 3 de Outubro, 1981), cuja versão mais recente foi introduzida pela Lei orgânica nº 2/2020, de 10/11.

<sup>5</sup> Afirmando as várias facetas da cidadania para os nacionais dos Estados-membros, sucessivamente configuradas sob a forma de novas subfacetas, enquanto titulares de direitos fundamentais; enquanto administrados; enquanto guardiões dos tratados nos casos de incumprimento; e, enquanto elemento aglutinador da construção europeia (A. M. G. Martins, 2019; M. J. Mesquita, 2015).

<sup>6</sup> Densificados pela Diretiva nº 2004/38/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho.

Com o apoio do princípio da igualdade e da não discriminação firmou-os como direitos fundamentais desvinculados da justificação económica das liberdades (invocáveis por indivíduos economicamente não ativos) e da prévia necessidade de circulação (ainda que sedentários), aprofundando os direitos dos indivíduos rumo à construção de uma cidadania inclusiva<sup>7</sup>.

Desta forma, o TJUE esbateu a inicial diferença entre indivíduos ativos e não ativos, e entre cidadãos dinâmicos e estáticos, incluindo no seu âmbito de proteção os familiares originários de Estados terceiros. Numa palavra, humanizou os trabalhadores (Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia – C-85/96, 1998), libertando-os da sua condição de elementos de produção de natureza transfronteiriça<sup>8</sup>, ainda que a necessidade da existência de recursos económicos suficientes tenha condicionado

<sup>7</sup> Sobre os direitos de cidadania, reservamo-nos a possibilidade de apresentar publicações próprias deste tema (M. de F. C. T. M. Pacheco, 2015, 2016, 2017b, 2017c, 2017a).

<sup>8</sup> O acórdão sustenta a posição jurídica subjetiva fundamental dos cidadãos consubstanciada na proibição geral da discriminação em razão da nacionalidade e o direito de circular e residir no espaço da União. Assinalando a tendência para o alargamento do campo dos beneficiários do princípio aliando-o aos direitos de cidadania; destacando a não exigência de ligação a atividades económicas; e, afirmando a ligação da utilização da língua com a liberdade de circulação. Esta referência permite-nos citar outra jurisprudência nesse sentido (Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia – C-274/96, 1998), transcrevendo as Conclusões de 19/03/1998, do Advogado-geral Jacobs: “(...) no caso de *H. O. Bickel*, não existe um elemento de conexão com o direito comunitário. Não há, aparentemente, disposições do Tratado ou da legislação comunitária que, como tais, possam ser relevantes quanto ao mérito das acusações imputadas a *H. O. Bickel*, ou seja, a condução em estado de embriaguez. O caso questiona se um procedimento criminal instaurado contra um cidadão comunitário, baseado em factos ocorridos quando exercia o seu direito de livre circulação, entra no âmbito do Tratado e está, portanto, sujeito à proibição da discriminação em razão da nacionalidade.” Por sua vez, citamos (Acórdão do Tribunal de Justiça – C-186/87, 1989, para. 16): “(...) um cidadão britânico, em visita turística a França, tinha sido vítima de uma agressão e pedia indemnização ao abrigo do regime previsto pelo Código do Processo Penal francês. Essa indemnização foi-lhe negada em razão da sua nacionalidade. O Governo francês alegou que a legislação nacional em questão não estabelecia qualquer obstáculo à liberdade de circulação.» No par. 19, reafirmando o carácter de direito fundamental do artigo 18º TFUE, afirma que «(...) o direito conferido por uma regulamentação nacional, de fazer com que um processo penal decorra numa língua diferente da língua principal do Estado em causa, entra no campo de aplicação do Tratado (...)», associando o uso da língua e a livre circulação e residência, fundando o direito de livre circulação nas normas da cidadania.”

O acórdão Grzelcyk vai no sentido da autonomia do estatuto de cidadão enquanto estatuto fundamental dos nacionais dos Estados-membros, reconhecendo o direito ao mesmo tratamento dos cidadãos nacionais, que no caso se traduzia no direito ao recebimento de prestações sociais não contributivas que garantiam um rendimento mínimo, destinadas a trabalhadores comunitários ou a nacionais belgas, e concluindo que a livre circulação bastava para fixar o

o pleno gozo destes direitos por parte de indivíduos não trabalhadores (Lirola, 2015a, 2015b; M. de F. C. T. M. Pacheco, 2017b; Pais, 2010).

Ressalta, pois, como imprescindível à construção europeia esta dimensão política da cidadania. Acentuando o papel do cidadão enquanto instrumento de legitimidade democrática é a sua qualidade de membro da “polis” que lhe possibilita não só livremente circular e permanecer nos outros Estados-membros, como participar nas escolhas legislativas.

#### **4. O instituto de Asilo: uma breve abordagem**

Por Direito das Migrações entende-se um conjunto de normas que pretende regular a entrada, a permanência e a saída de estrangeiros em território nacional. Trata-se de um domínio internormativo multinível que cruza fontes de direito de diversas origens: Internacional, como a Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1951 e o Protocolo de Nova York, de 1967, ilustra; interna, como é o caso da Lei 27/2008, de 30 de junho<sup>9</sup> (com as alterações da Lei n.º 26/2014, de 5 de maio), que estabelece as condições e procedimentos de concessão de proteção internacional em Portugal; e, finalmente, com origem na UE, em particular nas normas sobre a Imigração e Asilo contidas nos Tratados (artigo 78.º do TFUE), em alguns dispositivos da Carta (artigos 4.º, 18.º e 19.º CDFUE), e, ainda, no direito derivado que se aplica neste domínio (Regulamento de Dublin III<sup>10</sup>, Diretiva Qualificação (Parlamento Europeu & Conselho

nexo de conexão ao direito material da União e exigir a igualdade de tratamento (Acórdão do Tribunal de Justiça – C-184/99, 2001).

De forma mais clarividente, sobre atribuição de direitos de residência, clarifica a aplicação do estatuto de cidadania, ultrapassando a jurisprudência *Martinez*, desligando a cidadania do mercado interno, ou seja, da necessidade do exercício de uma atividade profissional, confirmando o efeito direto do artigo 21.º TFUE, reconhecendo a qualquer cidadão o direito de residência, apenas com base na sua qualidade de nacional, (Acórdão do Tribunal de Justiça – C-413/99, 2002)

No mesmo sentido, (A. M. G. Martins, 2017; Acórdão do Tribunal de Justiça – C-148/02, 2003; Acórdão do Tribunal de Justiça – C-192/05, 2006)

<sup>9</sup> Esta, procede à primeira alteração à (Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho, 2008), que estabelece as condições e procedimentos de concessão de asilo ou proteção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de proteção subsidiária, transpondo as Diretivas n.ºs 2011/95/UE, do PE e do Conselho, de 13 de dezembro, 2013/32/UE, do PE e do Conselho, de 26 de junho, e 2013/33/UE, do PE e do Conselho, de 26 de junho.

<sup>10</sup> Regulamento (UE) n.º 603/2013 do PE e do Conselho, de 26 de Junho de 2013, relativo ao sistema ‘EURODAC’ de comparação de impressões digitais e Regulamento (UE) n.º 604/2013,

da União Europeia, 2011), Diretiva da Proteção Temporária (Conselho da União Europeia, 2001), Diretiva Procedimentos (Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia, 2013a), Diretiva Acolhimento (Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia, 2013b), o qual – quando produzido sob a forma de diretivas – tem de ser transposto para as ordens jurídicas internas. Ainda que indiretamente (Carvalho, 2016, 2018; Gil, 2016a; F. Pacheco & Alves, 2019), é também importante destacar a aplicabilidade do disposto de alguns dos direitos reconhecidos pela Convenção Europeia dos Direitos Humanos<sup>11</sup> (v.g. artigo 3º), a qual ampliou a proteção internacional daqueles indivíduos, por via da sua jurisprudência ativa do seu tribunal.

Deve salientar-se que inexistente um direito à imigração, muito embora o artigo 13º, nº 2 da Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH), e os artigos 12º, nº 2 e 13º do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP), reconheçam um direito à emigração. Ou seja, não obstante o artigo 14º da DUDH declarar que todas as pessoas sujeitas a perseguição têm o direito de procurar e de beneficiar de asilo, a verdade é que embora todos tenhamos um direito de sair (emigrar) do território de que somos nacionais, para procurar melhores condições de vida noutro país, não temos um direito automático de neles entrar (imigrar) (Gil, 2021, p. 256). Esta situação espelha a importância dos Estados neste domínio, já que são eles – em última linha – quem concede proteção internacional aos indivíduos que dela carecem. Poderia invocar-se que o direito de entrada deveria decorrer do direito a beneficiar de proteção internacional, já que de outra forma será impossível a grande parte dos migrantes – sob o ponto de vista prático – deduzir o pedido de asilo junto às autoridades com competência para o efeito (Gil, 2021). Porém, reconhecer isso explicitamente implicaria uma mudança de paradigma do Direito Internacional dos Refugiados tal como o conhecemos hoje.

que determina o Estado-membro responsável pela análise dos pedidos, e comparação de dados pelas autoridades estaduais e Europol.

<sup>11</sup> Ver o caso relativo a três tunisinos intercetados pela guarda costeira italiana acolhidos em Lampedusa, detidos por revolta e ordem de repulsão, onde o TEDH declarou que Itália violou os artigos 5º, nº 1, 2 e 4; artigo 4º, do Protocolo nº 4; artigo 13º conjuntamente com o 3º e 4º do Protocolo Nº 4; e 3º da CEDH (European Court of Human Rights – Grand Chamber – 16483/12., 2016), e outros que encontram-se envolvidos nesta temática European Court of Human Rights – 13163/87; 13164/87; 13165/87; 13447/87; 13448/87, 1991; European Court of Human Rights – Grand Chamber – 27765/09, 2012; European Court of Human Rights – 16643/09, 2014).



#### 4.1. Indivíduos que carecem de proteção internacional

Quando pensamos em proteção internacional estamos a pensar no direito de acolhimento de que algumas pessoas podem beneficiar, devido a terem tido de fugir do seu país de origem ou residência de modo não voluntário. O direito de asilo (A. S. P. Oliveira, 2009, pp. 20–29) é uma resposta para todos aqueles que estão sujeitos a várias situações de perseguição ou violação dos direitos humanos no seu próprio Estado, quando este não põe termo à situação. Ou seja, trata-se de um direito cujo conteúdo se consubstancia na possibilidade de um estrangeiro ser acolhido, permanecer e residir num Estado de que não é nacional, mediante a atribuição de um estatuto legal que lhe garanta determinadas prerrogativas, nomeadamente, a de não ser devolvido para onde possa ser perseguido ou para onde possa sofrer tratamentos degradantes ou desumanos.

A Convenção de Genebra de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados, e o Protocolo Adicional de 31/01/1967 – constituindo o núcleo duro do Direito dos Refugiados – não consagraram expressamente um direito subjetivo de obter refúgio e um correspondente dever de acolhimento, cabendo ao Estado requerido a faculdade soberana de conceder o asilo, em conformidade com os seus compromissos internacionais, incorporados na sua legislação. De qualquer modo, é um facto que o requerente tem de se encontrar no território do Estado requerido a fim de solicitar o asilo e, como se disse, não decorre do Direito Internacional um direito automático de entrar noutro Estado, o que agrava a situação dos migrantes forçados.

Nos termos do artigo 1º, nº 2, da Convenção de Genebra deve ser considerado refugiado “(...) Qualquer pessoa que, (...) temendo ser perseguida, por motivos de religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual, em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.” Para beneficiar deste estatuto a pessoa em causa tem de estar fora do país de origem ou de residência habitual, tem de o ter deixado por receio fundado de ser perseguido, e tal perseguição deve circunscrever-se a um dos motivos enunciados. De resto, deve verificar-se um nexo de causalidade entre os motivos de perseguição indicados e os atos de perseguição. Como deve, também, verificar-se o cumprimento dos pressupostos negativos indicados no ponto F do mesmo dispositivo. Ou seja, as pessoas que “(a) Que cometeram um crime



*contra a paz, um crime de guerra ou um crime contra a Humanidade (...), (b) Que cometeram um grave crime de direito comum fora do país que deu guarida, antes de neste serem aceites como refugiados; (c) Que praticaram atos contrários aos objectivos e princípios das Nações Unidas*”, não beneficiarão deste estatuto internacional.

A previsão da convenção não comporta o acolhimento das vítimas de situações de guerra, não individualmente perseguidas, nem das violações sistemáticas de direitos humanos. Não obstante, a convenção definiu o que se entendia por refugiado, e, principalmente, consagrou a proibição do *refoulement*, no seu artigo 33<sup>12</sup>. Constituindo esta proibição uma garantia fulcral do sistema internacional de asilo em nome do respeito pelos bens jurídicos fundamentais da vida e da integridade pessoal, não deve ser esquecido que tal garantia – ainda assim – pode ser derogada se a pessoa em causa for considerada perigosa para a segurança do país onde se encontre<sup>13</sup>.

Ora, uma vez que o âmbito de proteção daquela convenção se apresentava muito estrito, a União – a exemplo de outras organizações regionais – cuidou de criar respostas mais protetoras (Acórdão do Tribunal de Justiça – C-465/07, 2009). Partindo do princípio que os atuais fluxos migratórios eram causados por conflitos de vária natureza, previu instrumentos aptos a proteger mais vítimas de situações de violência generalizada ou de violação sistemática dos seus direitos mais básicos, abrangendo novas categorias de pessoas carentes de proteção internacional. Foi assim criado, por via da já referida Diretiva Qualificação, um estatuto complementar ao estatuto de refugiado designado por proteção subsidiária, mais amplo que o primeiro. Este estatuto visa proteger pessoas que se encontrem impedidas de regressar ao seu país de origem devido ao risco de lá serem vítimas de pena de morte, tortura, pena ou tratamento desumano ou degradante ou de ameaça grave contra a sua vida ou integridade pessoal, causadas por situações resultantes de violência indiscriminada em situações de conflito armado, internacional ou interno.

<sup>12</sup> O qual, sob a epígrafe “Proibição de Expulsar e Repelir”, dispõe no seu n.º 1 que «*Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou repelirá um refugiado, seja de que maneira for, para as fronteiras dos territórios onde a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçadas em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas.*»

<sup>13</sup> Com efeito, o n.º 2 do mesmo dispositivo estipula que “*(...) o benefício da presente disposição não poderá ser invocado por um refugiado que haja razões sérias para considerar perigo para a segurança do país onde se encontra, ou que, tendo sido objeto de uma condenação definitiva por um crime ou delito particularmente grave, constitua ameaça para a comunidade do dito país*”.

Muito embora a Diretiva Qualificação igualmente preveja, no seu artigo 17<sup>o</sup>, motivos de exclusão de atribuição do estatuto de beneficiário de proteção subsidiária – em sede europeia – não poderão os migrantes forçosos ser afastados ou expulsos, se tais atos de repulsão violarem o disposto no artigo 19<sup>o</sup>, n<sup>o</sup> 2 da CDFUE<sup>14</sup> e no artigo 3<sup>o</sup> da CEDH<sup>15</sup>, ambos de caráter absoluto.

Foi, portanto, confirmado por via daquela Diretiva um verdadeiro direito subjetivo de todos os migrantes não voluntários que se encontrem nas condições nela previstas. Neste sentido, o artigo 18<sup>o</sup> da CDFUE<sup>16</sup> clarifica e reforça este direito dos migrantes reconhecendo o direito de asilo como um verdadeiro direito humano que todos os Estados-membros devem garantir às pessoas merecedoras de proteção internacional (F. Pacheco, 2019; F. Pacheco & Baltazar, 2023).

#### **4.2. A necessidade de um procedimento de asilo: uma breve abordagem**

Sem a consagração de direitos de natureza adjetiva (Gil, 2016b) não poderá ser respeitado o direito de asilo. Tais direitos de natureza procedimental e jurisdicional devem efetivar-se em diferentes momentos. Assim, a apresentação do pedido dá origem à tramitação do procedimento para verificação do preenchimento dos requisitos necessários para obter o estatuto de refugiado ou para beneficiar de proteção subsidiária, dando origem a que o Estado tenha de assegurar condições de acolhimento.

Deve referir-se que o procedimento de asilo tem de ser justo<sup>17</sup>. Assim, o requerente – aquando a apresentação do seu pedido – deve ter a possibilidade de dar a conhecer a sua história pessoal e os seus motivos, para se concluir se reúne os requisitos para lhe ser atribuído um dos estatutos.

<sup>14</sup> O qual, sob a epígrafe “Proteção em caso de afastamento, expulsão ou extradição”, dispõe no seu n<sup>o</sup> 2 «Ninguém pode ser afastado, expulso ou extraditado para um Estado onde corra sério risco de ser sujeito a pena de morte, a tortura ou a outros tratos ou penas desumanos ou degradantes”.

<sup>15</sup> O qual, sob a epígrafe, “Proibição da tortura” dispõe que «Ninguém pode ser submetido a torturas, nem a penas ou tratamentos desumanos ou degradantes”.

<sup>16</sup> O qual afirma que “É garantido o direito de asilo, no quadro da Convenção de Genebra de 28 de Julho de 1951 e do Protocolo de 31 de Janeiro de 1967, relativos ao Estatuto dos Refugiados, e nos termos do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (...)”.

<sup>17</sup> “[O] direito de o requerente ser ouvido em três momentos diferentes: primeiro, após a apresentação do pedido, na fase inicial da instrução do procedimento; segundo, finda a instrução, quando já há uma proposta fundamentada de ato sobre a qual o requerente se pode pronunciar; terceiro, na fase de impugnação judicial da decisão administrativa” (S. P. Oliveira, 2023).

O que é dizer que o direito a ser ouvido antes da decisão administrativa de concessão ou indeferimento do pedido deve ser sempre concretizado (eventualmente uma segunda vez). O Estado deve analisar individualmente cada requerimento, realizar entrevistas pessoais, ter em conta a situação do país de origem, informar o requerente sobre os seus direitos em linguagem que entenda, e, se necessário, nomear um tradutor. Sempre que se revele pertinente deve a administração comunicar com um representante do ACNUR, sendo que durante a análise do pedido tem o requerente direito a permanecer no território do Estado requerido. Da necessidade da individualização do pedido emerge a proibição absoluta das decisões automáticas e das decisões coletivas<sup>18</sup>.

Nos termos da Diretiva 2013/32/EU deve garantir-se aos migrantes a possibilidade de recurso das decisões administrativas de indeferimento dos seus pedidos. Tal recurso deve gozar de efeito suspensivo (Acórdão do Tribunal de Justiça – C-562/13, 2014; Acórdão do Tribunal de Justiça – C-239/14, 2015), e, em nome do respeito pelo direito à tutela jurisdicional efetiva, deve ser facultada assistência judiciária. Trata-se, pois, de um direito instrumental do direito de asilo, o qual pode implicar a reanálise do mérito e nova audição do requerente, sempre que estejam em causa atos administrativos de denegação do pedido por parte das autoridades com competência para o efeito – caso em que o processo deve correr nos tribunais administrativos – ou sempre que se possa aplicar uma medida de detenção ou de expulsão do requerente para o seu país de origem – caso em que o processo deve correr no tribunal judicial criminal.

### **4.3. Direitos a atribuir aos requerentes de asilo**

A Convenção de Genebra refere a necessidade de atribuir aos refugiados vários direitos. Por sua vez, a Diretiva Qualificação, no seu considerando 12, afirma que «O principal objetivo da presente diretiva consiste em assegurar, por um lado, que os Estados-Membros apliquem critérios comuns de

<sup>18</sup> Um caso que correu termos no Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, a propósito de um afastamento imediato e forçado de estrangeiros de uma fronteira terrestre espanhola (Melilla), devido a uma tentativa de atravessamento irregular e em massa por migrantes subsaarianos, tendo os mesmos sido detidos e enviados para Marrocos, com utilização da força. O TEDH refletiu sobre se a recusa de admissão no território nacional poderia ser uma expulsão coletiva, decidindo pela não violação do artigo 4º do Protocolo nº 4 e do artigo 13º da CEDH (European Court of Human Rights – 8675/15 and 8697/15, 2020).

identificação das pessoas que tenham efetivamente necessidade de proteção internacional e, por outro, que exista em todos os Estados-Membros um nível mínimo de benefícios à disposição dessas pessoas.», de modo a conceder-lhes assistência social e meios de subsistência, ainda que tais garantias se determinem pelo direito nacional do Estado onde se encontrem.

Assim, aos requerentes de asilo – os quais são aqueles que formularam o pedido, mas ainda não receberam um estatuto – deve ser-lhes atribuído uma autorização de residência, ser preservada a unidade familiar, documentos de viagem, ser assegurado o rendimento mínimo de subsistência (apoio social para alojamento e alimentação), assistência médica em caso de doença ou a gravidez, na medida em que tais benefícios sejam igualmente concedidos aos cidadãos nacionais. Da mesma maneira, deve ser-lhes garantido o acesso ao emprego e à educação, o reconhecimento das suas qualificações profissionais, o direito à sua livre circulação no país onde se encontrem, e o direito ao acesso aos programas de integração (artigos 20º a 34º da Diretiva Qualificação (2011)).

No caso português, antes de um migrante requerer asilo é primeiro analisada a “admissibilidade do pedido de proteção internacional” (respondido em 30 dias). Com este pedido de admissibilidade o migrante adquire, de imediato, autorização de permanência no território nacional até à decisão sobre a admissibilidade do pedido (artigos 10º e 11º da Lei 27/2008, de 30 de junho). Só após a resposta a este pedido de admissibilidade é que o migrante pode apresentar o “pedido de proteção internacional”, o qual inicia o procedimento de asilo, só aí adquirindo a qualidade de requerente de asilo. (artigo 20º e 27º da Lei 27/2008, de 30 de junho). Após a apresentação do pedido dá-se a instrução do procedimento de proteção internacional, onde se aprecia o mérito. Finda a fase de instrução a autoridade administrativa decide conceder ou recusar a proteção, a qual é impugnável, nomeadamente se for discriminatória. Uma vez obtido o estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária por parte dos seus beneficiários (artigo 65º da Lei 27/2008, de 30 de junho), deverão os mesmos gozar dos direitos fundamentais que a república concede aos seus nacionais (salvo os que estão a eles reservados), à luz do princípio da equiparação dos estrangeiros e apátridas com os cidadãos nacionais (M. J. R. Mesquita, 2012, p. 142), aplicando-se-lhes o tratamento nacional, nos termos do artigo 15º da CRP.

Antes de terminar esta breve exposição sobre os diplomas que integram o Sistema Europeu Comem de Asilo (SECA), vale a pena referir – ainda

que muito transversalmente – o já referido Regulamento (UE) nº 604/2013 do Conselho) designado por “Regulamento Dublin III”, que estabelece os critérios comuns de elegibilidade (v.g. vínculos familiares, posse de título de residência ou visto), e a determinação do Estado-membro responsável pela análise de um pedido, fixando que tal Estado deve ser o primeiro país de entrada (*one stop, one shop*).

O Regulamento cria um sistema de deteção de problemas nos sistemas de acolhimento nacionais, estabelecendo várias garantias para os requerentes (v.g. direito de informação, entrevista pessoal, assistência jurídica) e prevê a possibilidade da sua detenção em caso de risco de fuga e um mecanismo de alerta rápido para gestão de crises. Por sua vez, o Regulamento (UE) nº 603/2013 do PE e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativo à criação do sistema «Eurodac» de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efetiva do Regulamento (UE) nº 604/2013, faz parte integrante do Sistema de Dublin, permitindo a comparação automática dos dados digitais pelas polícias nacionais em caso de passagem ilegal nas fronteiras.

Ora, é importante destacar que em obediência aos critérios de Dublin<sup>19</sup> (Capítulo III), qualquer Estado-membro tem de apreciar a existência de falhas sistémicas – que impliquem um risco de tratamento desumano ou degradante – no procedimento de asilo ou nas condições de acolhimento, antes de proceder à transferência dos requerentes, e, caso conclua por tais falhas, não deve proceder à transferência.

## **5. A Iniciativa de Cidadania Europeia: um breve percurso pelos seus requisitos e tramitação**

Como já foi referido, em resposta a este apelo aos cidadãos de todos os Estados-membros no sentido de um maior envolvimento na discussão e

<sup>19</sup> Com diversos exemplos: o TEDH já tinha afirmado que os Estados-membros ao efectuarem as transferências do Regulamento de Dublin, são obrigados a «*analisar de forma aprofundada e individualizada a situação da pessoa destinatária da medida e a suspender o processamento caso o risco de tratamento desumano ou degradante seja comprovado*», exigindo-lhes uma “garantia individual” nesse sentido, devido aos fluxos migratórios massivos a que estão sujeitos (European Court of Human Rights – Grand Chamber – 29217/12, 2014). Noutro caso, o TEDH alerta que a Grécia tinha já sido condenada pelo Tribunal, por ter infligido tratamentos desumanos e degradantes aos requerentes de asilo (European Court of Human Rights – 30696/09, 2011; Acórdão do Tribunal de Justiça – Grande Secção – C-411/10 – C-493/10, 2011; Acórdão do Tribunal de Justiça – C-578/16, 2017).

no espaço público, o artigo 11º, nº 4 do TUE veio consagrar um direito de proposta de iniciativa europeia e o artigo 24º do TFUE estabeleceu os princípios gerais de um regulamento que estipulasse as suas condições e procedimentos concretos. Estamos a referir-nos ao Regulamento (UE) 2019/788<sup>20</sup>, que entrou em vigor em 1 de janeiro de 2020, revogando o Regulamento (UE) nº 211/2011 (regulamento ICE), cuja aplicação foi sendo acompanhada pela Comissão Europeia, mediante a elaboração de relatórios que circunstanciavam a forma pela qual se estava a utilizar este instrumento (Ballesteros et al., 2014).

A ICE tem de se basear em matérias que digam respeito ao âmbito de atribuições da UE, e é dirigida à Comissão pois é ela quem tem a competência para apresentar propostas legislativas (Alves & Barata, 2023), como foi já referido. Não obstante, o PE sempre se envolveu no sentido da sua simplificação e operacionalidade, bem como sempre acompanhou o seu desenvolvimento. É, também, importante referir que a Comissão foi incumbida de criar uma plataforma colaborativa em linha, possibilitando o debate público e o acompanhamento institucional das iniciativas concretas.

Em tese geral, o procedimento da ICE inicia-se pela formação de um “Comité de Cidadãos”, depois pela inscrição da ICE no registo, depois por uma fase de recolha de declarações de apoio, depois pela sua certificação e, finalmente, pela fase da sua apresentação e análise. O comité é formado por sete pessoas («grupo de organizadores»), com a idade necessária para votar nas eleições para o PE, e deverá ser nomeado um representante para o ponto de contacto nacional<sup>21</sup> de cada uma das iniciativas. A ICE deve obter pelo menos o apoio de um milhão de cidadãos da União provenientes de, pelo menos, um quarto dos Estados-Membros (sete). Com efeito, nos termos do 10º considerando do Regulamento suprarreferido

<sup>20</sup> Com especial interesse prático, V. Anexo II do Regulamento, onde constam as informações necessárias para registar as iniciativas, os Anexos III onde consta o formulário de declaração de apoio; o IV onde consta a certidão de conformidade do sistema de recolha em linha com o Regulamento (EU) 2019/788, do PE e do Conselho, de 17 de abril de 2019; o V onde consta o formulário de apresentação de declarações de apoio às autoridades competentes dos Estados-membros; o VI sobre o certificado de confirmação do número de declarações de apoio válidas; e, finalmente, o VII onde consta o formulário de apresentação de iniciativa à Comissão Europeia.

<sup>21</sup> Em Portugal o ponto de contacto é o Centro de Informação Europeia Jacques Delors, na Direção-Geral dos Assuntos Europeus | Ministério dos Negócios Estrangeiros (CIEJD), em Lisboa. <https://eurocid.mne.gov.pt/iniciativa-de-cidadania-europeia>.

«O número mínimo de subscritores previsto em cada Estado-Membro deverá ser degressivamente proporcional e corresponder ao número de deputados ao Parlamento Europeu eleitos em cada um deles, multiplicado pelo número total de deputados ao Parlamento Europeu.» Para Portugal exige-se o número mínimo de 15 771 subscritores.

As declarações de apoio a uma iniciativa são recolhidas após o seu registo, pela Comissão. Para ser admissível tal registo, a ICE deve situar-se no âmbito das atribuições da UE; não ser abusiva ou frívola; nem contrária aos valores da UE (artigo 2º TUE); ou, aos direitos consagrados na CDFUE. Da mesma maneira, deve indicar a base jurídica para o ato legislativo que se deseja. O pedido deve ser apresentado à Comissão, numa língua oficial, sendo que as iniciativas registadas devem ser divulgadas ao público e comunicadas ao PE, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões.

Após o registo, terá início o período de recolha das declarações de apoio à iniciativa, o qual será em linha (v. Regulamento EU 2019/1799) ou em papel, devendo tal acontecer durante 1 ano. Foi criado um sistema central de recolha em linha pela Comissão Europeia (Decisão (UE, Euratom 2017/46), para os comités que assim o desejarem.

Por sua vez, os Estado-membros (ministérios da administração interna) certificarão, em 3 meses, as declarações de apoio assinadas pelos seus nacionais, e, após isso, os organizadores deverão apresentá-las à Comissão Europeia (em formulário próprio), e esclarecer se receberam apoios financeiros.

Uma vez recebida a ICE, deve a Comissão publicar aviso a este respeito no registo e transmitir a iniciativa ao PE, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, bem como aos parlamentos nacionais. Bem como deve receber o grupo de organizadores para explicar a proposta. Após 6 meses a Comissão deve expor, numa comunicação, as suas conclusões sobre a ICE e indicar as medidas que tenciona tomar, ou não tomar, comunicando aos subscritores a resposta. Em caso positivo, segue a mesma para debate público em sessão plenária do PE. Entendendo a Comissão que a ICE cumpre os requisitos formais e substanciais, prepara a proposta para dar início ao almejado procedimento legislativo.



## 5.1. Iniciativa para assegurar acolhimento digno dos migrantes na Europa

De referir que estão várias iniciativas em curso, entre elas “Assegurar um acolhimento digno dos migrantes na Europa”<sup>22</sup>, cujo objetivo parte do facto de que o tratamento dos migrantes na EU, nem sempre respeita o princípio da dignidade humana, o qual constitui um valor fundamental da União.

Na página do Ponto de Contacto português pode ler-se que a razão da mesma partiu do sentimento de «inadequação persistente das regras europeias e a falta de solidariedade entre os Estados-Membros». Afirmando o seguinte: «Uma vez que a União é «um espaço de liberdade, segurança e justiça, no respeito dos direitos fundamentais», nós, cidadãos europeus, solicitamos à UE que assegure um acolhimento digno dos migrantes, logo que entrem no seu território, conforme com os direitos fundamentais reconhecidos a todos os seres humanos pela Carta dos Direitos Fundamentais da UE e pelo direito internacional. Para este fim, solicitamos, (...) a adoção de regulamentos destinados a: 1- Introduzir um novo mecanismo de distribuição dos requerentes de asilo na UE, baseado na sua livre vontade e na solidariedade efetiva entre os Estados-Membros (revisão do Regulamento de Dublin); 2- Tornar vinculativas nos Estados-Membros normas de acolhimento em matéria de alimentação, saúde, alojamento, educação e trabalho que garantam aos requerentes de asilo condições de vida dignas, comparáveis em toda a União.».

A iniciativa parte de um dado relativamente ao qual todos os Europeus sabem que é verdadeiro, qual seja a existência de um constante e imenso fluxo migratório a dirigir-se para o continente. Em face às imagens de sofrimento que nos são divulgadas ficamos com a certeza de que o SECA assenta num sistema de regras inadequadas, onde ressalta a falta de solidariedade<sup>23</sup> entre os Estados-Membros. Por razões geográficas, os migrantes entram quase sempre por Itália, Grécia e Espanha, sendo colocados em campos sem respeito pelas condições materiais de acolhimento e sem cumprimento dos procedimentos indicados nas Diretivas referidas, com

<sup>22</sup> Número de registo atribuído pela Comissão: ECI (2023)000002, em 22/2/2023, com data de início da recolha em 14/04/2023.

<sup>23</sup> Funcionamento do Fundo Europeu para os Refugiados, pela Decisão nº 573/2007 (Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia, 2007), prevendo a apresentação de propostas de assistência financeira aos Estados-Membros, para as condições de acolhimento elegíveis para apoio do fundo.



flagrantes violações da dignidade humana<sup>24</sup>, ou então devolvidos ao país de origem. Por outro lado, as transferências para o país de chegada – nos termos de Dublin – são residuais, principalmente a partir da Alemanha e França que receberam quase a totalidade dos migrantes.

Por tais razões, a ICE apela à necessidade de reformulação da Diretiva Condições de Acolhimento sublinhando a necessidade de estabelecer «condições uniformes» adequadas e vinculativas de modo a possibilitar um nível de vida digno e «condições de vida comparáveis» em todos os Estados-Membros. Apelando à revogação da Diretiva que fixou os direitos mínimos comuns da proteção internacional, e à sua substituição por um Regulamento capaz de combater a discricionariedade dos Estados, a ICE parte do princípio que é imperioso construir uma política uniforme em matéria de asilo, a qual deverá assegurar: o respeito pelos direitos fundamentais da UE, em especial os direitos da criança; as iguais condições de «alojamento, alimentação, vestuário e artigos não alimentares, ajudas de custo diárias, informação e aconselhamento e cuidados de saúde» de todos os requerentes; o acesso ao emprego; e a implementação dos planos de acolhimento de emergência.

### Breve Conclusão

Nos termos dos artigos 1º e 18º da CDFUE afirma-se que «A dignidade do ser humano é inviolável. Deve ser respeitada e protegida.», e, igualmente, que «É garantido o direito de asilo, no quadro da Convenção de Genebra de 28 de julho de 1951 e do Protocolo de 31 de janeiro de 1967, relativos ao Estatuto dos Refugiados, e nos termos do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia».

Neste sentido, é um facto que a concretização do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça na União Europeia inclui medidas que implicam a existência de um sistema de asilo europeu comum. A implementação desse sistema, como foi descrito no texto, passa pela definição clara do Estado

<sup>24</sup> O Tribunal de Justiça da União Europeia debruçou-se obre a questão de saber qual o momento em que termina a obrigação do Estado-Membro de acolhimento garantir as condições de acolhimento, em caso de decisão de «tomada ou retomada a cargo», em aplicação do Regulamento Dublin II, *Cimade e Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) contra Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration.* (European Court of Human Rights – 28820/13, 75547/13 and 13114/15, 2020; Acórdão do Tribunal de Justiça – C-179/11, 2012).

responsável pela análise de um pedido de asilo, pelo acatamento das regras sobre o seu procedimento, bem como pela definição de condições comuns mínimas de acolhimento a prestar a todos os indivíduos que necessitem de proteção internacional que aqui se encontrem.

Ora, como é do conhecimento comum, a legislação interna de cada Estado-membro deve transpor e respeitar os atos de direito derivado que concretizam aqueles desideratos da União. Assim, mesmo que os requerentes de asilo apresentem um pedido que em aplicação do Regulamento Dublin III seja remetido a outro Estado, considerado responsável pela sua análise, há um conjunto de obrigações «verticais» que se reportam às condições de acolhimento a prestar a cada requerente enquanto permanece nesse Estado, as quais devem ser suficientes para lhe garantir um nível de vida digno e condições de vida equiparáveis em todos os Estados-Membros.

Porém, a realidade tem evidenciado que o nível de tratamento e de garantias materiais a disponibilizar a cada requerente de asilo (mesmo fora dos casos de retoma) diferem de Estado-membro para Estado-membro, já que as mesmas se determinam pelo direito nacional do Estado que analisa o pedido de asilo. Perante esta crua realidade – a qual relativiza os valores europeus e a vocação humanista europeia – tornou-se premente adotar procedimentos equitativos e céleres, e estabelecer condições de acolhimento adequadas e equiparáveis em todos os Estados-membros.

Crendo que tal desiderato não tem sido cumprido pela via da harmonização legislativa exigível pelas Diretivas que integram o SECA, ficamos em crer que se deveria dar um passo em frente no sentido da uniformização da política de asilo. Apenas por via de tal uniformização se poderá ultrapassar as divergências políticas e legislativas entre os Estados-membros, as quais estão na base do tratamento indigno de que muitos migrantes são vítimas (Rodrigues, 2022). Urge assim a criação de um verdadeiro procedimento comum de asilo e de um estatuto uniforme para todas as pessoas que careçam de proteção internacional, a implementar mediante medidas concretas de solidariedade entre todos os Estados-membros.

A ICE «Assegurar um acolhimento digno dos migrantes na Europa», situa-se nesta ordem de ideias. Partindo do facto que os fluxos migratórios se irão intensificar e que as atuais regras europeias são inadequadas à resolução deste problema, aquela ICE propõe um novo mecanismo de distribuição de requerentes de asilo, e a obrigação dos Estados-Membros cumprirem normas de acolhimento que garantam aos requerentes de

asilo condições de vida dignas, comparáveis em todos os Estados-membros da União.

Sendo a ICE um instrumento pelo qual os cidadãos podem influenciar a agenda política da UE, poderá a Comissão Europeia apresentar uma proposta de ato jurídico que a concretize, até porque a mesma se integra nas linhas gerais (edificar uma Europa de asilo) propostas pelo Novo Pacto de Imigração e Asilo (Council of the European Union, 2008). Veremos, pois, até que ponto os cidadãos europeus conseguirão materializar o ideal da democracia participativa, seguindo de perto os próximos passos desta iniciativa em curso.

### Citações e referências bibliográficas

- Alves, D. R., & Barata, M. S. (2023). A Democracia Participativa e a Iniciativa de Cidadania Europeia. *Revista Minerva*. Disponível em: <https://www.revistaminerva.pt/a-democracia-participativa-e-a-iniciativa-de-cidadania-europeia/>
- Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, Diário da República 2648 (1981).
- Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, Diário da República 4003 (2008).
- Ballesteros, M., Canetta, E., & Zaciu, A. (2014). *European Citizens Initiative – First Lessons of implementation*. European Parliament.
- Canotilho, J. J. G., & Moreira, V. (2007). *Constituição da República Portuguesa Anotada Vol. I* (4th ed.). Coimbra Editora. [http://www.livrariajuridica.com/ins\\_product.aspx?MENU\\_LEFT\\_ID\\_CLASSE=185&SUB\\_NAV\\_ID\\_CLASS=&SUB\\_NAV\\_ID\\_OBJ=17080](http://www.livrariajuridica.com/ins_product.aspx?MENU_LEFT_ID_CLASSE=185&SUB_NAV_ID_CLASS=&SUB_NAV_ID_OBJ=17080)
- Carvalho, C. (2016). O Direito Europeu de Asilo. Realidade e Desafios no contexto das Imigrações. In *CEJ, O Contencioso do Direito de Asilo e Proteção Subsidiária*. Centro de Estudos Judiciários.
- Carvalho, C. (2018). A influência da Declaração Universal dos Direitos Humanos no diálogo internormativo do direito de asilo. *Negócios Estrangeiros*, 19.
- Conselho da União Europeia. (2001). Directiva 2001/55/CE do Conselho, de 20 de Julho de 2001. In *Jornal Oficial da União Europeia: Vol. L* (Issue 212). Serviço das Publicações da União Europeia. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32001L0055>
- Constantinesco, V. (2004). La citoyenneté de L'Union: une "vraie" citoyenneté?! In S. L. Rossi (Ed.), *Vers une nouvelle architecture de L'Union Européenne – Le project de Traitée-constitution* (pp. 205–218).
- Council of the European Union. (2008). *European Pact on Immigration and Asylum*. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13440-2008-INIT/en/pdf>
- Duarte, M. L. (1994). *A cidadania da União e a Responsabilidade dos Estados por violação do Direito Comunitário*. Lex.
- Duarte, M. L. (2000). União Europeia e Direitos fundamentais – no espaço da internormatividade. In *Estudos de Direito da União e das Comunidades Europeias*. Coimbra Editora.
- European Court of Human Rights – Vilvarajah and Others v. United Kingdom – 13163/87; 13164/87; 13165/87; 13447/87; 13448/87, (1991).

- European Court of Human Rights – Grand Chamber – M.S.S. v. Belgium and Greece – 30696/09, (2011). <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-103050>
- European Court of Human Rights – Grand Chamber – Hirsi Jamaa and Others v. Italy – 27765/09, (2012). <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=002-102>
- European Court of Human Rights – Grand Chamber – Tarakhel v. Switzerland – 29217/12, (2014). <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=002-10343>
- European Court of Human Rights – Sharifi and Others v. Italy and Greece – 16643/09, (2014). <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-147702>
- European Court of Human Rights – Grand Chamber – Case Khlaifia and Others v. Italy – 16483/12., (2016). <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-170054>
- European Court of Human Rights – N.D. and N.T. v. Spain – 8675/15 and 8697/15, (2020). <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-201353>
- European Court of Human Rights – N.H. and Others v. France – 28820/13, 75547/13 and 13114/15, (2020). <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=002-12897>
- Gil, A. R. (2016a). 40 anos de Direito Constitucional de Asilo – Origens e novos caminhos de um direito fundamental. *Julgar*, 29, 169–197.
- Gil, A. R. (2016b). A garantia de um procedimento justo no Direito Europeu de Asilo. In *O Contencioso do direito de asilo e protecção subsidiária*. Centro de Estudos Judiciários.
- Gil, A. R. (2021). Direito Internacional dos Refugiados – Tópicos de mudança. In *Estudos sobre Direito da Imigração e do Asilo* (pp. 211–264). Petrony.
- Jacobs, F. G. (2007). Citizenship of the European Union – a legal analysis. *European Law Journal*, 13, 591–610.
- Lirola, I. (2015a). La ciudadanía de la Unión Europea en retroceso: El cambio de rumbo del Tribunal de Justicia en los asuntos Brey, Dano y Alimanovic. *Revista Jurídica Do Cesuca*, 3(6), 131–148.
- Lirola, I. (2015b). La sentencia Dano ¿el punto final de los “malabarismos” del TJUE en materia de libre circulación de los ciudadanos de la unión inactivos económicamente? *Revista General de Derecho Europeo*, 36, 1–27.
- Lopes, D. (2012). A cidadania da EU e a importância de ser europeu. *Debater a Europa*, 7, 54–68.
- Martins, A. M. (2010). A cidadania na União Europeia – definição, conteúdo e contributo para a constitucionalização da União Europeia. In *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Paulo da Pitta e Cunha* (pp. 9–20). Almedina.
- Martins, A. M. G. (2017). *Manual de Direito da União Europeia* (2nd ed.). Almedina.
- Martins, A. M. G. (2019). A cidadania da União Europeia 30 anos depois da adesão de Portugal à EU. In *Estudos de Direito Internacional e da União Europeia* (pp. 83–104). Almedina.
- Mesquita, M. J. (2015). As várias facetas da cidadania na integração europeia. In S. Oliveira (Ed.), *Cidadania Europeia – Desafios e Oportunidades* (pp. 193–211). Universidade Católica.
- Mesquita, M. J. R. (2012). *Os Direitos Fundamentais dos Estrangeiros na Ordem Jurídica Portuguesa: uma perspetiva constitucional*. Almedina.
- Miranda, J., & Medeiros, R. (2017). *Constituição Portuguesa Anotada – Volume I* (2nd ed.). Universidade Católica Editora.
- Oliveira, A. S. P. (2009). *O Direito de Asilo na Constituição Portuguesa Âmbito de protecção de um direito fundamental*. Coimbra Editora.

- Oliveira, S. P. (2023). O procedimento de asilo e o direito do requerente (de asilo ou proteção subsidiária) a ser ouvido. In *Direito dos Estrangeiros – Direito de Asilo e Protecção Subsidiária e Apátrida*. Centro de Estudos Judiciários.
- Pacheco, F. (2019). Os passageiros da esperança: algumas considerações sobre o estatuto de refugiado e outras respostas para os indivíduos que buscam asilo. *E-REI Revista de Estudos Interculturais Do CEI-ISCAP*, 11.
- Pacheco, F., & Alves, D. R. (2019). Novas gerações de Direitos. In *Comentário da Convenção Europeia e dos Protocolos Adicionais.: Vol. III*. Universidade Católica.
- Pacheco, F., & Baltazar, I. (2023). Proteger e acolher: breves considerações sobre as formas de protecção internacional na União Europeia – uma perspectiva interdisciplinar. *Revista Jurídica Portucalense*, 33.
- Pacheco, M. de F. C. T. M. (2015). Na busca da inclusão: o estatuto da cidadania na jurisprudência do TJUE. *Cadernos de Direito Actual*, 3. <http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/49>
- Pacheco, M. de F. C. T. M. (2016). Na via da legitimação democrática da União Europeia: o estatuto da cidadania como elemento propulsor do processo de integração europeia. In *¿Nuevas alternativas de la comunicación?: soportes, contenidos y audiencias*. Egregius. <https://idus.us.es/handle/11441/99804>
- Pacheco, M. de F. C. T. M. (2017a). Cidadania Europeia: da livre circulação de pessoas ao gozo do essencial dos direitos conferidos pelo estatuto fundamental dos nacionais dos Estados-membros. In *Viagens Intemporais pelo Saber: Mapas, Redes e Histórias*. ISCAP – Centro de estudos interculturais.
- Pacheco, M. de F. C. T. M. (2017b). Crise e viabilidade dos sistemas de segurança social: as facetas da cidadania europeia na jurisprudência recente da União Europeia. *Revista Do Direito de Língua Portuguesa*, V(9), 181–202. <https://cedis.fd.unl.pt/blog/project/revista-do-direito-de-lingua-portuguesa-n-o-9/>
- Pacheco, M. de F. C. T. M. (2017c). Tempo, vínculos e direitos: quando circular e permanecer não tende a ser o estatuto fundamental dos nacionais dos Estados-membros. In *UNIO E-book Volume I – Workshops CEDU 2016* (pp. 53–75). Univeridade do Minho. [https://www.jusgov.uminho.pt/wp-content/uploads/2018/02/Ebook\\_CEDU\\_2016.pdf](https://www.jusgov.uminho.pt/wp-content/uploads/2018/02/Ebook_CEDU_2016.pdf)
- Pais, S. de O. (2010). Todos os cidadãos da União Europeia têm direito de circular e residir no território dos Estados-membros, mas uns têm mais direitos do que os outros. *Scientia Iuridica – Revista de Direito Comparado Português e Brasileiro*, 50–65.
- Parlamento Europeu, & Conselho da União Europeia. (2007). Decisão n.º 573/2007/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Maio de 2007, que cria o Fundo Europeu para os Refugiados para o período de 2008 a 2013 no âmbito do programa geral Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios e que revoga a Decisão 2004/904/CE do Conselho. In *Jornal Oficial da União Europeia: Vol. L* (Issue 144). Serviço das Publicações da União Europeia. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32007D0573>
- Parlamento Europeu, & Conselho da União Europeia. (2011). Directiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Dezembro de 2011. In *Jornal Oficial da União Europeia: Vol. L* (Issue 337). Serviço das Publicações da União Europeia. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0095>

- Parlamento Europeu, & Conselho da União Europeia. (2013a). Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013. In *Jornal Oficial da União Europeia: Vol. L* (Issue 180). Serviço das Publicações da União Europeia. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX%3A32013L0032>
- Parlamento Europeu, & Conselho da União Europeia. (2013b). Diretiva 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013. In *Jornal Oficial da União Europeia: Vol. L* (Issue 180). Serviço das Publicações da União Europeia. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32013L0033>
- Quadros, I. (2015). Cidadania Europeia e domínio reservado dos Estados – O rei Midas no Tribunal de Justiça? In S. O. PAIS (Ed.), *Cidadania Europeia – Desafios e Oportunidades* (pp. 241–262). Universidade Católica Portuguesa.
- Ramos, R. M. (1994). Maastricht e os direitos do cidadão europeu. In *A União Europeia* (pp. 93–129). Faculdade de Direito.
- Rodrigues, J. N. (2022). *Instituto de Asilo, Antiguidade, Contemporaneidade e o Futuro*. AAFDL.
- Silveira, A. (2012). Autonomia institucional/processual dos EM e efetividade do direito da União Europeia na jurisprudência do TJUE (ou do Baile de Pierre-Auguste Renoir). In *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda: Direito Constitucional e Justiça Constitucional* (pp. 11–33). Coimbra Editora.
- Simon, D. (2000). Les Droits du Citoyen de l' Union. *Revue Universelle Des Droits de L'Homme*, 12(15), 22–27.

## Jurisprudência

- Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia de 2 de Fevereiro de 1989 – C-186/87, (1989). <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=95363&pageIndex=0&doclang=pt&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=521227>
- Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia de 12 de Maio de 1998 – María Martínez Sala contra Freistaat Bayern – C-85/96, (1998). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX:61996CJ0085>
- Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia de 24 de Novembro de 1998 – C-274/96., (1998). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX:61996CJ0274>
- Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia de 20 de Setembro de 2001 – C-184/99, (2001). <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=46599&pageIndex=0&doclang=pt&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=521533>
- Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia de 17 de Setembro de 2002 – C-413/99, (2002). <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=47668&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=521905>
- Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia de 2 de Outubro de 2003 – C-148/02, (2003). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX:62002CJ0148>
- Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia de 26 de Outubro de 2006 – C-192/05, (2006). <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=63613&pageIndex=0&doclang=pt&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=543779>
- Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia de 17 de fevereiro de 2009 – Meki Elgafaji and Noor Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie – C-465/07, (2009). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX:62009CJ0465>

europa.eu/legal-content/pt/TXT/PDF/?uri=uriserv%3A0J.C\_.2009.090.01.0004.01.POR

Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia – Grande Secção – de 21 de dezembro de 2011 – N.S. e outros c. Secretary of State for the Home Department , Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform (C-411/10 – C-493/10), (2011). [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/PDF/?uri=uriserv%3A0J.C\\_.2012.049.01.0008.01.POR](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/PDF/?uri=uriserv%3A0J.C_.2012.049.01.0008.01.POR)

Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia de 27 de setembro de 2012 – Cimade e Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) contra Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration – C-179/11, (2012). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX:62011CJ0179>

Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia de 18 de dezembro de 2014 – Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve v. Moussa Abdidac – C-562/13, (2014). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX:62013CJ0562>

Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia de 17 de dezembro de 2015 – Abdoulaye Amadou Tall c. Centre public d'action sociale de Huyproc – C-239/14, (2015). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX:62014CJ0239>

Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia de 16 de fevereiro de 2017 – C. K. e o. contra Republika Slovenija – C-578/16, (2017). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX:62016CJ0578>





# O PERCURSO DA INICIATIVA DE CIDADANIA EUROPEIA DE PROIBIÇÃO DE GLIFOSATO E PROTEÇÃO DAS PESSOAS E DO AMBIENTE: UM CASO LIGADO À SAÚDE

DORA RESENDE ALVES  
ANA MARIA CAMPOS XAVIER

**Resumo:** Cidadãos europeus convidaram a Comissão Europeia a apresentar proposta legislativa que proibisse o uso de glifosato, com a indicação de que está associada a casos de cancro em seres humanos e à degradação dos ecossistemas e que reformasse o procedimento de aprovação de pesticidas estabelecendo na União Europeia, metas de redução obrigatórias para a utilização dos pesticidas, com o fim de permitir a redução das desigualdades entre os cidadãos e objetivando a proteção e o direito à saúde de todos.

**Palavras-chave:** direito à saúde, Iniciativa de Cidadania Europeia, indutor do cancro, glifosato, União Europeia

**Abstract:** European citizens have invited the European Commission to present a legislative proposal to ban the use of glyphosate, with the indication that it is associated with cases of cancer in humans and the degradation of ecosystems and that it reforms the procedure for approving pesticides by setting targets in the European Union. mandatory reduction measures for the use of pesticides, in order to allow the reduction of inequalities between citizens and aiming at the protection and right to health of all.

**Keywords:** right to health; European Citizen's Initiative; cancer inducer, European Citizen's Initiative, glyphosate; European Union

## Introdução

O carácter histórico de evolução da sociedade marcada pela globalização, tem demandado maior esforço no fortalecimento da democracia levando instituições democráticas a defesa de maior participação da cidadania nos processos de decisão política dos países e o desejo de criação de democracias mais participativas no que concerne a elaboração dos atos legislativos.

Ocorre que, para que isso aconteça, os cidadãos precisam da possibilidade de participar expondo mais as suas ideias ou necessidades, ou seja, dispor dos instrumentos que permitam uma postura bem mais proativa, não ficando restritos somente a realizar as suas solicitações no momento do exercício do voto.

Dessa forma, o Tratado de Lisboa (TL), assinado em 2007, que, após outras quatro modificações aos textos iniciais, reformou o Tratado da União Europeia (TUE) e o Tratado que institui a Comunidade Europeia (ora designado de Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia – TFUE), trouxe um reforço à cidadania da União Europeia (UE), propiciando a melhoria do seu funcionamento democrático, quando dá o direito aos cidadãos de poder participar na vida democrática da União através de um instrumento que é a iniciativa de cidadania europeia (ICE).

Assim, fazendo uso desse mecanismo, cidadãos europeus, em janeiro de 2017, considerando que a saúde representa preocupação constante no quotidiano de todos os europeus, convidaram a Comissão Europeia a apresentar uma proposta legislativa que pudesse proibir o uso de glifosato, com a justificativa de que o uso desse pesticida está associado ou pode induzir a casos de cancro em seres humanos e principalmente leva à degradação dos ecossistemas.

## Iniciativa de Cidadania Europeia

Primeiramente, é preciso lembrar que desde a Antiguidade a cidadania tem sido interpretada de diversas formas, anteriormente tivemos desde a passagem pela participação na vida da *polis*, depois pela cidadania nacional até à supranacional (hoje no caso europeu, vistos os artigos 9º do TUE e 20º do TFUE), logo, o sentimento de pertença determinou um vínculo jurídico entre o indivíduo e a sociedade tendo sido norteado por direitos e deveres cujo objetivo segue no sentido da participação ativa para a concretização do bem comum (Serrão, 2016, p. 1).

Nesse contexto, a União Europeia (UE), disponibilizou aos cidadãos diversos mecanismos e possibilidades para que exerçam sua cidadania e tenham o direito de participação, podendo, neste caso, qualquer cidadão de um país UE, constituir um grupo de cidadãos, com o mínimo sete cidadãos residentes em sete países diferentes da UE e apresentar propostas de iniciativa. Assim pensada, esta prerrogativa de Iniciativa de Cidadania Europeia (ICE), foi introduzida pelo Tratado de Lisboa permitindo a participação democrática nos assuntos da UE (Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia, 2011, p. 1).

Em suma, os cidadãos europeus podem participar no desenvolvimento de políticas da UE (Jornal Público, 2005), desde que observem as disposições constante no regulamento relativo a ICE, criado em 2011. Observado o regulamento, podem solicitar à Comissão Europeia propostas legislativas, por meio de Iniciativa de Cidadania Europeia, apoiados por um milhão de cidadãos, desde que participe um número significativo de Estados-Membros, conforme disposto no artigo 11º do TUE. Foi o Regulamento (UE) nº 211/2011 de 16 de fevereiro de 2011 que previa os procedimentos e as condições para que seja apresentado a iniciativa de cidadania (Alves, 2012); depois substituído pelo Regulamento (UE) nº 2019/788 do Parlamento Europeu e do Conselho (2019).

É importante ressaltar que iniciativa de cidadania é um instrumento de democracia participativa, onde é permitido aos cidadãos europeus de países membros da UE a proposição de alterações legislativas nos domínios em que a Comissão Europeia é competente a apresentar propostas legislativas, ou seja, temas relacionados a agricultura, meio ambiente, energia, saúde pública, transportes ou comércio. Assim, as iniciativas têm o poder de influenciar a criação de novas políticas no âmbito da UE (Comissão Europeia, 2012, p. 4).

Ademais, a Iniciativa de Cidadania Europeia, além de permitir maior proximidade dos cidadãos europeus ao processo legislativo decisório, ratifica a democracia, os valores democráticos e o importante papel democrático de participação dos cidadãos possibilitado pelo acesso mais facilitado nas tomadas de decisões que impulsionam uma iniciativa a um processo legislativo (Alves & Xavier, 2021).

Por este mecanismo, Alves & Barata opinam que os cidadãos europeus têm a possibilidade de apresentar sugestões junto da Comissão Europeia, ainda que sem efeito vinculativo, mas, sem dúvida, que esse instrumento

propicia aos cidadãos a realização democrática do exercício da cidadania europeia com participação na formação da vontade coletiva (Alves & Barata, 2023).

Consequentemente, com essa possibilidade participativa disponível para os cidadãos várias propostas foram sendo apresentadas, ao longo de já 12 anos (União Europeia, sem data-a). Dentre as propostas apresentadas é objeto deste nosso estudo a apresentação de proposta à Comissão Europeia relacionada a utilização do produto Glifosato. Em 10.01.2017, a Comissão emitiu um comunicado de imprensa com a informação do registo dessa ICE “Proibir o Glifosato”.

Esta iniciativa convidou a Comissão “a propor aos Estados-Membros a proibição do glifosato, a rever o procedimento de aprovação de pesticidas a nível da UE e a estabelecer metas obrigatórias de redução da utilização de pesticidas”. Este registo deu início ao necessário processo de 12 meses para recolha de assinaturas em apoio da proposta de Iniciativa de Cidadania Europeia pelos seus organizadores. A Comissão voltou a responder em 12.12.2017 por meio de comunicado de imprensa (Comissão Europeia, 2017) e compromete-se a apresentar, em 2018, uma proposta legislativa para reforçar a transparência e qualidade dos estudos utilizados na avaliação científica de substâncias.

Para aferir do funcionamento deste mecanismo, a UE, com base no artigo 25º do TFUE, intima que a Comissão apresente ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social, de três em três anos, relatório sobre a aplicação das disposições (Parte II do Tratado) que versa sobre a não discriminação e a cidadania na União sobre os progressos rumo a uma efetiva cidadania da UE, demonstrando a preocupação na continuidade de efetiva participação dos cidadãos nesse processo de exercício da cidadania (Comissão Europeia, 2020).

Recentemente, em 06 de dezembro de 2023, a Comissão Europeia emitiu Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, sobre a aplicação do Regulamento (UE) 2019/788 na iniciativa de cidadania europeia, onde relatou que esse segundo Regulamento ICE permitiu uma ampla reforma legislativa propiciando o preenchimento das lacunas que existiam no primeiro Regulamento ICE (Regulamento UE 211/2011), fazendo com que seja bem mais acessível, menos dispendioso e possa ser utilizado com mais facilidade pelos organizadores. O Relatório teve como objetivo a verificação da aplicabilidade do Regulamento ICE, bem como o funcio-

namento do instrumento ICE, a partir de 1 de janeiro de 2020 (Comissão Europeia, 2016a).

Além disso, é importante ressaltar que o artigo 25º do Regulamento ICE determina que a Comissão esteja analisando periodicamente o funcionamento da iniciativa de cidadania europeia (ICE) e emitindo relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação do Regulamento ICE, inicialmente até 1 de janeiro de 2024 e, depois disso, de quatro em quatro anos.

### **ICE Proibição do glifosato e proteção das pessoas e do ambiente contra pesticidas tóxicos – ECI (2017)000002**

Em especial, essa ICE foi impulsionada após resultados laboratoriais obtidos pelo Medical Laboratory Bremen, em 2013, em testes de amostras de urina de habitantes de 18 países, cujo resultado demonstrou que um total de 80 amostras em 182 testadas continham glifosato (Medical Laboratory Bremen, 2013).

Segundo a *Friends of the Earth Europe*, a maior rede ambiental que possui mais de 30 organizações integradas e situada na Europa, o glifosato é o herbicida mais utilizado e mais vendido globalmente para uso em agricultura, sendo demonstrado por estudos científicos que este elemento conduz alterações no sistema hormonal humano, provocando defeitos congênitos e cancro. Além disso, quando combinado com outros produtos químicos, altera a toxicidade final, potencializando ainda mais essa toxicidade (Friends of the Earth – Europe, 2013a).

Além disso, essa organização afirma que o glifosato é uma substância química, que foi classificada pela Organização Mundial de Saúde, como “provavelmente cancerígena”, com elevada potencialidade de induzir o cancro e que poderá estar presente nos corpos das pessoas, pois está presente nos alimentos provenientes de lavouras pulverizadas com esse produto (Friends of the Earth – Europe, 2013b).

Nesse contexto, cidadãos europeus reuniram-se e apresentaram a Iniciativa de Cidadania Europeia “*Proibição do glifosato e proteção das pessoas e do ambiente contra pesticidas tóxicos*”, conforme a legislação então vigente do Regulamento de ICE de 2011, cumprindo os pré-requisitos dispostos nesse documento (Comissão Europeia, 2017b).

Diante disso, a proposta foi encaminhada a Comissão Europeia e registrada no dia 25 de janeiro de 2017, com o objetivo de solicitar aos Estados-

-Membros a proposição de uma legislação que proibisse o uso de herbicidas à base de glifosato, considerando que a exposição aos componentes do herbicida poderia ocasionar cancro em seres humanos, além de propiciar a degradação dos ecossistemas. Foi solicitado também que a avaliação científica desses produtos seja aprovada pela UE somente quando for com base em estudos publicados que tenham sido encomendados por autoridades estatais competentes, e não apenas pela indústria dos pesticidas. E, por fim, que sejam estabelecidas pela UE metas que possam obrigar à redução de utilização de pesticidas, com vista a um futuro mais equilibrado sem produtos que afetem a saúde dos seres humanos (União Europeia, 2023).

Os organizadores dessa iniciativa consideraram relevantes para a proposição da proposta os artigos 38º e seguintes, 43º, 289º, 291º e 294º do TFUE e alcançaram o total de 1.070.865 subscritores, dos, à data, 28 Estados-Membros, com o montante em valor de € 328.399, de apoio e financiamentos (Comissão Europeia, 2017, p. 1). Esta iniciativa foi, assim, uma das bem-sucedidas na recolha de apoio, atingindo o número mínimo exigido (Parlamento Europeu, 2024, p. 3, § R).

### **Controvérsias sobre o glifosato por instituições e pelo fabricante do herbicida**

As opiniões e avaliações em relação ao glifosato são ainda polémicas, e nesta pesquisa consideramos as opiniões de reconhecimento mundial como a que foi expressa pela Agência Internacional de Pesquisa sobre o Cancro (IARC), que passou a avaliar, desde 1969, o risco cancerígeno de produtos químicos para seres humanos emitindo resultados sobre os estudos e pesquisas dos produtos químicos avaliados, expandindo suas avaliações de riscos carcinogénicos, agregados a exposições, misturas complexas, estilo de vida e agentes biológicos e físicos, bem como a ocupações específicas. Os dados foram avaliados por grupos de trabalho de especialistas em carcinogénese internacionais e áreas afins (International Agency for Research on Cancer, 2017).

O glifosato foi avaliado pelo IARC e o resultado das pesquisas foi divulgado em 2017, com evidências limitadas para a carcinogenicidade do glifosato em humanos, sendo, porém, observada associação positiva para o linfoma não-Hodgkin. No entanto, considerando que houve evidências suficientes em animais, classificou o herbicida no grupo 2A (onde há um

parâmetro com uma escala de 4 grupos, sendo o grupo 1 a categoria de mais alta evidência e o grupo 4 apesar de evidências do agente, sugere falta de carcinogenicidade para humanos e animais). Portanto, na avaliação geral, o grupo de trabalho da IARC emitiu parecer de que o glifosato é um provável causador de cancro em seres humanos (2017, p. 318).

O linfoma não Hodgkin (LNH) é um tipo de cancro que acomete as células do sistema linfático e que se espalham pelo corpo de forma desordenada, existindo mais de 20 tipos de LNH. O sistema linfático faz parte do sistema imunológico das pessoas e auxilia no combate as doenças, sendo o tecido linfático encontrado em grande parte do corpo humano. Em consequência disso, o linfoma poderá ser iniciado em qualquer parte do corpo humano, podendo acometer desde crianças a adultos. Assim sendo, no Brasil, o Instituto Nacional de Câncer (INCA), agrupou os diferentes fatores de risco que podem desencadear o LNH conforme a similaridade e etiologia em 3 grupos: LNH de Linfócitos B agressivo, LNH de Linfócitos B indolente e LNH de Linfócitos T. Destacamos a ocupação de agricultor, devido à alta exposição dessa categoria de trabalhador aos produtos agrotóxicos, sendo este, um fator de risco que ocupa o grupo dos LNH de Linfócitos B agressivo que atualmente é a quinta neoplasia mais frequente no mundo (Instituto Nacional de Câncer, 2022).

Outrossim, o *Jornal de Notícias* de Portugal em meados de agosto de 2020, veiculou uma matéria que dizia que o glifosato havia sido lançado no mercado em 1974, pela Monsanto, com o nome de Roundup e que estava gerando forte polêmicas devido a estudos que indicavam que a sua utilização teria relação com o surgimento de Linfoma Não Hodgkin. Obviamente ainda há várias controvérsias mas as notícias em 2020 era que a Bayer, empresa que adquiriu a Monsanto, estaria enfrentando 4270 processos, tendo sido condenada por três vezes em tribunais da Califórnia e obrigada a indenizar as pessoas que foram diagnosticadas com câncer (Jornal de Notícias, 2020).

Recentemente, em quarta decisão, o júri de Jefferson City, Estado do Missouri, condenou a Bayer a pagamentos a quatro demandantes, D. Anderson, J. Draeger e V. Gunther em US\$ 1,56 bilhão dólares sendo US\$ 61,1 milhões em danos e mais US\$ 500 milhões a cada um, por indenizações punitivas. Segundo a Agência de Notícias Reuters, já somam contra a Bayer mais de 165 mil reclamações contra a empresa, desde que adquiriu a Monsanto (REUTERS, 2023).

Por sua vez, em Portugal, o glifosato é ainda o herbicida mais comercializado e vendido livremente, apresentando uma taxa de mortalidade considerável em relação a média da UE, sendo o 7º país europeu onde mais se morre de LNH e o 9º em cancro mais frequente de 24 pessoas avaliadas. Porém, observa-se que há uma oposição internacional crescente ao herbicida glifosato, por isso, o Governo Regional dos Açores, considerando a promoção e proteção a saúde temas extremamente importantes a vida dos cidadãos, por meio da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, decretou nos termos do nº 1 do artigo 227º, da Constituição da República Portuguesa e do nº 1 do artigo 37º do Estatuto Político Administrativo, a proibição de aplicação na região dos Açores de qualquer produto que contenha sob qualquer forma o glifosato em espaços públicos, o Decreto Legislativo Regional nº 28/2020, colaborando dessa forma para a proteção do meio ambiente e de seus ecossistemas (Diário da República, 2020).

Por outro lado, a *European Food Safety Authority* (EFSA), após mandato da Comissão Europeia em consideração das conclusões da IARC sobre a potencial carcinogenicidade de produtos contendo glifosato, concluiu ser improvável que o glifosato possa representar um risco cancerígeno para o ser humano, porque as evidências não apoiam a classificação do seu potencial cancerígeno, de acordo com o Regulamento (CE) nº 1272/2008 (Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia, 2008). Assim, emitiu parecer conclusivo de que é pouco provável que o glifosato suponha risco cancerígeno para os humanos, não o classificando como cancerígeno ou tóxico (European Food Safety Authority, 2015).

Por sua vez, a empresa farmacêutica Monsanto, em meados do ano de 1970, passou a desenvolver com químico John E. Franz (como única fabricante), herbicidas à base de glifosato, distribuindo o produto, em 1974, em escala industrial, inicialmente para a produção de borracha na Malásia e de trigo no Reino Unido, depois expandindo para outros países e ocupando o glifosato o posto do herbicida mais usado nas lavouras em 1995. No ano de 2016, representantes da Organização Mundial da Saúde (OMS) e da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) reúnem-se em painel e dão parecer positivo ao glifosato quando a exposição se dá de forma limitada e por meio do consumo de alimentos (Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz, 2019).

Em suma, a Monsanto, comprada pela empresa *Bayer* em 2018, maior companhia de pesticidas e sementes do mundo, garante que em estudos



regulatórios e independentes realizados nos últimos 40 anos não foram verificados correlação entre o glifosato e a incidência de cancro, informando em sua página da internet que o produto tem baixa toxicidade para os animais e não afeta o meio ambiente por apresentar rápida degradação no solo (Monsanto, 2022).

Além das fronteiras da UE, mais precisamente no Brasil, o órgão governamental de vigilância sanitária, Anvisa, reavalia o glifosato em 2019, com 16 pareceres próprios e 3 externos e permite seu uso, afirmando que a substância “não apresenta características mutagênicas e carcinogênicas”(Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz, 2019).

### **Progressos da Comissão Europeia e pareceres em relação a ICE de solicitação proibição do glifosato**

Vytenis Andriukaitis (Comissário Europeu da Saúde e Segurança Alimentar, na composição da Comissão 2014-2019), afirmou que a Comissão Europeia estava empenhada em garantir a segurança de produtos pesticidas, minimizar seus riscos e buscar e incentivar alternativas menos nocivos e agressivas para a saúde: “We all want to have safe food produced in an ethical and sustainable manner with the minimum impact on our environment. The European Commission is committed to ensure the safety of pesticides, to minimise their risks and to seek and encourage less noxious or aggressive alternatives at every opportunity.” (European Commission). Em 2016, a Comissão solicitou aos Estados-Membros da UE que passem a limitar o uso de glifosato em circunstâncias particulares, como por exemplo locais próximos a parques públicos e infantis, proibindo um perigoso coformulante em toda a UE.

Cabe observar que o Regulamento de Execução (UE) 2016/1056 da Comissão Europeia (2016), que refere à prorrogação do período de aprovação da substância ativa glifosato, no seu considerando 7, indicou também que a Comissão estava aguardando o parecer do Comité de Avaliação dos Riscos da Agência Europeia dos Produtos Químicos.

O Comité de Avaliação dos Riscos (RAC) é um Comité responsável na elaboração de pareceres da European Chemicals Agency (ECHA) considerando os riscos das substâncias para a saúde humana e o ambiente nos processos, analisando as propostas de classificação e rotulagem de substâncias e emitindo pareceres sobre a classificação das substâncias, se cancerígenas, mutagênicas, tóxicas para a reprodução, sensibilizantes

respiratórias ou se estão propensas a provocar outros efeitos (European Chemicals Agency, 2022).

Após estudos e avaliações, o Comité publicou o inventário, informando que ele não era uma ferramenta de classificação, mas indicava somente motivos de preocupação, ou seja, o facto de uma substância ter a indicação “Suspeita de efeito mutagênico” não significa que seja uma substância classificada como mutagênica e que todas as provas deveriam ser consideradas antes de se concluir a classificação, apresentando a seguinte indicação ao glifosato: Classificação harmonizada de toxicidade aquática # Classificação harmonizada de lesões oculares # Suspeita de cancerígeno # Suspeita de perigo para o ambiente aquático (European Chemicals Agency).

### **O Direito à Saúde na União Europeia**

Sem sombra de dúvida que esta ICE traduz preocupações com o direito fundamental à saúde e consequentemente um direito à vida, que todo o Estado Democrático de Direito deve almejar no constante exercício de cidadania (Sturza & Costa, 2010).

Além disso, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE) (veja-se o artigo 6º do TUE), um instrumento de extrema importância para os cidadãos da UE, na garantia de seus direitos e no exercício da cidadania, apresenta no seu âmago o artigo 35º, onde diz que todas as pessoas tem o direito a prevenção em matéria de saúde e ainda que está assegurado ações pela UE de um elevado nível de proteção à saúde. Além disso, o artigo 41º, nº 1, menciona que todas as pessoas têm o direito que os seus assuntos sejam tratados imparcialmente pelas instituições da UE (Marques, 2020).

Cabe lembrar que a princípio, as questões ligadas a saúde pública não figuravam no direito primário como uma ação a ser acolhida no Tratado de Roma pelos Estados-Membros, tendo apenas lugar nas diretivas de política sanitária que foram surgindo progressivamente, por normas sob a alçada da liberdade de circulação de mercadorias. No entanto, com o tempo foram surgindo alterações importantes pelos tratados modificativos, como o Tratado de Amesterdão, com definições de ações e políticas de saúde, evoluindo as diretrizes políticas e demonstrando uma UE bem mais cuidadosa com a forma como essas políticas eram definidas, encaminhadas e monitoradas (Vale, 2012).

Ora, um Estado que não se importa com questões ligadas a saúde compromete política e socialmente a sua administração e a segurança, especialmente no que concerne ao respeito pelos direitos humanos (Oliveira, 2016).

Em resposta à ICE – **Proibição do glifosato e proteção das pessoas e do ambiente contra pesticidas tóxicos – ECI (2017)000002**, a Comissão Europeia considerou as preocupações dos cidadãos da UE e anunciou medidas para tornar o processo de autorização, restrição ou proibição do uso de pesticidas mais transparentes no futuro e ainda anunciou proposição legislativa para melhorar a transparência, a qualidade e independência das avaliações científicas de substâncias, com o acesso transparente dos dados ao público, alterando os Regulamentos (CE) n.º 178/2002, (CE) n.º 1829/2003, (CE) n.º 1831/2003, (CE) n.º 2065/2003, (CE) n.º 1935/2004, (CE) n.º 1331/2008, (CE) n.º 1107/2009, (UE) 2015/2283 e a Diretiva 2001/18/CE, pelo Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho (UE) 2019/1381, de 20 de junho de 2019, relativo à transparência e sustentabilidade do sistema da UE de avaliação de risco na cadeia alimentar, ainda em vigor (Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia, 2019).

Nos tempos atuais, estamos vivenciando um período em que o discurso jurídico, na sua maioria, nem sempre condiz com o que se poderia almejar, já que a prática tem demonstrado situações bem distintas dos discursos, ou seja, os discursos não refletem tudo aquilo que se propõem. No entanto, nesta matéria de direito à saúde, não podemos esquecer que o ser humano é, sem dúvida alguma, o cerne e o fim do Direito, característica de valor basilar no Estado Democrático de Direito (Sturza & Costa, 2010).

Para Machado, questões ligadas a saúde são sempre situações difíceis do ponto de vista político. Se, por um lado, o Estado não determina alguma ação ou é considerado negligente ou poderá passar por um grande escândalo e ser classificado como irresponsável. Se proíbe e depois é demonstrado que não havia riscos, poderá ser acusado de anticientífico, pois poderia ser rotulado como aquele que preferiu tomar decisões eleitorais ou que politicamente o possam lhe favorecer. Observa-se que a ciência também está atrelada aos interesses políticos e económicos, apesar da alocação de suposta neutralidade (Machado, 2016).

Por outro lado, na perspectiva da UE, o seu discurso adotado tem sido uma política de saúde que visa proteger e melhorar a saúde, garantindo a igualdade de acesso a cuidados de saúde modernos e eficientes a todos os cidadãos europeus, coordenando ações diante de eventuais ameaças graves que porventura venha afetar a saúde de mais de um país da UE. Assim, no que se refere à saúde pública, sua ação tem sido concentrada principalmente na prevenção das doenças, que vão desde a vacinação, a luta contra

a resistência antimicrobiana, a luta contra o cancro e a rotulagem responsável dos produtos alimentares (União Europeia, sem data-d).

Podemos dizer que a UE incentiva a cooperação entre os Estados-Membros no domínio da saúde, incentivando os governos nacionais para que possam alcançar objetivos comuns, reunir recursos e a superar desafios partilhados. Dessa forma, em matéria de saúde as ações vão desde a melhoria da saúde pública, prevenção de doenças e perigos para a saúde, incluindo os perigos associados aos modos de vida, até a ações de investigação. É importante ressaltar que não cabe a UE definir as políticas de saúde, nem a organização e a prestação de serviços de saúde ou de cuidados médicos. A sua ação consiste principalmente no apoio e na cooperação entre Estados-Membros no domínio da saúde pública (União Europeia, sem data-a).

Com efeito, o artigo 168º do TFUE, rege as questões de saúde e define a sua importância para as ações ao definir que:

*“1. Na definição e execução de todas as políticas e ações da União será assegurado um elevado nível de proteção da saúde.*

*A ação da União, que será complementar das políticas nacionais, incidirá na melhoria da saúde pública e na prevenção das doenças e afeções humanas e na redução das causas de perigo para a saúde física e mental. Esta ação abrangerá a luta contra os grandes flagelos, fomentando a investigação sobre as respetivas causas, formas de transmissão e prevenção, bem como a informação e a educação sanitária e a vigilância das ameaças graves para a saúde com dimensão transfronteiriça, o alerta em caso de tais ameaças e o combate contra as mesmas(...)”* (União Europeia, 2016).

Em síntese, o controle da contaminação proveniente de substâncias externas, como os pesticidas, em particular, o glifosato aqui tratado, é fundamental para garantia da segurança alimentar com elevado nível de proteção a saúde (União Europeia, sem data-c).

Vale lembrar que, em 2009, a UE publicou a Diretiva 2009/128/CE (Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia, 2009), direcionado aos Estados-Membros, onde estabeleceu a nível comunitário a implementação de utilização sustentável dos pesticidas. Os Estados-Membros devem elaborar e aprovar planos de ações com objetivos quantitativos, metas, medidas, informações ao público e calendários que visem a reduzir os riscos e os efeitos da utilização de pesticidas no ambiente e principalmente na saúde humana. Além disso, os Estados-Membros deveriam determinar as

sanções aplicáveis em caso de infração e notificar a Comissão Europeia das medidas tomadas até 14 de dezembro de 2012 (2009).

No entanto, apesar disso, cabe dizer que os cidadãos de 28 Estados-Membros da UE (ainda com o Reino Unido como membro) sentiram-se preocupados com a continuidade do uso do glifosato nas lavouras e, em 2017, apresentaram uma lista excedendo um milhão de assinaturas, solicitando à UE uma legislação que proibisse o uso de herbicidas à base de glifosato (União Europeia, sem data-b).

Apesar disso, a Comissão decidiu não proibir o glifosato, por não ter tido evidências científicas suficientes que justificassem a proibição do glifosato, ainda que tenha tomado medidas como a alteração de regulamentos reforçando a transparência na avaliação dos pesticidas e a sustentabilidade do sistema da UE de avaliação de risco na cadeia alimentar, bem como propôs revisão da aplicação da diretiva sobre a utilização sustentável dos pesticidas (Comissão Europeia, 2017a).

Mas recentemente, no decorrer de 2024, os autores Morvillo et al, preocupados com questões que inerentes ao glifosato publicaram o artigo “Green Light to Glyphosate, Pesticides and NGTs: Backpedaling on the Green Deal?” no European Law Blog, onde discutem sobre o tema da reautorização do glifosato, o uso de pesticidas e principalmente sobre as Novas Técnicas Genômicas (NGTs) na União Europeia, destacando um possível retrocesso no Acordo Verde Europeu. Abordam também a rejeição do Regulamento sobre o Uso Sustentável de Pesticidas (SUR) pelo Parlamento Europeu, a reautorização do glifosato pela Comissão Europeia, e a votação iminente sobre as NGTs. O texto faz crítica a influência do lobby agroindustrial e questiona veementemente a base científica e democrática dessas decisões, ressaltando a necessidade de uma abordagem que possa ser mais sustentável e diversificada para a agricultura na UE (Comissão Europeia, 2021).

Por outro lado, contrapondo essa crítica, observamos que a União Europeia (UE) já tinha apresentado uma posição complexa e em evolução em relação às Novas Técnicas Genômicas (NGTs). Em um estudo publicado pela Comissão Europeia em abril de 2021, foi analisado o status das NGTs sob a legislação da UE, levando em conta o conhecimento científico atual e as opiniões dos países da UE e das partes interessadas, tendo como principais pontos a seguinte posição: Em relação a Classificação e Regulação, as NGTs são divididas em duas categorias onde algumas permanecem sujeitas ao regime atual de OGMs, enquanto outras, que incluem altera-

ções genéticas que poderiam ocorrer naturalmente ou por cruzamentos convencionais, são essencialmente desregulamentadas. Quanto aos Benefícios e Riscos, as NGTs têm o potencial de contribuir para sistemas agroalimentares sustentáveis, alinhados com os objetivos do Acordo Verde Europeu e da Estratégia “Do Prado ao Prato”. No entanto, há preocupações sobre a segurança e o impacto ambiental, incluindo a biodiversidade e a coexistência com a agricultura orgânica. Considerando os Desafios de Implementação, a legislação atual enfrenta desafios de implementação e aplicação, especialmente relacionados à detecção e diferenciação de produtos NGT que não contêm material genético estrangeiro. Quanto a Consulta Pública e Envolvimento, a Comissão Europeia planeja iniciar uma ação política sobre plantas produzidas por mutagênese direcionada e cisgênese, incluindo uma avaliação de impacto e uma consulta pública. E finalmente no que tange as Preocupações Éticas e de Rotulagem, há um debate contínuo sobre a rotulagem e a rastreabilidade dos produtos NGT, com algumas partes interessadas defendendo a manutenção dessas práticas para garantir a liberdade de escolha dos consumidores (Rev. Voz do Campo, 2023).

Portanto considerando que este tema do glifosato ainda continua a ser polêmico, apesar de inúmeros debates e críticas desde 2021 até os dias atuais, é possível ver que a CE, apesar de tudo, tem demonstrado ações e estar buscando equilibrar os benefícios potenciais das NGTs com as preocupações de segurança e impacto ambiental, enquanto promove a inovação e a sustentabilidade no setor agroalimentar.

### **Conclusão**

Assim sendo, é preciso ressaltar que a abordagem do tema do presente estudo, em que falamos do percurso da iniciativa de cidadania europeia de proibição do glifosato e proteção das pessoas e do ambiente como um caso ligado ao direito à saúde, procurou focar o percurso e os motivos pelos quais os cidadãos solicitaram à Comissão Europeia proposta de proibição do glifosato, uma vez que essa iniciativa está intrinsecamente ligada as questões de saúde, e envolve pontos cruciais e importantes como a política de segurança alimentar, que na UE é regida sobretudo pelos artigos 168º (saúde pública) e 169º (defesa dos consumidores) do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Ora, a legislação da UE engloba toda a cadeia alimentar, «do prado ao prato» (Conselho Europeu & Conselho da União Europeia, 2023), de forma que a abordagem é única, os cidadãos

dos Estados-Membros da UE querem «Uma só saúde»(Eurocid, 2022) e que possa ser de plena qualidade.

Por essa razão, o uso na lavoura de produtos herbicidas como o glifosato foi objeto de um convite de cidadãos à Comissão Europeia para que apresentasse proposta legislativa que pudesse proibir o uso de glifosato nas lavouras, justificando que o uso desse pesticida está associado ou poderia induzir o cancro em seres humanos.

Atento que o artigo 35º da CDFUE consagrou a todos cidadãos da UE, o direito de acesso à prevenção, bem como um princípio finalístico de garantia de um nível elevado de saúde e a respetiva ICE veio propor justamente isso, compor e materializar a questão de prevenção de danos aos cidadãos no que tange ao uso de alimentos sem produtos que possam causar o cancro.

Como resultados, embora a Iniciativa não tenha logrado êxito quanto à proibição do glifosato, devido a insuficiência de provas científicas que validassem a proibição, a Comissão Europeia assumiu o compromisso de rever as regras de avaliação científica e de renovação da licença de produtos pesticidas na UE, cumprindo comprovadamente com essa definição conforme recente decisão da Comissão de não renovar a aprovação da classificação das substâncias pesticidas, benalaxil, beta-ciflutrina, bromoxinil, clorpirifos, clorpirifos-metilo, fenamifos, mancozebe, metiocarbe, tiaclopride e tiofanato-metilo, conforme consta na publicação do Jornal Oficial da União Europeia, do Regulamento (UE) 2022/643, de 10 de fevereiro de 2022 (Comissão Europeia, 2022).

Porém, observamos que o Regulamento (UE) 2019/1381 relativo à sustentabilidade do sistema da UE de avaliação de risco na cadeia alimentar que entrou em aplicação em 27 de março de 2021, deu um grande passo ao dar aos cidadãos o acesso automático a todos os estudos e informações apresentados pela indústria no processo de avaliação de risco, determinando dessa forma transparência das informações.

Cabe ressaltar que esta ICE não deixou de cumprir o seu papel pois demonstrou grande participação de cidadãos e foi determinante para que decisões relevantes pudessem ser impulsionadas pela Comissão Europeia.



## Bibliografia

- Alves, D. R. (2012). A entrada em vigor do direito de iniciativa de cidadania europeia. *Revista Jurídica Portuguesa*, 15, 49–56. <http://hdl.handle.net/11328/702>
- Alves, D. R., & Barata, M. S. (2023). A Democracia Participativa e a Iniciativa de Cidadania Europeia. *Revista Minerva*. <https://www.revistaminerva.pt/a-democracia-participativa-e-a-iniciativa-de-cidadania-europeia/>
- Alves, D. R., & Xavier, A. M. (2021). Iniciativa legislativa dos cidadãos: Comparativo entre a União Europeia e o Brasil. *Revista Ibérica do Direito*, 2(1), 91–113. <http://hdl.handle.net/11328/3713>
- Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz. (2019, junho 6). *Entenda o que é o glifosato, o agrotóxico mais vendido do mundo*. <https://cee.fiocruz.br/?q=node/987>
- Comissão Europeia (2012). *Guia de Iniciativa de Cidadania Europeia*. Serviço das Publicações da União Europeia. <https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/8abe3729-640f-11ea-b735-01aa75ed71a1>
- Comissão Europeia (2016). Regulamento de Execução (UE) 2016/1056 da Comissão, de 29 de junho de 2016, que altera o Regulamento de Execução (UE) n.º 540/2011 no que se refere à prorrogação do período de aprovação da substância ativa glifosato. Em *Jornal Oficial da União Europeia: Vol. L (Número 173)*. Serviço das Publicações da União Europeia.
- Comissão Europeia (2016a). Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação do Regulamento (UE) 2019/788 sobre a iniciativa de cidadania europeia, de 6 de dezembro de 2023. Em *EUR-Lex: Documento 52023DC0787.COM/2023/787/final*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0787&qid=1716238452849>. [Consult em: 03 de maio 2024].
- Comissão Europeia (2017a). *A Comissão responde à Iniciativa de Cidadania Europeia e anuncia maior transparência nas avaliações científicas*. Comunicado de imprensa. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP\\_17\\_5191](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_17_5191)
- Comissão Europeia (2017b). *Estado da União 2017 – Pacote Democracia: Reforma da Iniciativa de Cidadania e do financiamento dos partidos políticos*.
- Comissão Europeia (2017, janeiro 10). *Commission registers «Ban Glyphosate» European Citizens’ Initiative*. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP\\_17\\_28](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_17_28)
- Comissão Europeia (2020). Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu, e ao Comité das Regiões, nos termos do artigo 25.º do TFUE, sobre os progressos rumo a uma efetiva cidadania da UE 2016-2020. Em *COM (2020) 731 final*. Serviço das Publicações da União Europeia. COM (2020) 731 final.
- Comissão Europeia (2021), Commission Staff Working Document, Bruxelas, EC study on new genomic techniques – European Commission (europa.eu)
- Comissão Europeia (2022). Regulamento Delegado (UE) 2022/643 da Comissão de 10 de fevereiro de 2022 que altera o Regulamento (UE) n.º 649/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho no respeitante às listas de pesticidas, produtos químicos industriais, poluentes orgânicos persistentes e mercúrio e à atualização dos códigos aduaneiros. Em *Jornal Oficial da União Europeia: Vol. L (Número 118)*. Serviço das Publicações da União Europeia.



- Conselho Europeu, & Conselho da União Europeia. (2023). *Do prado ao prato*. <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/from-farm-to-fork/>
- Diário da República (2020). Decreto Legislativo Regional nº 28/2020/A, de 19 de outubro de 2020. <https://diario.darepublica.pt/dr/detalhe/decreto-legislativo-regional/28-145714402>
- Eurocid. (2022). *Uma Só Saúde / Resistência aos Agentes Antimicrobianos*. <https://eurocid.mne.gov.pt/saude-resistencia-antimicrobiana-oh-amr>
- European Chemical Agency. (2022). *Risk Assessment Committee*. <https://www.echa.europa.eu/about-us/who-we-are/committee-for-risk-assessment>
- European Chemicals Agency. (sem data). *Substance Infocard – Glyphosate*. Obtido 21 de Janeiro de 2020, de <https://echa.europa.eu/pt/substance-information/-/substanceinfo/100.113.346>
- European Commission (sem data). *Pesticides in the European Union Authorisation and Use*. Publications Office of the European Union. Obtido 30 de novembro de 2023, de [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/855260/Pesticides\\_fact-sheet.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/855260/Pesticides_fact-sheet.pdf)
- European Food Safety Authority (2015). Conclusion on the peer review of the pesticide risk assessment of the active substance glyphosate. *EFSA Journal*, 13(11). <https://doi.org/10.2903/j.efsa.2015.4302>
- Friends of the Earth – Europe (2013a). *Twelve things you should know about glyphosate*. [https://friendsoftheearth.eu/wp-content/uploads/2013/06/foee\\_twelve\\_things\\_about\\_glyphosate.pdf](https://friendsoftheearth.eu/wp-content/uploads/2013/06/foee_twelve_things_about_glyphosate.pdf)
- Friends of the Earth – Europe (2013b). *Weed killer found in human urine across Europe*. <https://friendsoftheearth.eu/press-release/weed-killer-found-in-human-urine-across-europe/>
- Instituto Nacional de Câncer (2022). *Linfoma não Hodgkin*. <https://www.gov.br/inca/pt-br/assuntos/cancer/tipos/linfoma-nao-hodgkin>
- International Agency for Research on Cancer (2017). *Some Organophosphate Insecticides and Herbicides*. International Agency for Research on Cancer. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK436774/>
- Jornal de Notícias (2020). Capa Urbano- Glifosato gera forte polémica. Porto. Data Publicação: 09 de agosto de 2020.
- Jornal Público (2005). *Unidos pela Europa* «Artigo conjunto dos Presidentes europeus: Unidos pela Europa». Artigo conjunto dos Presidentes Europeus: Presidente da República Portuguesa, Jorge Sampaio; da Alemanha, Horst Köhler; da Áustria, Heinz Fischer; da Finlândia, Tarja Halonen; da Itália, Carlo Azeglio Ciampi; da Letónia, Vaira Vike-Freiberga e da Polónia, Aleksander Kwasniewski In: *Jornal Público* [online] 15 de julho de 2005. [consult. 10 out. 2023]. Disponível em <https://www.publico.pt/2005/07/15/mundo/noticia/unidos-pela-europa-1228296>
- Machado, M. O. (2016). *Glifosato: a emergência de uma controvérsia científica global* [Universidade Federal de Santa Catarina]. <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/169662>
- Marques, C. (2020). *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia – Em linguagem simplificada*. Serviço das Publicações da União Europeia.
- Medical Laboratory Bremen (2013). *Determination of Glyphosate residues in human urine samples from 18 European countries*. [https://www.foeeurope.org/sites/default/files/glyphosate\\_studyresults\\_june12.pdf](https://www.foeeurope.org/sites/default/files/glyphosate_studyresults_june12.pdf)

Monsanto (2022). *Glifosato em 6 passos*.

Morvillo, Marta, Alessandra Arcuri, and Daniela García Caro. 2024. “Green Light to Glyphosate, Pesticides and NGTs: Backpedaling on the Green Deal?” *European Law Blog*, January. <https://doi.org/10.21428/9885764c.05484336>

Oliveira, R. F. R. (2016). Direito à Saúde dos Refugiados – Perspectivas do Direito Português. *e-Pública*, 3(1). [http://scielo.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2183-184X2016000100012&lng=pt&nrm=iso](http://scielo.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2183-184X2016000100012&lng=pt&nrm=iso)

Parlamento Europeu (2024). Resolução do Parlamento Europeu de 13 de junho de 2023, sobre a aplicação dos regulamentos relativos à iniciativa de cidadania europeia. *Jornal Oficial da União Europeia: L* de 23.01.2024. Serviço das Publicações da União Europeia.

Parlamento Europeu, & Conselho da União Europeia (2008). Regulamento (CE) n.º 1272/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativo à classificação, rotulagem e embalagem de substâncias e misturas, que altera e revoga as Directivas 67/548/CEE e 1999/45/CE, e altera o Regulamento (CE) n.º 1907/2006. Em *Jornal Oficial da União Europeia: Vol. L* (Número 353). Serviço das Publicações da União Europeia. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32008R1272>

Parlamento Europeu, & Conselho da União Europeia (2009). Directiva 2009/128/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro de 2009, que estabelece um quadro de acção a nível comunitário para uma utilização sustentável dos pesticidas. Em *Jornal Oficial da União Europeia: Vol. L* (Número 309). Serviço das Publicações da União Europeia. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32009L0128>

Parlamento Europeu, & Conselho da União Europeia (2011). Regulamento (UE) n.º 211/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Fevereiro de 2011, sobre a iniciativa de cidadania. Em *Jornal Oficial da União Europeia: Vol. L* (Número 65). Serviço das Publicações da União Europeia. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32011R0211>

Regulamento (UE) 2019/788 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de abril de 2019, sobre a iniciativa de cidadania europeia, *Jornal Oficial da União Europeia* 55 (2019). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32019R0788>

Revista Voz do Campo, 2023 - Edição de Dezembro. Disponível em: Os novos Organismos Geneticamente Modificados (OGM/NTG) e a guerra à Agricultura Biológica na União Europeia. <https://vozdocampo.pt/2023/12/15/%e2%9d%9d-fechamos-2023-com-mais-voz-e-mais-campo/>

Reuters, Agency (2023). Bayer ordered to pay \$1.56 billion in latest US trial loss over Roundup weedkiller. Autor Tom Hals. November 20, 2023. <https://www.reuters.com/legal/bayer-ordered-pay-156-billion-latest-us-trial-loss-over-roundup-weedkiller-2023-11-19/>

Parlamento Europeu, & Conselho da União Europeia (2019). Regulamento (UE) 2019/1381 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, relativo à transparência e sustentabilidade do sistema da UE de avaliação de risco na cadeia alimentar, e que altera os Regulamentos (CE) n.º 178/2002, (CE) n.º 1829/2003, (CE) n.º 1831/2003, (CE) n.º 2065/2003, (CE) n.º 1935/2004, (CE) n.º 1331/2008, (CE) n.º 1107/2009, (UE) 2015/2283 e a Directiva 2001/18/CE. Em *Jornal Oficial da União Europeia: Vol. L* (Número 231). Serviço das Publicações da União Europeia. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/1381/oj?locale=pt>

- Serrão, F. P. (2016). *O valor da cidadania europeia: a iniciativa de cidadania europeia como instrumento da democracia participativa* [Dissertação de Mestrado, Universidade do Minho]. <https://hdl.handle.net/1822/47995>
- Sturza, J. M., & Costa, M. M. M. (2010). O direito à saúde enquanto elemento fundamental da dignidade humana: pressupostos de efetividade e exigibilidade. *Revista do Curso de Direito da FSG*, 7. <https://ojs.fsg.edu.br/index.php/direito/article/view/598>
- União Europeia (sem data-a). *Iniciativa de Cidadania Europeia*. Obtido 11 de Novembro de 2023, de [https://citizens-initiative.europa.eu/find-initiative\\_pt](https://citizens-initiative.europa.eu/find-initiative_pt)
- União Europeia (sem data-b). *Iniciativa de Cidadania Europeia – Inicativas Bem Sucedidas*. Obtido 11 de Novembro de 2023, de [https://citizens-initiative-forum.europa.eu/learn/success-stories\\_en](https://citizens-initiative-forum.europa.eu/learn/success-stories_en)
- União Europeia (sem data-c). *Saúde: Apoiar a Saúde Pública na Europa*. Obtido 11 de Novembro de 2023, de [https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/health\\_pt#:~:text=A%20pol%C3%ADtica%20de%20sa%C3%BAde%20da,de%20um%20pa%C3%ADs%20da%20UE](https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/health_pt#:~:text=A%20pol%C3%ADtica%20de%20sa%C3%BAde%20da,de%20um%20pa%C3%ADs%20da%20UE)
- União Europeia (sem data-d). *Sínteses da legislação da União Europeia: Saúde Pública*. Obtido 11 de Novembro de 2023, de [https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/public\\_health.html?root\\_default=SUM\\_1\\_CODED%3D29&locale=pt](https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/public_health.html?root_default=SUM_1_CODED%3D29&locale=pt)
- União Europeia (sem data-e). *Sínteses da legislação da União Europeia: Segurança alimentar*. Obtido 11 de Novembro de 2023, de <https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/30.html>
- União Europeia (2016). Versão consolidada do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Em *Jornal Oficial da União Europeia: Vol. C* (Número 202). Serviço das Publicações da União Europeia.
- União Europeia (2023). *Proibição do glifosato e proteção das pessoas e do ambiente contra pesticidas tóxicos*. [https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2017/000002/ban-glyphosate-and-protect-people-and-environment-toxic-pesticides\\_pt](https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2017/000002/ban-glyphosate-and-protect-people-and-environment-toxic-pesticides_pt)
- Vale, L. A. M. M. (2012). O direito à saúde na União Europeia em perspectiva diacrónica: elementos para uma genealogia do artigo 35.º da CDFUE (cont.). *Nascer e Crescer*, 21(1), 42–53.



# A APLICAÇÃO EFECTIVA DO PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL NOS PAÍSES DA UNIÃO EUROPEIA: ESTUDO DE CASO

DORA RESENDE ALVES  
NATAN OLIVEIRA DE SOUZA

**Resumo:** O presente artigo abordará sobre a aplicação efetiva do conceito de precedente jurisprudencial nos países da União Europeia. Dessa forma, constituiu como objetivo principal analisar o entendimento do Tribunal de Justiça da União Europeia, por intermédio de estudo de caso, em garantir o reconhecimento mútuo das sentenças judiciais em julgados proferidos pelos tribunais de outros Estados-Membros. Para alcançar as respostas, torna-se necessário transitar por objetivos secundários como, averiguar a Iniciativa de cidadania europeia, consoante a Decisão de execução (UE) 2023/1160 da Comissão relativa ao pedido de registo, nos termos do Regulamento (UE) 2019/788 do Parlamento Europeu e do Conselho, da iniciativa de cidadania europeia intitulada «Aplicação efetiva do precedente jurisprudencial nos países da UE», bem como definir doutrinariamente o conceito de precedente jurisprudencial e verificar os princípios que regem a União Europeia na obtenção do reconhecimento mútuo das sentenças. A metodologia aplicada para desenvolver o trabalho será a qualitativa, com o suporte teórico e legal de doutrinas, artigos científicos, as normas jurídicas da União Europeia e de jurisprudência. Portanto, o principal contributo da pesquisa é de demonstrar, através do estudo de caso, a necessidade de mecanismos ao nível nacional que garanta o reconhecimento das decisões transitadas em julgado por outros tribunais dos Estados-Membros, visando estabelecer isonomia e justiça entre os cidadãos da União Europeia.

**Palavras-chave:** Iniciativa de Cidadania Europeia; Precedente jurisprudencial; Reconhecimento Mútuo; União Europeia; Tribunal de Justiça da União Europeia.

**Abstract:** This article deals with the effective application of the concept of jurisprudential precedent in the countries of the European Union. Its main objective is to analyze the understanding of the Court of Justice of the European Union, by means of a case study, in guaranteeing the mutual recognition of judgments handed down by the courts of other Member States. In order to achieve the answers, it is necessary to go through secondary objectives such as investigating the European Citizenship Initiative, in accordance with Commission Implementing Decision (EU) 2023/1160 on the application for registration, pursuant to Regulation (EU) 2019/788 of the European Parliament and of the Council, of the European Citizens' Initiative entitled "Effective application of case-law precedent in EU countries", as well as defining the concept of case-law precedent and verifying the principles governing the European Union in obtaining mutual recognition of judgments. The methodology applied to develop the work will be qualitative, with the theoretical and legal support of doctrines, scientific articles, the legal norms of the European Union and jurisprudence. Therefore, the main contribution of the research is to demonstrate, through the case study, the need for mechanisms at national level that guarantee the recognition of final judgments by other courts in the Member States, with the aim of establishing isonomy and justice among European Union citizens.

**Keywords:** European Citizens' Initiative; Jurisprudential precedent; Mutual Recognition; European Union; Court of Justice of the European Union.

## Introdução

A iniciativa de cidadania europeia possibilitou que todos os cidadãos pudessem contribuir para funcionamento democrático da União Europeia com a sua participação direta na Comissão, apresentando propostas de ato jurídico para a aplicação dos Tratados.

Assim sendo, no dia 31 de maio de 2023 foi registrado, por intermédio da Decisão de Execução (UE) 2023/1160, a proposta relativa ao pedido de registo, nos termos do Regulamento (UE) 2019/788 do Parlamento Europeu

e do Conselho, da iniciativa de cidadania europeia intitulada «Aplicação efetiva do precedente jurisprudencial nos países da UE».

Diante disso, a presente investigação tem como objetivo principal analisar o entendimento do Tribunal de Justiça da União Europeia, mediante um estudo de caso, em garantir o reconhecimento mútuo das sentenças judiciais em julgados proferidos pelos tribunais de outros Estados-Membros. Para alcançar os resultados, buscou-se também permear por objetivos secundários, como verificar o entendimento da iniciativa de cidadania europeia, tendo por base a Decisão de Execução (UE) 2023/1160, bem como averiguar a compreensão doutrinária acerca dos precedentes judiciais, além de analisar o princípio da efetividade e do reconhecimento mútuo das decisões judiciais, princípio da não-discriminação, princípio da subsidiariedade, que corroboram com a aplicação do mecanismo para a obtenção do reconhecimento mútuo das sentenças, em conformidade com a Decisão de Execução(UE) 2023/1160.

Portanto, o principal contributo da investigação é de verificar o desenvolvimento do mecanismo ao nível nacional que garanta o reconhecimento das decisões transitadas em julgado por outros tribunais dos Estados-Membros e se haverá colisão com as aplicações do direito da União Europeia perante o Tribunal de Justiça da União Europeia, de modo a estabelecer isonomia e justiça entre todos os seus cidadãos.

## 1. Iniciativa de Cidadania Europeia

A União Europeia (UE) sempre se sensibilizou em relação às críticas advindas da esfera política e académica por ser pouco democrática ou por haver um défice democrático no âmbito da integração europeia. Nesse sentido, ampliaram-se os direitos políticos dos cidadãos e, em 2009, com o Tratado de Lisboa, no Tratado da União Europeia (TUE)<sup>1</sup>, incluiu-se a chamada iniciativa de cidadania europeia (ICE), consagrado nas normas primárias do Tratado da União Europeia (TUE) no artigo 11º, nº 4<sup>2</sup>, e no artigo 24º do TFUE<sup>3-4</sup>.

<sup>1</sup> Publicado no JOUE C 306 de 17 de Dezembro de 2007 (2007/C 306/01, pp. 1 a 271).

<sup>2</sup> Artigo 11º, nº 4 do TUE: “Um milhão, pelo menos, de cidadãos da União, nacionais de um número significativo de Estados-Membros, pode tomar a iniciativa de convidar a Comissão Europeia a, no âmbito das suas atribuições, apresentar uma proposta adequada em matérias sobre as quais esses cidadãos considerem necessário um ato jurídico da União para aplicar os Tratados”. União Europeia. (2016). *Tratado da União Europeia (Versão Consolidada)*, 9. [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC\\_2&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF).

Nesse contexto, o TUE e o TFUE reforçaram a cidadania da União e melhorou o funcionamento democrático, possibilitando o direito de participação de todos os cidadãos na vida democrática. Assim sendo, o cidadão convida diretamente a Comissão para apresentar uma proposta de ato jurídico da União para aplicar os Tratados<sup>5</sup>, ou seja, a ICE tornou-se um instrumento de democracia para influenciar as políticas públicas da EU através da participação popular<sup>6</sup>.

Em 2019, entrou em vigor o Regulamento (UE) 2019/788 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de abril de 2017<sup>7</sup>, tornando a ICE mais acessível, menos onerosa, digital e mais fácil de utilizar por organizadores e apoiantes, fomentando a promoção do debate e facilitando o maior número possível de cidadãos no processo democrático de tomada de decisões da UE<sup>8</sup>.

Nesse sentido, em 4 de maio de 2023, foi apresentada à Comissão um pedido de registo de uma ICE intitulada «Aplicação efetiva do precedente jurisprudencial nos países da UE» e publicada no JOUE L 153/35, nomeada

<sup>3</sup> Artigo 24º do TFUE: “O Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de regulamentos adotados de acordo com o processo legislativo ordinário, estabelecem as normas processuais e as condições para a apresentação de uma iniciativa de cidadania na aceção do artigo 11.o do Tratado da União Europeia, incluindo o número mínimo de Estados-Membros de que devem provir os cidadãos que a apresentam”. União Europeia. (2016). *Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (Versão Consolidada)*, 12. [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC\\_3&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF).

<sup>4</sup> Alves, D. R., Barata, M. S. (2023). A democracia participativa e a iniciativa de cidadania europeia. *Revista Minerva*. <https://www.revistaminerva.pt/a-democracia-participativa-e-a-iniciativa-de-cidadania-europeia/>.

<sup>5</sup> Nos termos do considerando 1º do Regulamento nº 211/2011. Alves, D. R. (2012). A entrada em vigor do direito de iniciativa de cidadania europeia. *Revista Jurídica Portucalense*, 15, 49-56. <https://repositorio.upt.pt/server/api/core/bitstreams/888f30a2-852d-4748-9469-99ef9fcd991e/content>.

<sup>6</sup> Barata, M. S., & Alves, D. R. (2021). A iniciativa de cidadania europeia na jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia. In Abstract of I Congresso Internacional sobre os Novos Desafios dos Direitos Humanos (I CINDHU), Universidade Federal de Uberlândia, Minas Gerais, Brasil, 23-24 Julho 2021. Disponível no Repositório UPT, <http://hdl.handle.net/11328/3618>.

<sup>7</sup> Alterou o Regulamento (UE) nº 211/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de fevereiro de 2011.

<sup>8</sup> Alves, D. R., & Silva, M. M. M. (2019). A iniciativa de cidadania europeia num contexto de democracia. *Revista Direitos Humanos e Democracia*, 7(14), 15-29. <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/direitoshumanosedemocracia/article/view/9526>.



DECISÕES – Decisão de Execução (UE) 2023/1160 relativa ao pedido de registo, nos termos do Regulamento (UE) 2019/788 do Parlamento Europeu e do Conselho, da iniciativa de cidadania europeia intitulada «Aplicação efetiva do precedente jurisprudencial nos países da UE»<sup>9</sup>.

Segundo o considerando 5, o objetivo da iniciativa é introduzir um «um mecanismo a nível nacional que garanta o reconhecimento mútuo das sentenças judiciais transitadas em julgado proferidas pelos tribunais de outros Estados-Membros» bem como «a possibilidade de invocar precedentes jurisprudenciais nacionais criados pelos tribunais do país em causa». Com isso, o mecanismo seria aplicável desde que:

- «O Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) tenha tido a oportunidade de interpretar as disposições aplicáveis do direito da União»;
- «O processo em causa diga respeito a questões jurídicas semelhantes ou idênticas».

Sendo assim, os organizadores consideram que este «mecanismo deve estar efetivamente à disposição dos litigantes, permitindo-lhes solicitar o reconhecimento de outra decisão relevante para o respectivo processo em qualquer fase processual. Além disso, deveria ser assegurado uma certa flexibilidade à luz da cláusula *rebus sic stantibus*, permitindo modificar a jurisprudência em caso de alteração de determinadas circunstâncias fundamentais» e que os Estados-Membros devem ser «obrigados a impor sanções efetivas, dissuasivas e proporcionadas nos casos em que o mecanismo não seja respeitado»<sup>10</sup>.

Cabe ainda destacar que o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) e as instituições da UE têm repetidamente concluído que, em alguns países da UE, os tribunais estão aplicando o direito da UE sem assegurar abordagem uniforme e coerente. Logo, comprometem a igualdade dos Estados-Membros perante os Tratados e conduzem a uma pos-

<sup>9</sup> União Europeia. (2023). *Decisão de Execução (UE) 2023/160 da Comissão de 31 de maio de 2023 relativa ao pedido de registo, nos termos do Regulamento (UE) 2019/788 do Parlamento Europeu e do Conselho, da iniciativa de cidadania europeia intitulada «Aplicação efetiva do precedente jurisprudencial nos países da UE»*, 1. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023D1160>.

<sup>10</sup> União Europeia, op. cit., p. 2.

sível discriminação entre os litigantes nos Estados-Membros, além das incertezas significativas quanto à forma como o cumprimento da UE será assegurado no âmbito interno<sup>11</sup>.

À vista disso, com base no artigo 4º, nº 2, do TUE<sup>12</sup>, a ICE tem por objetivo consolidar uma prática judiciária uniforme entre os Estados-Membros, respeitando as diferentes culturas e tradições judiciais. Dessa forma, é «proporcionada e necessária para assegurar a proteção do Estado de direito e para manter a aplicação uniforme do direito da União, uma vez que, através da introdução de um mecanismo conducente ao reconhecimento de sentenças judiciais anteriores, são preservadas as tradições judiciais e a autonomia processual de cada Estado-Membro»<sup>13</sup>.

Diante disso, os particulares poderão invocar um mecanismo de revisão das sentenças que se mostrem incompatíveis com os precedentes jurisprudenciais relativos a situações semelhantes ou idênticas, obrigando os Estados-Membros a controlar a correta aplicação do mecanismo pelos tribunais nacionais, podendo ser responsabilizado pelas violações decorrentes do direito da UE, consoante a jurisprudência do TJUE<sup>14</sup>.

Portanto, a Comissão entende que a iniciativa pretende introduzir um mecanismo capaz de garantir o reconhecimento mútuo das sentenças transitadas em julgado proferida pelos tribunais de outros Estados-Membros e o recurso a precedentes jurisprudenciais nacionais criados pelos tribunais do Estado em causa. Com isso, será necessário preencher três critérios cumulativos para aplicar o mecanismo: i) a sentença judicial transitada em julgado deve ter aplicado disposições do direito da União; ii) o TJUE já deve ter interpretado as mesmas disposições do direito da União e iii) o caso em apreço deve ser regido por questões de direito semelhantes ou idênticas<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> *Idem*.

<sup>12</sup> Artigo 4º, nº 2, do TUE: “A União respeita a igualdade dos Estados-Membros perante os Tratados, bem como a respetiva identidade nacional, refletida nas estruturas políticas e constitucionais fundamentais de cada um deles, incluindo no que se refere à autonomia local e regional. A União respeita as funções essenciais do Estado, nomeadamente as que se destinam a garantir a integridade territorial, a manter a ordem pública e a salvaguardar a segurança nacional. Em especial, a segurança nacional continua a ser da exclusiva responsabilidade de cada Estado-Membro”. União Europeia, op. cit., p. 6.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 2.

<sup>14</sup> *Idem*.

<sup>15</sup> *Idem*.

## 2. Precedentes Judiciais

De acordo com Fredie Didier, “o precedente é a decisão judicial tomada à luz de um caso concreto, cujo núcleo pode servir como diretriz para o julgamento posterior de casos análogos”, ou seja, é uma decisão judicial com um caso similar<sup>16</sup>. Com isso, baseado na natureza de sua autoridade, o precedente pode ser: 1. Natural, um precedente que tem valor, pois acrescenta algo ao ordenamento, mas sua autoridade depende de uma apreciação crítica de quem decide, não dispensando a demonstração de valor da posição assumida; 2. Persuasivo, tem autoridade por si, mas em casos excepcionais pode ser afastado; 3. Vinculativo, a sua autoridade é absoluta, não pode ser afastado<sup>17</sup>.

Desse modo, o direito da União Europeia é precedente<sup>18</sup> em nome da unidade da ordem jurídica da União. Mas não exatamente no mesmo significado que resulta do sistema anglo-saxónico onde o passado controla o presente<sup>19</sup>.

(...) em nome da unidade jurídica da União, a jurisprudência do TJUE evoluiu segundo o *princípio do precedente vinculativo*. [numa ideia] que o intérprete deve pensar as decisões precedentes como fazendo parte de uma longa história, que deve interpretar e continuar, de modo a torná-la o melhor possível. Ou seja, ao decidir um caso, o Juiz deve ter em atenção aquilo que os outros decidiram e só depois tomar a sua decisão.<sup>20</sup>

Sendo certo que o precedente vinculativo é afirmado<sup>21</sup>, apesar da autoridade ser absoluta, salienta-se que a linha de entendimento do tribunal

<sup>16</sup> Didier JR., F. (2008). *Curso de Direito Processual Civil* (2nd ed.).

<sup>17</sup> Fraga, V. G. (2012). *O sistema do Common Law*. [https://jus.com.br/artigos/22816/o-sistema-do-common-law#\\_ftn5](https://jus.com.br/artigos/22816/o-sistema-do-common-law#_ftn5).

<sup>18</sup> Conforme *Sofia Colares Alves*, Chefe de Representação da Comissão Europeia em Portugal, na aula aberta “Tribunal de Justiça da União Europeia e o futuro da Europa: mais ou menos Europa?”, inserida nos “Diálogos com o Cidadão” da Comissão Europeia, Universidade Portucalense, em 22/02/2019.

<sup>19</sup> Conforme Aula Aberta “Causalidade, complexidade social e teoria do direito” pelo convidado *Professor André Leonardo Copetti Santos*, no âmbito da turma Mestrado em Direito, Universidade Portucalense, em 10/07/2019.

<sup>20</sup> Moniz, G. C. (2017). *Compreender o ativismo judicial do Tribunal de Justiça da União Europeia*, 155. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4176319](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4176319).

<sup>21</sup> Silveira, A. (2011). *Princípios de Direito da União Europeia*, 14.

pode mudar<sup>22</sup>, fazendo surgir novas posições<sup>23</sup>. Mas haverá um “ônus de argumentação e fundamentação acrescida” sempre que surja uma inflexão contra uma corrente jurisprudencial, pela “importância da coerência do sistema jurídico europeu”<sup>24</sup>. Cedo o Tribunal afirmou a autoridade do seu precedente<sup>25</sup>, o que implica a vinculação de todos os juízes de todos os Estados-Membros às decisões de interpretação e de validade proferidas pelo Tribunal de Justiça numa ordem jurídica que concilia um sistema de *common law* com a matriz franco-germânica.

Aliás, é a Inglaterra é a pátria do chamado *common law*, numa base bem diversa dos sistemas jurídicos da Europa continental, porque “onde ali reina a jurisprudência, aqui reina a legislação”. Não é possível identificar, porém, a influência jurídica do Reino Unido nas decisões do TJUE, seja por ação de juízes britânicos, seja por ação dos diversos técnicos jurídicos, que, ao longo dos anos, foram trabalhando e influenciando o funcionamento de todo o tribunal, mas essa marca foi, e é, certamente muito relevante. Esta matriz muito enriqueceu o sistema de *civil law*. E não se sabe ainda o que se perderá no futuro.

### 3. Princípios Estruturantes da União Europeia

A UE teve origem numa comunidade económica, em que gradualmente foi transformando em uma comunidade jurídica, estruturada sobre princípios comuns entre os Estados-Membros, visando estabelecer ideias centrais<sup>26</sup>, referidos no artigo 2º da TUE, quais sejam: respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, do Estado de direito e do respeito pelos direitos humanos.

Dessa forma, os princípios assumiram expressões variadas na doutrina. Em tese geral, os princípios gerais de direito são comuns aos vários sistemas jurídicos representados na União<sup>27</sup>. Nesse sentido, a iniciativa corro-

<sup>22</sup> É difícil, mas não é impossível encontrar decisões contraditórias, como na matéria de imposto (IVA). Os processos são L.Č. IK, C-288/16, de 29 de junho de 2017 e Cartrans Spedition SRL, C495/17, de 8 de novembro de 2018.

<sup>23</sup> Como no Processo C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional, de 8 de setembro de 2009, conforme a Advogada Inês Mourão em palestra em 22/06/2015.

<sup>24</sup> Moniz, *op. cit.*

<sup>25</sup> Desde o Acórdão *Da Costa* de 1963.

<sup>26</sup> Moreira, M. A. M. (2008). *Os direitos fundamentais na União Europeia*, 352. <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/23936/2/49709.pdf>.

<sup>27</sup> Pacheco, M. F. C. T. M. (2011). O Sistema de proteção dos direitos fundamentais na União Europeia – entre a autonomia e o compromisso. *Revista Julgar*, 14. <https://julgar.>

bora para o fortalecimento dos princípios estabelecidos no direito da UE, de modo a evitar violações aos cidadãos e garantir a aplicação uniforme das decisões judiciais definitivas proferidas por tribunais de outros Estados-Membros.

### 3.1. Princípio da Efetividade e do Reconhecimento mútuo das decisões judiciais

O princípio da efetividade assume na ordem jurídica da UE uma importância extrema. Isso porque, garante a plena aplicação do Direito da UE, quer adequando as legislações, quer adotando disposições jurídicas suscetíveis de criar uma situação suficientemente precisa, clara e transparente que permita aos particulares conhecer todos os seus direitos e invocá-los perante os órgãos jurisdicionais<sup>28</sup>.

Nesse sentido, a ‘uniformidade na aplicação’ tem o objetivo de aplicar o Direito da UE em qualquer Estado-Membro, ainda que as realidades jurídicas e económicas nacionais se apresentem diversas<sup>29</sup>. Para isso, o artigo 267º do TFUE<sup>30</sup> criou um instrumento processual de reenvio prejudicial ou das questões judiciais, que institui uma relação de colaboração entre os órgãos jurisdicionais nacionais e o Tribunal de Justiça, em que poderá solicitar que este se pronuncie a interpretação de uma qualquer norma

pt/wp-content/uploads/2014/07/01-JULGAR-F%3%A7%3A3o-dos-direi.pdf.

<sup>28</sup> Gorjão-Henriques, M. (2010). *Direito da União Europeia: história, direito, cidadania, mercado interno e concorrência*, 398.

<sup>29</sup> Gorjão-Henriques, op. cit., p. 413.

<sup>30</sup> Artigo 267º do TFUE: “O Tribunal de Justiça da União Europeia é competente para decidir, a título prejudicial:

a) Sobre a interpretação dos Tratados;

b) Sobre a validade e a interpretação dos atos adotados pelas instituições, órgãos ou organismos da União. Sempre que uma questão desta natureza seja suscitada perante qualquer órgão jurisdicional de um dos Estados-Membros, esse órgão pode, se considerar que uma decisão sobre essa questão é necessária ao julgamento da causa, pedir ao Tribunal que sobre ela se pronuncie.

Sempre que uma questão desta natureza seja suscitada em processo pendente perante um órgão jurisdicional nacional cujas decisões não sejam suscetíveis de recurso judicial previsto no direito interno, esse órgão é obrigado a submeter a questão ao Tribunal.

Se uma questão desta natureza for suscitada em processo pendente perante um órgão jurisdicional nacional relativamente a uma pessoa que se encontre detida, o Tribunal pronunciar-se-á com a maior brevidade possível”. União Europeia, op. cit.

da União ou sobre a validade de uma norma da União de direito derivado ou complementar<sup>31</sup>.

Diante disso, a iniciativa abrangerá a uniformidade na aplicação, por intermédio da criação de um mecanismo, alcançando decisões judiciais definitivas proferidas por tribunais de outros Estados-Membros, havendo uma cooperação judiciária nas matérias civis e em matéria penal, conforme os artigos 81º, nº 1<sup>32</sup>, e 82º, nº 2, do TFUE<sup>33</sup>.

Com base nisso, a Decisão de execução (UE) 2023/1160, afirma que a cooperação judiciária nas matérias civis, consagrada no artigo 81º, nº 1, do TFUE e assente no princípio do reconhecimento mútuo das decisões, poderá adotar medidas de aproximação das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros. A mesma cooperação judiciária ocorre em matéria penal, conforme o artigo 82º, nº 2, do TFUE, entretanto o referido Tratado prevê que o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando conforme o processo legislativo ordinário, adotem medidas a assegurar o reconhecimento mútuo entre os Estados-Membros das decisões judiciais e extrajudiciais e a respectiva execução.

### 3.2. Princípio da não-discriminação

O princípio da não-discriminação tem por objetivo permitir que todos os indivíduos tenham a possibilidade equitativa e justa de acesso às opor-

<sup>31</sup> Gorjão-Henriques, op. cit., p. 413.

<sup>32</sup> Artigo 81º, nº 1: “A União desenvolve uma cooperação judiciária nas matérias civis com incidência transfronteiriça, assente no princípio do reconhecimento mútuo das decisões judiciais e extrajudiciais. Essa cooperação pode incluir a adoção de medidas de aproximação das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros”. União Europeia, op. cit., p. 32.

<sup>33</sup> Artigo 82º, nº 2: “Na medida em que tal seja necessário para facilitar o reconhecimento mútuo das sentenças e decisões judiciais e a cooperação policial e judiciária nas matérias penais com dimensão transfronteiriça, o Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de diretivas adotadas de acordo com o processo legislativo ordinário, podem estabelecer regras mínimas. Essas regras mínimas têm em conta as diferenças entre as tradições e os sistemas jurídicos dos Estados-Membros. Essas regras mínimas incidem sobre:

- a) A admissibilidade mútua dos meios de prova entre os Estados-Membros;
- b) Os direitos individuais em processo penal;
- c) Os direitos das vítimas da criminalidade;
- d) Outros elementos específicos do processo penal, identificados previamente pelo Conselho através de uma decisão. Para adotar essa decisão, o Conselho delibera por unanimidade, após aprovação do Parlamento Europeu.

A adoção das regras mínimas referidas no presente número não impede os Estados-Membros de manterem ou introduzirem um nível mais elevado de proteção das pessoas”. *Ibidem*, p. 34.

tunidades disponíveis na UE. Desse movo, visa proteger e tratar as pessoas ou grupos de pessoas que se encontram em situações semelhantes, independentemente das características particulares, como o sexo, a origem racial ou étnica, a religião ou crença, deficiência, a idade, orientação sexual ou nacionalidade<sup>34</sup>.

Assim sendo, no que tange a iniciativa, embora os Estados-Membros da UE continuem a beneficiar das prerrogativas relevantes na organização dos seus próprios sistemas judiciais, é inegável que a interpretação e a aplicação fragmentadas e imprevisíveis do direito da UE violam a igualdade dos Estados-Membros perante os Tratados. Logo, se não houver um mecanismo que capaz de reconhecer mutuamente as decisões proferidas por tribunais de outros Estados-Membros, haverá a violação do princípio da não-discriminação, contrariando todos os objetivos e propósitos pela ordem jurídica da UE<sup>35</sup>.

### 3.3. Princípio da Subsidiariedade

O Princípio da subsidiariedade está previsto no artigo 5º, nº 3, do TUE, que possui a seguinte redação:

*“Em virtude do princípio da subsidiariedade, nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas se e na medida em que os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União”.*<sup>36</sup>

Com isso, o princípio pretende dar particular importância à divisão dos poderes entre diferentes níveis de governo, garantindo que o poder será exercido pelo nível de poder mais baixo onde os objetivos possam ser completamente realizados, permitindo um determinado grau de autonomia a um nível de poder subordinado em relação a um nível de poder hierarquicamente superior, ou a uma autoridade local em relação ao poder central<sup>37</sup>.

<sup>34</sup> Duarte, B. S. M. (2022). *O direito de asilo na União Europeia e o princípio da não discriminação: o caso da comunidade LGBTQ+*. Dissertação de Mestrado, 51-52. [https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/105913/1/Disserta%c3%a7%c3%a3o\\_BrunaSMDuarte.pdf](https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/105913/1/Disserta%c3%a7%c3%a3o_BrunaSMDuarte.pdf).

<sup>35</sup> União Europeia. (2023). *Informações sobre a iniciativa*. [https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2023/000005\\_pt](https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2023/000005_pt).

<sup>36</sup> União Europeia, op. cit., p. 6.

<sup>37</sup> Lucas, E. P. (2021). *Lições de Direito da União Europeia*. 317.

Nesse sentido, vale ressaltar que a iniciativa visa assegurar a proteção do Estado de direito e a aplicação uniforme do direito da UE, tendo em consideração que através da introdução de um mecanismo conducente ao reconhecimento de decisões judiciais anteriores, são preservadas as tradições judiciais e a autonomia processual de cada Estado-Membro. Com isso, sublinha-se que os objetivos da iniciativa não podem ser alcançados apenas pelos Estados-Membros, contudo, somente serão alcançados ao nível da União, respeitando igualmente o princípio da subsidiariedade<sup>38</sup>.

#### 4. A Iniciativa Perante o Tribunal de Justiça

O mecanismo proposto pela iniciativa, visa preservar a autonomia judicial da UE perante os Estados-Membros, respeitando as prerrogativas do TJUE e o mandato conferido ao referido órgão pelos Estados-Membros, em especial, o papel do TJUE na garantia do respeito da lei na interpretação e aplicação dos Tratados da UE, protegendo-os. Por essa razão, o mecanismo aplica-se somente a decisões judiciais definitivas anteriores, desde que o TJUE tenha participado do processo em questão, consoante o artigo 267<sup>o</sup> do TFUE. Além disso, um órgão jurisdicionado chamado a reconhecer o precedente jurisprudencial, deve ter a possibilidade de submeter questões a título prejudicial do Tribunal de Justiça<sup>39-40</sup>.

Nesse contexto, os litigantes devem ter a mesma possibilidade de invocar um mecanismo de fiscalização de decisões incompatíveis com os precedentes jurisprudenciais relativos a situações semelhantes ou idênticas<sup>41</sup>. Contudo, esta opção não existe nos sistemas judiciais de alguns Estados-

<sup>38</sup> Em relação às competências não exclusivas da UE. União Europeia, op. cit.

<sup>39</sup> *Idem*.

<sup>40</sup> De acordo com Joana Covelo de Abreu, o Tribunal de Justiça procura dar uma resposta útil para a resolução de um litígio em que se suscitem questões de Direito da União; e cumpre ao tribunal nacional – do Estado-Membro – retirar as devidas ilações dessa resposta, nomeadamente afastando o direito interno incompatível com a disposição europeia interpretada pelo Tribunal de Justiça. Abreu, J. R. S. (2020). *Interpretação e tradução em processo penal e a observância do princípio da tutela jurisdicional efetiva*, p. 6. <http://www.cedu.direito.uminho.pt/uploads/EULITA%20-%20Joana%20Covelo%20de%20Abreu%20-%20Tutela%20jurisdicional%20efetiva%20e%20a%20interpreta%C3%A7%C3%A3o%20e%20tradu%C3%A7%C3%A3o%20em%20PP.pdf>.

<sup>41</sup> Consoante o princípio da tutela jurisdicional efetiva, os cidadãos da União, exercendo a sua liberdade fundamental, não podem ver os seus direitos processuais diminuídos face aos cidadãos do Estado-Membro, sendo fundamental ficar assente esta ideia de não discriminação. *Ibidem*, p. 4.



-Membros, nos quais determinados organismos, como, por exemplo, o procurador-geral ou o provedor de justiça, podem iniciar um procedimento para harmonizar práticas judiciais incoerentes<sup>42</sup>.

Sendo assim, os Estados-Membros seriam convidados a acompanhar a aplicação adequada do mecanismo proposto nesta iniciativa pelos Tribunais nacionais, podendo ser responsabilizados pelas violações das obrigações decorrentes do direito da EU, consoante a jurisprudência constante do TJUE<sup>43</sup>.

Salienta-se que o reconhecimento de um precedente jurisprudencial entre os Estados-Membros não exige uma alteração dos seus sistemas jurídicos, tendo em consideração que o que precede apresenta inúmeras bases jurídicas. Sendo assim, pauta-se nos artigos 81º e 82º, nº 1, do TFUE, referente ao respeito pelo reconhecimento de decisões com incidência transfronteiriça. Além disso, também pode se basear no artigo 352º do TFUE<sup>44</sup> e, eventualmente, no artigo 114º do TFUE<sup>45</sup>, de modo a abranger todas as situações que conduzem a uma aplicação e interpretação incoerentes do direito da UE, podendo impedir a realização dos objetivos da União e o bom funcionamento do mercado interno.

Portanto, torna-se necessário verificar, por intermédio do estudo de caso concreto, o entendimento recente do TJUE em harmonizar e reconhecer mutuamente as decisões judiciais aplicada por um Tribunal de Estado terceiro. Diante do exposto, visa analisar se o mecanismo proposto pela iniciativa colide com a compreensão do Tribunal de Justiça.

<sup>42</sup> União Europeia, op. cit.

<sup>43</sup> *Idem*.

<sup>44</sup> Artigo 352º, nº1, do TFUE: “*Se uma ação da União for considerada necessária, no quadro das políticas definidas pelos Tratados, para atingir um dos objetivos estabelecidos pelos Tratados, sem que estes tenham previsto os poderes de ação necessários para o efeito, o Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão e após aprovação do Parlamento Europeu, adotará as disposições adequadas. Quando as disposições em questão sejam adotadas pelo Conselho de acordo com um processo legislativo especial, o Conselho delibera igualmente por unanimidade, sob proposta da Comissão e após aprovação do Parlamento Europeu*”. União Europeia op. cit., p. 150.

<sup>45</sup> Artigo 114º, nº 1, do TFUE: “*Salvo disposição em contrário dos Tratados, aplicam-se as disposições seguintes à realização dos objetivos enunciados no artigo 26.o. O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, e após consulta do Comité Económico e Social, adotam as medidas relativas à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros, que tenham por objeto o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno*”. União Europeia op. cit., p. 48.

#### 4.1. Estudo de caso: Processo C- 568/20

A High Court condenou J, pessoa singular residente na Áustria, por despacho de injunção de pagamento de 20 de março de 2019, a pagar à H Limited, instituição bancária, o montante de 10392463 dólares dos Estados Unidos, cerca de 9200000 euros, acrescidos de juros e despesas, em execução de duas decisões proferidas em 3 de maio e 20 de maio de 2013 por órgãos jurisdicionais jordanos. Ainda, a High Court emitiu a certidão prevista no artigo 53º do regulamento nº 1215/2012<sup>46</sup>.

Com isso, a H Limited requereu a execução desse despacho de injunção de pagamento na circunscrição do Tribunal de Primeira Instância de Freistadt (Áustria) com fundamento no Regulamento nº 1215/2012, apresentando, nomeadamente, a certidão prevista no artigo 53º deste Regulamento<sup>47</sup>.

Através do Despacho de 12 de abril de 2019, o Tribunal de Primeira Instância de Freistadt autorizou a H Limited, com base no Despacho de 20 de março de 2019 da High Court e em aplicação do Regulamento nº 1215/2012, a proceder à execução deste último despacho para cobrar uma dívida de 9249915,62 euros, acrescidos de juros e das despesas, pois o processo na High Court havia respeitado o princípio do contraditório<sup>48</sup>.

Contra esse Despacho de 12 de abril de 2019, foi interposto um recurso por J, contudo, foi negado o provimento pela Decisão de 22 de junho de 2020 do Tribunal Regional de Lins (Áustria). Após reconhecer a decisão do Despacho de 20 de março de 2019 da High Court, o tribunal de recurso sublinhou que a certidão apresentada pela H Limited não levantava nenhuma dúvida que remetesse para um dos fundamentos de recusa de reconhecimento previsto no artigo 45º do referido regulamento<sup>49</sup>.

Em consequente, J interpôs recurso de «Revision» para o Supremo Tribunal de Justiça da Áustria, o órgão jurisdicional de reenvio. Esse Tribunal considerou que o princípio da exclusão de um duplo *exequatur* é igualmente válido para as decisões de injunção proferidas por um tribunal de um Estado-Membro, com base num recurso que tenham por objetivo a execução

<sup>46</sup> Tribunal de Justiça da União Europeia. (2022). *Acórdão do Tribunal de Justiça (Terceira Secção) de 7 de abril de 2022. J contra H Limited*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX:62020CJ0568>.

<sup>47</sup> *Idem*.

<sup>48</sup> Tribunal de Justiça da União Europeia, op. cit.

<sup>49</sup> *Idem*.

de uma decisão estrangeira, uma vez que a relação jurídica subjacente à dívida reconhecida por decisão definitiva não é objeto de fiscalização quanto ao mérito. Por conseguinte, a decisão em causa no processo principal não é abrangida pelo conceito de «decisão», na acepção do artigo 2º, alínea a), do Regulamento nº 1215/2012<sup>50</sup>.

Sendo assim, não está excluída a fiscalização jurisdicional das condições gerais de execução em aplicação deste regulamento. Por tal razão, o órgão jurisdicional de reenvio considera que o Estado-Membro de execução pode verificar os dados que figuram na certidão prevista no artigo 53º do Regulamento nº 1215/2012, pelo que o devedor pode invocar a falta dos requisitos para proceder à execução, por exemplo, porque não há uma decisão, na acepção do artigo 2º, alínea a), deste regulamento, ou porque o referido regulamento não é aplicável<sup>51</sup>.

Entretanto, o órgão jurisdicional observa que a aplicação correta do direito da UE não se impõe com tal evidência que não suscite nenhuma dúvida razoável. Em seguida, o Tribunal levantou as questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça que entendeu que o reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial, devem ser interpretados no sentido de que um despacho de injunção de pagamento adotado por um tribunal de um Estado-Membro com fundamento em decisões definitivas proferidas num Estado terceiro constitui uma decisão e goza de força executória nos outros Estados-Membros se tiver sido adotado no termo de um processo contraditório no Estado-Membro de origem e declarado executório neste<sup>52</sup>.

## Conclusão

A ICE estudada, com registo na Decisão de Execução (UE) 2023/1160 da Comissão, vem com o objetivo de criar um mecanismo capaz de garantir o reconhecimento mútuo das decisões judiciais definitivas proferidas por tribunais de outros Estados-Membros, bem como a possibilidade de invocar precedentes jurisdicionais nacionais decididos pelos tribunais do país em questão, desde que cumprindo alguns requisitos.

Assim sendo, verificou-se que o precedente é a decisão judicial tomada em um caso concreto e que poderá servir como diretriz para julgamentos posteriores. Analisando o âmbito da União Europeia, constatou-se que

<sup>50</sup> *Idem.*

<sup>51</sup> *Idem.*

<sup>52</sup> Tribunal de Justiça da União Europeia, *op. cit.*

precedente é vinculativo, devendo o precedente do Tribunal de Justiça da União Europeia vincular todos os juízes de todos os Estados-Membros.

Consoante a isso, examinaram-se também os princípios estruturantes da UE e compreendeu-se que o mecanismo proposto pela iniciativa possibilitará o reconhecimento mútuo das decisões em matéria civil e penal, respeitando o princípio da efetividade e do reconhecimento mútuo das decisões judiciais. Com isso, o mecanismo proporcionará igualdade a todos os cidadãos e evitando a violação do princípio da não-discriminação. Além disso, observou-se que o princípio da subsidiariedade não será transgredido, pois a iniciativa assegura a proteção do Estado de direito e a aplicação uniforme do direito da UE.

Sendo o TJUE um ator primordial para a concretização do mecanismo proposto pela iniciativa, a presente investigação realizou um estudo de caso concreto no Processo C-568/20 e conclui que o Tribunal de Justiça uma decisão definitiva proferida por um tribunal de um Estado-Membro tem força executórias em outros Estados-Membros, desde que respeitado o contraditório no processo. Portanto, corroborando com o entendimento do TJUE, o mecanismo visa assegurar uma aplicação uniforme e coerente do direito da UE em todos os Estados-Membros, provendo igualdade, segurança e justiça a todos os cidadãos.

## Referências bibliográficas

- Abreu, J. R. S. (2020). *Interpretação e tradução em processo penal e a observância do princípio da tutela jurisdicional efetiva*, p. 6. <http://www.cedu.direito.uminho.pt/uploads/EULITA%20-%20Joana%20Covelo%20de%20Abreu%20-%20Tutela%20jurisdicional%20efetiva%20e%20a%20interpreta%C3%A7%C3%A3o%20e%20tradu%C3%A7%C3%A3o%20em%20PP.pdf>.
- Alves, D. R. (2012). A entrada em vigor do direito de iniciativa de cidadania europeia. *Revista Jurídica Portucalense*, 15, 49-56. <https://repositorio.upt.pt/server/api/core/bitstreams/888f30a2-852d-4748-9469-99ef9fcd991e/content>.
- Alves, D. R., & Silva, M. M. M. (2019). A iniciativa de cidadania europeia num contexto de democracia. *Revista Direitos Humanos e Democracia*, 7(14), 15-29. <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/direitoshumanosedemocracia/article/view/9526>.
- Alves, D. R., & Barata, M. S. (2023). A democracia participativa e a iniciativa de cidadania europeia. *Revista Minerva*. <https://www.revistaminerva.pt/a-democracia-participativa-e-a-iniciativa-de-cidadania-europeia/>.
- Barata, M. S., & Alves, D. R. (2021). A iniciativa de cidadania europeia na jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia. In *Abstract of I Congresso Internacional sobre os Novos Desafios dos Direitos Humanos (I CINDHU)*, Universidade Federal de Uberlân-

- dia, Minas Gerais, Brasil, 23-24 Julho 2021. Disponível no Repositório UPT, <http://hdl.handle.net/11328/3618>.
- Didier Jr., F. (2008). *Curso de Direito Processual Civil* (2nd ed.). Editora JusPodivm.
- Duarte, B. S. M. (2022). *O direito de asilo na União Europeia e o princípio da não discriminação: o caso da comunidade LGBTQ+*. Dissertação de Mestrado. [https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/105913/1/Disserta%c3%a7%c3%a3o\\_BrunaSMDuarte.pdf](https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/105913/1/Disserta%c3%a7%c3%a3o_BrunaSMDuarte.pdf).
- Fraga, V. G. (2012). *O sistema do Common Law*. [https://jus.com.br/artigos/22816/o-sistema-do-common-law#\\_ftn5](https://jus.com.br/artigos/22816/o-sistema-do-common-law#_ftn5).
- Gorjão-Henriques, M. (2010). *Direito da União Europeia: história, direito, cidadania, mercado interno e concorrência*. Almedina.
- Lucas, E. P. (2021). *Lições de Direito da União Europeia*. Quid Juris.
- Moniz, G. C. (2017). Compreender o ativismo judicial do Tribunal de Justiça da União Europeia. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4176319](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4176319).
- Moreira, M. A. M. (2008). *Os direitos fundamentais na União Europeia*. <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/23936/2/49709.pdf>.
- Pacheco, M. F. C. T. M. (2011). O Sistema de proteção dos direitos fundamentais na União Europeia – entre a autonomia e o compromisso. *Revista Julgar*, 14. <https://julgar.pt/wp-content/uploads/2014/07/01-JULGAR-F%C3%A1tima-Pacheco-O-sistema-de-protec%C3%A7%C3%A3o-dos-direi.pdf>.
- Silveira, A. (2011). *Princípios de Direito da União Europeia*. Quid Juris.
- Tribunal de Justiça da União Europeia. (2022). *Acórdão do Tribunal de Justiça (Terceira Secção) de 7 de abril de 2022. J contra H Limited*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX:62020CJ0568>.
- União Europeia. (2016). *Tratado da União Europeia (Versão Consolidada)*, 9. [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC\\_2&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF).
- União Europeia. (2016). *Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (Versão Consolidada)*, 12. [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC\\_3&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF).
- União Europeia. (2023). *Decisão de Execução (UE) 2023/160 da Comissão de 31 de maio de 2023 relativa ao pedido de registo, nos termos do Regulamento (UE) 2019/788 do Parlamento Europeu e do Conselho, da iniciativa de cidadania europeia intitulada «Aplicação efetiva do precedente jurisprudencial nos países da UE»*, 1. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023D1160>.
- União Europeia (2023). *Informações sobre a iniciativa*. [https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2023/000005\\_pt](https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2023/000005_pt).



**PARTE III**  
**PERSPETIVA MULTIDISCIPLINAR**





# JURICIDADE E DEMOCRATICIDADE: PODERÁ A INICIATIVA DE CIDADANIA EUROPEIA REVELAR-SE UMA «UTOPIA REAL»?

MIGUEL RÉGIO DE ALMEIDA

**Resumo:** Há relativamente poucos anos, pautados por “Primaveras” incompletas e movimentos *Occupy*, milhões de pessoas em todo o Mundo chegaram a “sonhar perigosamente” com variadas aspirações democráticas. Calcinadas pelo tempo, por novas experiências sociais e outros flagelos globais, regista-se a institucionalização paulatina de algumas dessas aspirações no espaço da União Europeia. O que se propõe neste texto é justamente um breve ensaio sobre a representação-realização jurídica de um modelo de democracia mais directa, atendendo ao reflorescimento de um mecanismo de participação política com especial potencial. Permitindo enfim que a cidadania activa adquira a devida agência num foro ainda assolado pelo espectro do défice democrático, através de uma partilha simbólica do poder legislativo. Ir-se-á porventura assistir à concretização de uma «utopia real» na União Europeia, através destas “iniciativas cidadãs”?

**Palavras-chave:** pensamento jurídico crítico; democracia participativa; ética republicana; cidadania activa; neoliberalismo.

**Abstract:** A relatively few years ago, marked by incomplete “Springs” and Occupy movements, millions of people around the world began to “dream dangerously” of various democratic aspirations. As a result of time, due to new social experiences and other global scourges, some of these aspirations

have been gradually institutionalised within the European Union. What is proposed in this text is precisely a brief essay on the legal representation-realisation of a more direct model of democracy, considering the revival of a political participation mechanism with special potential. Finally allowing active citizenship to acquire due agency in a forum still plagued by the spectre of democratic deficit, through a symbolic sharing of legislative power. Will we perhaps see the realisation of a “real utopia” in the European Union through these “citizens’ initiatives”?

**Keywords:** critical legal thinking; participatory democracy; republican ethic; active citizenship; neoliberalism.

### 1. Intróito: uma utopia real em curso?

Importa principiar esclarecendo que se escreve sob o manto do Pensamento Jurídico Crítico, tradicionalmente popularizado como *Critical Legal Studies* – o qual, após sucessivas “gerações” ou “vagas”, se mantém tão tipicamente heterodoxo, intelectualmente animado e institucionalmente marginalizado como seria expectável.<sup>1</sup> Como é natural, o triunfo académico da ideologia dominante neoliberal (tanto a da Escola de Chicago como a de Freiburg) e a postura soberanista de muitos *crits* face à União Europeia (UE) também não são abonatórias para a popularidade desta corrente do Pensamento Crítico. Ademais, e para além do alinhamento teórico com aquele Movimento, o Autor destas linhas assume-se como jurista democrata e utopista, no sentido de um «defensor de uma ordem social justa e humana que ainda não existe em nenhuma parte», como cunhou o sociólogo franco-brasileiro Michael Löwy (2016: p. 24). Em suma e por inerência, não se cultivará neste texto um qualquer simples encómio gratuito ao mecanismo da Iniciativa de Cidadania Europeia (ICE), nem uma perspetivação em linha com a Filosofia do Direito ortodoxa (*pace* Neves, 2003) ou um esmiuçar exaustivo daquele regime jurídico. Diferentemente, ensaiar-se-á uma singela reflexão jusfilosófica que reconhece as virtudes de um

<sup>1</sup> Dada a magnitude deste Movimento, aluda-se ilustrativamente a algumas obras mais marcantes ou recentes: *vide* Douzinas (2019), Douzinas & Gearey (2005), Fitzpatrick (2001), Mansell (2015), Unger (2015), Wall, Middleton, Shah & CLAW (2021), *inter alia*, e, para uma recensão, *e.g.* Gaudêncio (2013).

mecanismo cuja institucionalização pode (re)animar a ética republicana (cfr. *e.g.* Cunha, 2010) à escala europeia, na óptica daqueles que advogam o potencial emancipatório e transformador do Direito, inclusive ao nível internacional. Longe de um diagnóstico sobre a evolução e operação da ICE, concentrar-nos-emos em *topoi* que espectralmente assolam este mecanismo a montante e a jusante, transversais à própria questão democrática.

Mantendo a postura contra-hegemónica, marear-se-á dessarte principalmente entre as águas da Filosofia do Direito e da Filosofia Política. Deveras, contestando-se o pré-conceito liberal clássico de quem aparta as águas da Política, da Filosofia e do Direito (cfr. Walzer, 2003: p. 272), advogamos que – para além do evidente contacto fenomenológico e sociológico de tais esferas e agentes – uma abordagem pelo Pensamento Jurídico Crítico proporciona um *modus* benéfico de mesura deste recente mecanismo comunitário, sem enviesamentos ortodoxos. Não só à tradicional questão sobre «qual o melhor regime político?» replicou o nosso presente histórico (por ora) com uma resposta profundamente filosófica – «a Democracia» (Morgado, 2010: pp. 468-472) –, como pensar de que modo pode a Justiça lidar com a acção política e legiferante é o maior garante do apoio das cidadãs e dos cidadãos na continuidade de qualquer comunidade política pluralista (cfr. Rosas, 2012: p. 131), bem como das respectivas instituições que a tutelam (precaendo-se uma sua possível ossificação e posterior desmembramento, de outro modo).

Cogitamos também que este eixo problemático tem especial relevância num ordenamento jurídico como o português, pautado como é pelo seu Momento Constituinte em 1974. Afinal, tanto pelas décadas precedentes de ditadura fascista, como pelas aspirações radicalmente socialistas [eventualmente mais transparentes nos fóruns democráticos da Rua do que no parlamentar (*vide* Varela, 2014)], a nossa Lei Fundamental afirmou-se logo na sua génese como o compromisso possível entre Reforma e Revolução, nomeadamente no que toca às dimensões gémeas da Democracia Política e da Democracia Económico-Social (cfr. Vieira & Silva, 2010; Castaño & Rezola, 2021). Deveras, recorde-se que a CRP, ao consagrar-se no art. 2º enquanto «Estado de direito democrático», postula que este visa «a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa». Um ditame reforçado no art. 9º, c), que positiva como «tarefa fundamental do Estado» «[d]efender a democracia política, assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas

*nacionais*». Não há dúvidas, pois, quanto ao elo nuclear entre a nossa juridicidade e um projecto social global – para assim evocarmos Orlando de Carvalho (1997) – assente na democracia participativa.

Face a estes postulados, poderemos então começar a ponderar sobre se a ICE poderá ou não ser tomada como uma «utopia real», enquanto mecanismo de vera democracia participativa. Ainda que um tal diagnóstico esteja verdadeiramente no desfecho deste ensaio (5.), e de modo a concluir este intróito, uma última palavra é aqui devida a esta noção axial, desenvolvida por Erik Olin Wright (1947-2019).<sup>2</sup> Por «utopia real» pretendemos ir ao encontro das palavras do próprio Erik Olin Wright (2021: p. 91), onde descreve este tipo de fenómenos como um «pedaço do destino emancipatório além do capitalismo numa sociedade ainda dominada pelo capitalismo». Dito de outro modo, reporta-se a experiências concretas, já existentes, que representam a prova e a antecipação de que “um outro mundo é possível”, possibilitando o ultrapassar das distopias vigentes (económicas, políticas, etc.). Em suma, será que a iniciativa de cidadania europeia poderá revelar-

<sup>2</sup> Um dos mais reputados sociólogos a estar na fundação do Marxismo Analítico e do Marxismo Sociológico, distinguiu-se *ab initio* por fundir os métodos de análise daquela ciência social com a teoria crítica da Economia Política [cfr. Estanque & Costa (2021)]. Isso permitiu-lhe, famosa e inovadoramente, mapear representações de classe social e de consciência de classe, através de inquéritos e de análise estatística. A partir da década de 1990 lançou o *Real Utopias Project*, uma iniciativa colectiva à escala global onde se coligiu e trouxe ao conhecimento público, em 7 volumes, diversas experiências democráticas e socioeconómicas radicalmente divergentes das impostas pelo modelo capitalista. Designadamente: *Associations and Democracy* (1992); *Equal Shares* (1994); *Recasting Egalitarianism* (1998); *Deepening Democracy* (2000); *Redesigning Redistribution* (2002); *Using Pensions for Social Control of Capitalist Investment* (2004); e *Institutions for Gender Egalitarianism* (2006) – cfr. <<https://havenswrightcenter.wisc.edu/other-programs-activities/the-real-utopias-project/>> (compulsado em 05.07.23). Pelo que se tratou de um “projecto utópico” de retrato de alternativas ao capitalismo realmente já existentes.

Deste projecto resultaram duas obras que importa aqui destacar. A primeira, *Envisioning Real Utopias* (Wright, 2010), coligiu a investigação de 20 anos fruto daquele Projecto, tendo-se tornado a obra capital do sociólogo. Partindo do «diagnóstico dos males do capitalismo para apelar a um mundo melhor», valorizou por exemplo as experiências comunitárias proporcionadas pelas dinâmicas locais de orçamentos participativos e de assembleias de cidadãos; de cooperativas; do projecto da *Wikipedia*; das redes nacionais de bibliotecas públicas; e do rendimento básico universal (*idem, ibidem*: pp. 150-269). Já em *How to be an Anticapitalist in the Twenty-First Century* (Wright, 2022), para além de retomar e sintetizar diversos argumentos da obra anterior, elabora ainda um quadro teórico para um futuro emancipatório em que a arquitectura institucional hodierna (legitimadora de relações de violência e exploração) possa ir ficando corroída, de modo a ser transformada e a dar lugar ao estádio do socialismo democrático.

-se também uma «utopia» desta índole? A questão é mais pertinente do que poderia parecer *prima facie* – e a resposta não tão óbvia.

## 2. A questão democrática entre a Filosofia Jurídica e a Filosofia Política

Cogitando no circunstancialismo que marca o nosso presente momento histórico, nas últimas décadas têm-se desenrolado intensos debates e teorizações sobre a Democracia e a sua respetiva legitimação, nomeadamente pela obtenção de consensos formais e com projecção e institucionalização jurídicas. *Inter alios*, pense-se ilustrativamente na Teoria da Acção Comunicativa e correlativa conjectura da normatividade postuladas pelo filósofo e sociólogo alemão Jürgen Habermas (1929-), eminente defensor do projecto comunitário europeu.<sup>3</sup> Tal interesse geral derivou, entre outros fenómenos, dos processos de democratização formal de índole demo-liberal espoletados na 2ª metade do séc. XX: na América do Sul pós-colonial, na Europa mediterrânica pós-fascista, na Europa de Leste pós-regime soviético; e, mais recentemente, nalguns países africanos e asiáticos, pelos ventos seculares à conturbadíssima Revolução de Jasmim (não obstante os diversos desfechos trágicos).

É ainda necessário ter em mente outras mudanças, como reformas constitucionais e a criação de instituições autónomas da vontade política maioritária – *e.g.* tribunais constitucionais e bancos centrais independentes – em Estados com longa tradição democrática, como o Reino Unido; o decréscimo da participação política dos cidadãos em momentos de sufrágio, fruto do descrédito e da desconfiança nas instituições político-democráticas tradicionais (cuja fase mais recente é composta pelo retorno paulatino às soluções do populismo de extrema direita);<sup>4</sup> e, por fim, no plano marcadamente filosófico, num relativo desentendimento e mitigação entre teorias (a) de justiça,<sup>5</sup> (b) de reconhecimento de direitos e (c) de autoridade. Resumida-

<sup>3</sup> Cfr. *inter alia* Habermas (2004), (2006), (2011) e (2013).

<sup>4</sup> Cogite-se nas diferenças abissais entre «a Política» e «o Político», bem como entre «a vontade dos representados» e «a vontade dos representantes» (por vezes assaz desalinhas), alimentadas pelas polémicas inerentes a grupos não-democráticos com decisiva influência política, como o Fórum de Davos e o Clube de Bilderberg, ou em estruturas assombradas por um défice democrático genético, como a UE.

<sup>5</sup> Têm-se aqui em mente a teoria liberal-igualitária, como propugnada por John Rawls; a teoria libertarista, popularizada por Robert Nozick; e a teoria comunitarista, defendida *inter alios* por Michael Sandel. Para uma introdução ao tema, *vide* Rosas (2012).

mente, se as teorias de justiça e de reconhecimento versam sobre a partilha de benesses e encargos entre os membros constituintes da Sociedade, já as teorias da autoridade – ou da democracia – incidem sobre o *modus operandi* na tomada de decisões acerca daquela partilha. Pode-se afirmar que a premência deste último tipo de teorias advém das apelidadas «circunstâncias da Política», *idem est*, da urgência de determinar um *iter* de acção comum sobre o qual poderá não haver veramente um consenso ou acordo (Rosas, Thaler & González, 2012: pp. 195-196).

Correlacionada com este último tópico está a questão da legitimidade democrática, resumidamente polarizada entre as (1) teorias procedimentalistas, que fazem depender aquela validade do cumprimento de um percurso qualificativo específico; e as (2) teorias instrumentalistas, que subordinam a validade à eficiência ou eficácia dos resultados obtidos ou a atingir. As (1) teorias procedimentalistas assentam dessarte no reconhecimento de desacordos políticos, ademais ínsitos à vera essência da *pólis*: independentemente das consequências obtidas, a legitimidade da Democracia funda-se nos direitos políticos dos cidadãos, o que os habilita à igualitária participação e validação do diálogo político-democrático. Note-se que a justificação da autoridade no entendimento procedimentalista é de matriz essencialmente holística, visto assentar numa qualidade do decisor e subjugar todos os que caem sob a sua alçada, não dependendo de quaisquer factos atinentes aos cidadãos-pessoas/particulares.

No que às (2) teorias instrumentalistas diz respeito, objecta-se que, perante a polarização nos resultados, não causaria celeuma de maior a suspensão daqueles mesmos direitos políticos – crítica que conduz à defesa de uma legitimidade intrínseca da Democracia, em detrimento da sua estrita instrumentalização. Para além do mais, mesmo que se obtivesse uma (democrática) justificação consequencialista de regras e objectivos, ou seja, se se provasse uma relação necessária entre Democracia e resultados, imperaria reconhecer-se a discórdia congénita entre políticos e cidadãos no que toca à teleologia subjacente à Democracia. O que implica que esta não deve ser legitimada pela fixação de objectivos políticos independentes quando há um contínuo desacordo sobre a sua própria determinação.<sup>6</sup> Afinal, os fins não devem justificar os meios – o que vale tanto para os planos quinquenais soviéticos, como para a austeridade ordoliberal.

<sup>6</sup> Cfr. Christiano, 2004; Parijs, 1996; Rosas, Thaler, González, 2012: pp. 197-198.

No que concerne à aludida participação de cidadãs e de cidadãos na tomada de decisões políticas, importa ainda considerar brevemente as ópticas liberal e republicana. Desde logo, tal participação é distintamente entendida como um simples direito ou também enquanto um dever, político ou exclusivamente moral: a primeira concepção é de matriz liberal, arguindo-se que a realização pessoal da cidadania depende do livre-alvêdrio de cada um/a, pelo que tem o direito a debruçar-se unicamente sobre a sua vida privada e excluir o papel político do seu *modus vivendi* quotidiano, delegando-o sobre representantes; pelo contrário, a perspectiva republicana enfatiza a necessidade objectiva da participação política, entendendo este âmbito como a real esfera de concretização da liberdade, pois a ausência de cidadãs e cidadãos diligentes, vigilantes e informados – *ergo* capacitados de agência perante as decisões políticas – conduz ao absoluto controlo do processo político pelos detentores ou proprietários de recursos económicos, mediáticos, militares, *et caetera*, bem como à imposição do seu interesse particular precisamente sobre as vidas privadas dos cidadãos. Dito de outro modo: enquanto a concepção liberal favorece a prática de políticos profissionais, na qualidade de representantes, “libertando” os representados de tais preocupações (vazando-os assim de agência sobre o seu destino político), a perspectiva republicana favorece a prática democrática, uma cidadania activa, responsabilizando os eleitores pelo rumo política da *societas* (ou *communitas*) a que pertencem.

Enquanto a concepção republicana é a clássica, datando desde logo das teorizações aristotélicas sobre o *zoon politikon* (*mutatis mutandis* no que concerne ao núcleo de abrangidos pela qualidade de *cives*), a visão liberal é historicamente oitocentista, tendo ganho novo fulgor nas últimas décadas, na sequência da imposição hegemónica do neoliberalismo. A representação advogada por esta visão (neo)liberal é mormente justificada pela (1) sobeja dimensão e (2) complexa administração dos Estados modernos, bem como pela (3) tendência (aparente ou fomentada) de nas sociedades capitalistas as cidadãs e os cidadãos priorizarem a sua vida privada em detrimento dos assuntos públicos.

Contra estas razões militam os inevitáveis contra-argumentos, essencialmente de matriz republicana. Por um lado, a descentralização do poder conduz à maior participação de cidadãs e cidadãos: não só pela transferência daquele da Administração Central para a Local, mas também para o associativismo cívico, locais de trabalho, sindicatos, escolas, *et caetera*.

Por outro lado, se há uma complexidade excessiva dos problemas/temas administrativos que dista dos conhecimentos das cidadãs e dos cidadãos comuns, então estes também carecem da capacidade necessária para aferir da rectidão das decisões tomadas pelos seus representantes. Diferentemente, se detêm tal capacidade e podem legitimamente controlar a actuação dos seus vicários, são por consequência capazes de participar também nas tomadas de decisão. Por fim, se a abulia social eventualmente deriva do seu intencional cultivo cultural ou de razões endémicas estruturais – como o referido descrédito e propalada corrupção da classe política profissional pela promiscuidade com outros sectores, designadamente o económico –, não cessam de existir inúmeros mecanismos que propiciam o interesse e a directa participação das cidadãs e dos cidadãos na vida pública, como o acesso aos meios de comunicação, a existência de programas de educação cívica e de quotas de participação, mandatos breves e a não reelegibilidade em determinados cargos (Rosas, Thaler, & González, 2012: pp. 200-202; Canotilho, 1997: pp. 1414-1417).

Nesta sequência, podem-se enfim esquematizar três modalidades de democracia, indo ao encontro daquele enquadramento procedimentalista. Raramente existem em forma pura, sendo mais frequente encontrarmos mecanismos afins a cada modalidade em coexistência, interligando estas três formas de democracia. Mais antiga, a modalidade de (a) democracia directa assenta na deliberação e tomada de decisões colectivas pelo conjunto de cidadãos ordinários, que beneficiam assim de uma participação naturalmente empoderada. Denota-se aqui um especial cultivo da aludida ética republicana. Posteriormente, impôs-se uma modalidade de (b) democracia representativa, em que o poder público é exercido de acordo com a vontade de um conjunto especial de cidadãos, os quais agem em representação dos seus congéneres. Nasce aqui uma tendência para a profissionalização desta actividade política, indo ao encontro da supracitada índole liberal. Mais recentemente, tem-se afirmado uma modalidade de (c) democracia associativa, em que o poder público vem a ficar subordinado ou começa a colaborar com associações ou movimentos mais orgânicos da sociedade civil (*e.g.* ONGs), atribuindo-lhes algumas funções públicas (Wright, 2010, pp. 152-190). Para ser funcional hodiernamente, um sistema democrático devidamente democratizado deverá conjugar estas três modalidades.

\* \* \*



Um notório busílis transversal que se impõe nestas questões é o da homogeneização política imposta de acordo com os ditames das classes privilegiadas, que oculta a heterogeneidade dos grupos sub-representados. Aludimos aqui à dialéctica – divisória para uns, agregadora para outros – entre a representação por classes sociais e a (substitutiva ou complementar) representação por outros critérios identitários sociais (racialização, orientação sexual, identidade de género, crenças religiosas, etc.). Em suma, as teorias democratas procedimentalistas, mormente cultivadas através da modalidade de democracia representativa (e apesar de poderem projectar uma atitude pró-inclusiva e pró-participativa), não deixam de assentar na fratura tradicional de oposição da vida pública à vida privada, impondo a homogeneização universalizante da primeira às diferenças nevrálgicamente constituintes da segunda. Tal-qualmente descreveu Iris Marion Young (2003: pp. 288-296), a clássica bandeira da «vontade geral» leva à imposição dos critérios de uma maioria privilegiada, a qual igualmente conduz à uniformização social dado ser sob o tradicional farol desta que toda a acção político-social se costuma guiar. *Ergo*, a ideia hegemónica de cidadania convola-se dessarte numa homogeneização de cidadãos e de cidadãos, suprimindo-se miticamente (se não mesmo mefistofelicamente) as suas diferenças. O que carrega como resultado lógico conduzir-se à sub-representação de muitos grupos sociais e impor-se a adesão a um princípio formal de «igualdade», olvidando as suas particularidades culturais, axiológicas, comportamentais, *et cetera*. Uma prática que, conseqüentemente, mais não faz do que perpetuar a opressão e desvantagens sob as quais vivem. Com a imposição de uma simbologia ou axiologia políticas tidas como universais, o multiverso do Real é conscientemente excluído: se a homogeneidade se torna num requisito de participação na esfera pública, então este modelo pode-se tornar igualitário no pior dos sentidos, obnubilando as diferenças, desvantagens e as distintas necessidades do eleitorado.

Como reacção a esta visão/composição tradicionais, há já algumas décadas (consoante as geografias, tendencialmente a partir da década de 1960 e mui notavelmente a partir da de 1990) que o nosso quadrante político-cultural se tem pautado por um ascenso de movimentos de protesto, confluentes numa acção generalizada. Encontram-se comumente associados a três ordens de razões: (1) o surgimento de uma nova classe social de manifestantes (assalariados, com Educação Superior, inseridos nos sectores profissionais público e sociocultural, apoiantes de movimentos

emergentes da classe média), que alarga o potencial da manifestação política para além da agência tradicional da pequena burguesia activista e do proletariado urbano; (2) o aumento dos reportórios da acção política, espelhado nos *topoi* e *Leitmotive* subjacentes, que cumulativamente foram quebrando as reservas para com a disposição de as cidadãs e os cidadãos se manifestarem, gerando-se uma nova axiologia social comum, que defende genericamente a melhoria na Educação, políticas de Habitação, Sistemas Nacionais de Saúde, o secularismo, o pacifismo, a igualdade das mulheres, a condenação do racismo e da xenofobia, *inter alia*; e, por fim, (3) a emergência e mobilização de grupos tradicionalmente marginalizados (minorias religiosas, sexuais, imigrantes ilegais), que assim revertem a exclusão política a que estavam outrora votados e crescentemente se fazem ver no panorama social, em claro suporte dos movimentos de protesto (Jenkins, Wallace, 1996: pp. 183-189).

Esta caracterização ficou assaz evidenciada nas ondas de contestação e indignação espoletadas em 2010, que inflamaram em particular os movimentos da alter-globalização, contra a austeridade monetária, as políticas neoliberais e as ditaduras árabes – unindo num comum movimento democrático uma heterodoxia de agentes políticos, em que muitos ousaram «sonhar perigosamente» (Žižek, 2012) sobre um futuro melhor para a generalidade das populações, assente na democracia política e na democracia económica. Todavia, numa perspectiva histórica, não deixamos de continuar a assistir ao elíptico repristinar de uma tensão arcaica, entre os desejos dos representados e os desejos dos representantes. Dito de outra forma, há uma anomia nuclear na questão democrática, escudada na/pela juridicidade.

### **3. Consonâncias e dissonâncias democráticas: *demos* vs. *aristhos*, *cives* vs. *barbaros*, *polites* vs. *idiotes*, 1% vs. 99%**

Qualquer leitor/a familiarizado/a com a História e dialéctica dos Pensamentos Jurídico e Político tem consciência da polissemia que muitas vezes acompanha o debate sobre a questão democrática e as representações jurídicas daí resultantes. Deveras, numa óptica genealógica, identifica-se não só o recurso específico a algumas ficções jurídicas, como uma gradação biopolítica, atribuindo-se significantes diversos de modo a regular/institucionalizar a vida social. Todavia, o que por vezes aparenta ser inclusivo, revela-se exclusivo.

Ao dissertar-se sobre Juridicidade, um dos aspectos mais importantes a ter em conta – conquanto muitas vezes olvidado – é o de que a sua matriz assenta em parte no domínio da Ficção. É através desta dimensão ficcional que o Direito pode advogar a Igualdade e promover a sua regulação através de abstracções: apenas se pode/deve legalizar/normalizar/estandardizar o que é comparável e parametrizável.<sup>7</sup> Esta é simultaneamente uma das grandes virtudes do Direito, mas também um dos seus defeitos. De um lado, lida-se com a singularidade, o absoluto ético devido a cada indivíduo (o qual é, por definição, incomparável); do outro, deparamo-nos com um avatar, a *persona* jurídica do sujeito (que consiste numa ficção operativa, uma abstracção funcional), relacionável/comparável com outros indivíduos. Consequentemente, e por a sua matriz se manter intemporalmente, o Direito preserva e reflecte dissensões estruturais da Sociedade deste a Antiguidade.

Dessarte, da óptica do Pensamento Jurídico Crítico, pode-se afirmar que desde a Antiguidade que a (bio)Política é reflectida pela regulação jurídica da Sociedade (*vide* Agamben, 1998). Por exemplo, no Direito Grego, para o foro externo existia uma oposição-chave entre o *anthropos* e os *barbaroi*, os “Outros” bárbaros geográfica e culturalmente estranhos às comunidades helénicas. Já no foro interno, nas cidades imperava uma distância fundamental entre o *polites*, o cidadão activo, plenamente participativo na *pólis*, e o *idiotes*, aqueloutro desligado da vida pública e focado primacialmente nos seus próprios interesses particulares (*vide* Oldfield, 1990; Leão, 2012).

No que concerne ao Direito Romano clássico, génese dos ramos europeus continentais, a dissociação entre *ius publicum* e *ius privatum* agravou esta gradação biopolítica, em particular desde que aquele Direito associou a ideia de *humanitas* à de Romanidade. Dessarte, a distância do Direito Público para com o Outro bárbaro/estrangeiro adensou-se, desde logo em termos de barreira linguística (dada a erudição necessária ao Latim). No que toca ao foro interno, o Direito Privado – *rectius*, o Direito *Civil* – caracterizou-se pela institucionalização de diferentes “patamares jurídicos” de humanidade, regulando-se o sector de indivíduos excluídos por representarem uma categoria excepcional e reificada – os escravos; o sector de indi-

<sup>7</sup> Sociologicamente, a composição da Juridicidade pode ser perspectivada como sendo feita à base de papéis e de estatutos, uma síntese (habermassiana) de factores económicos, políticos e culturais, entre *Lebenswelt* e *System* (cfr. Bronze, 2010: pp. 197-233).

vídus incluídos na base da mera tolerância, mas sub-humanizados – os metecos e as mulheres; e os verdadeiramente humanos – os cidadãos romanos, os *cives*, os sujeitos jurídicos por excelência. Não sem várias alterações ao longo do tempo, a cidadania romana foi então originalmente configurada como uma qualidade exclusiva de homens, aristocraticamente abonados (“livres” economicamente para se poderem dedicar à causa pública, de acordo com a clássica caracterização aristotélica) e pertencentes a uma elite intelectual e social, mui dependente dos circunstancialismos familiares.

Evidencia-se, pois, a indissociabilidade entre o Direito e a (bio)Política. Dando um salto cronológico até à Modernidade iluminista e respectiva formação geopolítica dos Estados Modernos, reflectida na codificação jurídica do quotidiano social (*vide* Marques, 2003), deparamo-nos com a cidadania como o estatuto singular (por oposição ao reconhecimento pré-moderno de diversos estatutos, designadamente os da nobreza, do clero, do povo, dos estudantes universitários, *inter alios*), em particular após o Evento francês de 1789. Deste modo, com o declínio da condição política de «súbdito», a «cidadania» renasce como a ligação directa e individual do sujeito jurídico pleno com a entidade soberana – o Estado. Mas a abstracção ficcional e política inerente à condição de «cidadão» não deixou de reverberar os limites que a condição de *civis* já impusera no Direito Romano.

Deveras, consiste num erro crasso (ainda que muitas vezes repetido *ad nauseam*) cogitar-se neste novo estatuto político, refundado na Revolução Francesa, em moldes meramente formais. Por muito que afirmado – e celebrado – na (primeira) *Déclaration des Droits de l’Homme et du Citoyen*, de 1789, urge ter sempre criticamente em mente que para se tornar *citoyen* pressupunham-se imperativamente as condições cumulativas de ser-se homem, abonadamente *bourgeois*, branco e católico. Estas pré-condições de classe, género, epiderme e convicção religiosa foram denunciadas *ab initio*, desconstruindo-se a idiossincrasia do novo modelo social que se erigia, mui famosamente nos textos de 1791 de Olympe de Gouges, *Déclaration des Droits de la Femme et de la Citoyenne* (Gouges, 2010), e de 1844 de Karl Marx, *Zur Judenfrage* (Marx, 1989), *inter alia*. Este último ensaio tem, aliás, a particularidade de ser o primeiro grande diagnóstico jurídico à abstracção que a «cidadania» representava, obnubilando dessarte as várias particularidades e necessidades que importavam a outros tipos de cidadãos potenciais, então excluídos da esfera pública. Evidenciando como, em essência, um certo tipo de democracia política permitia mascarar um

conjunto de escolhas de Economia Política, universalizando as opções de alguns particulares.

Sucede que, como que com uma força espectral, elípticamente ao longo da História democrática assistiram-se a momentos de ruptura, em que o tabuleiro do jogo político foi virado do avesso. O *aristhos* da Antiguidade foi forçado a ceder palco ao *demos*, os *politai* foram substituídos pelos *idiotai*, os *cives* romanos foram obrigado a ver radicalmente a sua condição alterada pela integração/interacção com *barbaroi/gentes*, o *citoyen bourgeois* foi constrangido a perder privilégios e a ver generalizar-se a sua condição. É possível assim arguir que esta capacidade de mudança, de alterar o significado dos significantes, é, na realidade, uma virtude essencial da democracia, o potencial radical da democraticidade (analogamente acompanhado pelo poder transformador do Direito). Acompanhando o *crit* Costas Douzinas (2013, p. 203), pode-se afirmar que o *kratos* do *demos* consiste precisamente neste poder daqueles agentes/sujeitos *prima facie* sem qualificações, conhecimentos ou património pessoal adequados ao exercício do poder (pois «*demos*» aponta para um grupo sem lugar específico na sociedade), que só se assume enquanto grupo justamente quando exige ser incluído, passando a ser tido em conta pelos órgãos do Governo ou participando directamente nos mecanismos de regulação e decisão. Veramente, quanto mais radical, mais a democracia perturba a ordem mantida pelas hierarquias de riqueza, conhecimento e poder institucionalizados, dado que é desencadeada quando um grupo previamente excluído (trabalhadores precários, desempregados, mulheres, sectores racializados, *et caetera*) dá um passo em frente e faz sentir a sua inclusão na sociedade, impondo uma representação equivalente à sua participação na vida social. Ao ponto de, em tempos recentes de democracia demo-liberal, ter sido necessário recordar que havia um antagonismo económico entre os 99% e o remanescente 1% da população, o qual concentrava a parte de leão do capital político.

#### **4. Democracia política e democracia económica: *Indignados* perante o neoliberalismo**

Como aludido *supra*, uma marca-de-água do nosso presente histórico foram as crises particularmente espoletadas pela implosão económica que principiou a 2008 e as ondas de rebelião popular incendiadas em 2010. As tensões inerentes às faltas de democracia económica no Norte Global e às faltas de democracia política na Primavera Árabe interligaram-se de um

modo inédito. Foi trazido à evidência, literalmente para a praça pública, como o Presente se encontra globalmente pautado por violências estruturais – tanto pela repressão sanguinária de governos autoritários como pela predação inerente a um modelo de produção que desconsidera os limites materiais terrestres, inflacionado por uma economia especulativa e fantasiosa –, espelhado nas maiores manifestações de *kratos* do *demos* anteriormente reprimido. Reflexo de um Mundo há muito globalizado, a noção de Injustiça foi repetidamente expressa no sentimento comum de Indignação, um sentimento que se tornou o catalisador de variadas transformações sociais. O espectro da Resistência percorreu o Mundo a partir de 2011 e desde então não abrandou. Vemo-lo hodiernamente nos movimentos ecologistas anticapitalistas, contra as fantasias neoliberais, no Norte e no Sul globais, pela descarbonização, decrescimento e fim do modelo extrativista; na luta contra o patriarcado e o fundamentalismo religioso no Irão (cogite-se no movimento «Mulher, Vida, Liberdade»), nos EUA (tenha-se em mente a reorientação do Partido Republicano para o trumpismo) ou no Brasil (pense-se no militarismo bolsonarista); nos apelos à paz, ao respeito pelo princípio da autodeterminação dos povos e ao fim das práticas colonialistas, na Palestina, em Taiwan e mais recentemente na Ucrânia.

Conquanto obviamente todas estas manifestações de vontade e poder popular sejam marcadas pela heterogeneidade e contingências próprias, não deixam de revelar diversas semelhanças e influências mútuas, numa aproximação inclusiva, radical e inédita aos valores da Igualdade, da Fraternidade e da Solidariedade, consolidando a partilha de experiências de universalidade que influenciam gerações em todo o Mundo. A sensação de ruptura com a velha ordem e a assunção de uma nova, assente num eixo igualitário democrático, tem conduzido a projetos sociais globais cujos ecos se afiguram historicamente comparáveis somente aos do “terramoto” liberal do séc. XVIII – desde logo porque o fosso social atinente à distribuição de riqueza hodiernamente existente é apenas comparável ao desse período, como *e.g.* tem evidenciado Thomas Piketty (2014, 2020), com todas as tensões sociais que tal gera. Em suma, no séc. XXI as pelejas por democracia política têm-se indubitavelmente fundindo com as reivindicações por democracia económica.

Como inevitável consequência, também a constituição e legitimação do poder democrático tem vindo a experienciar um conjunto de mudanças reivindicadas pelos vários *demos*. Mais do que estratégias de ocupação

e de acampadas no espaço público, os movimentos sociais têm desenvolvido nestes últimos anos mecanismos horizontais de organização interna respeitantes da sua composição enquanto «multidão» (Hardt & Negri, 2005), destarte englobando indiferenciadamente indivíduos provenientes de todas as minorias, outrora segregados de acordo com os mais variados critérios (económico, religioso, sexual, etário, etc.). Estes mecanismos assentam numa lógica de democracia directa, rejeitando a proeminência de lideranças individuais, deliberando em assembleias e agindo em regra por consenso. A participação activa de tantos indivíduos, pertencentes aos mais diferentes escalões etários e sociais, imprimiu um fôlego democrático genérico inédito.

À laia de ilustração, e como registado por Noam Chomsky (2013), David Graeber (2013) ou Costas Douzinas (2013), *inter alios*, recorde-se como nos diversos Movimentos *Occupy* em 2011 e 2012, onde se assumira uma divisão do mundo entre a «plutonomia» e o «precariado», foram deliberadas em assembleias populares de milhares de cidadãos medidas como a abolição da personalidade jurídica das empresas ou a alteração do código fiscal, de modo a repor um sistema tributário que finde com a isenção de impostos das classes mais ricas. No caso português, relembramos as iniciativas de uma auditoria cidadã à Dívida Pública, fruto das assembleias formadas no seguimento das manifestações promovidas pelos Movimentos *12 de Março* e *15 de Outubro*, em 2011.<sup>8</sup> Independentemente das simpatias ou antipatias geradas por estes fenómenos, um sucesso indesmentível que lhes é devido foi a inserção no debate público de problemas antes não discutidos, paradigmaticamente o da escandalosa desigualdade na concentração de riqueza da população nos EUA (expresso desde logo através dos *slogans* “99% VS 1%” e “*We are the 99%*”), ecoada por todo o globo. Muitas/os cogitaram então que os sistemas económico e político do Norte Global iriam ser inevitavelmente alterados, pois a fase do neoliberalismo havia chegado ao seu fim (um diagnóstico que até ver se revelou precipitado).

Sucede que a má relação que o neoliberalismo tem com a questão democrática é mormente olvidado. Recorde-se que o neoliberalismo é uma opção de Economia Política que desde a sua fase embrionária (em rigor, ordoliberal), na Alemanha nazi da década de 1930, assume uma relação de interde-

<sup>8</sup> Cfr. [http://movimento12m.org/blog/?page\\_id=14](http://movimento12m.org/blog/?page_id=14); <http://www.15outubro.info/2011/10/auditoria-popular-divida-publica.html>; <<http://expresso.sapo.pt/protesto15outubro> (compulsados em 05-12-13). Para um retrato deste período *vide e.g.* Varela & Santa (2023): pp. 423-436.



pendência entre a Economia e o Direito.<sup>9</sup> Correspondendo inicialmente a uma visão pouco credível de uma minoria de intelectuais, nas décadas de 1970/1980 tornou-se globalmente dominante, evidenciando como em apenas meio século é possível fazer triunfar um projecto social outrora marginalizado. Em Portugal, foi a partir da Revisão Constitucional de 1989 que se veio a tornar hegemónico. O «esforço sistemático» desta ideologia para derrubar todos os «pilares» do Estado Social (Rodrigues, 2022: pp. 70-71) e reconstruir a ordem capitalista liberal no Pós-Guerra Mundial pauta-se por políticas de privatização, de liberalização e de rerregulação, com a especial característica de ser exercido por «elites tecnocráticas protegidas da democracia» (*idem, ibidem*, p. 156). Reflectindo uma despolitização da Política por via do encantamento do “Mercado”, «o neoliberalismo é sempre um intervencionismo jurídico-político» (*idem, ibidem*: pp. 246-247; *hoc sensu* Wright, 2022: p. 147), o que permite institucionalizar escolhas económicas e regular a sua operação através da nomocracia, num caminho cada vez menos democrático.

Sabendo como o âmago da economia política neoliberal em Portugal foi legalizado entre a adesão (não referendada) à Comunidade Económica Europeia em 1986 e a geração do Sistema Monetário Europeu em 1992, a sua operação assenta hoje no protagonismo das Entidades Reguladoras.<sup>10</sup> Com méritos e deméritos próprios (de que não cabe versar aqui) o certo é que granjearam uma importância central na Economia, nacional e comunitária, não obstante as críticas sobre o défice de legitimidade democrática destas instituições. Ao ponto de se poder falar hoje-em-dia numa «república de reguladores» ou de se ver aqui o «nó górdio da democracia», na senda de Gomes Canotilho (1999, p. 105). Podemos facilmente acompanhar esta taxonomia ao mirar o artigo 3º da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras (Lei nº 67/2013, de 28 de Agosto),<sup>11</sup> onde se positiva a sua autonomia

<sup>9</sup> Cfr. Böhm, Eucken & Grossmann-Doerth, 1989: pp. 16, 24-25. Por todos, *vide* Rodrigues, 2022.

<sup>10</sup> Para uma caracterização do Estado Regulador português e sua constelação jurídica *vide inter alios* Santos, Gonçalves, Marques, 2022: pp. 207-543; Moncada, 2018: pp. 401-602; Lourenço, 2022.

<sup>11</sup> Artigo 3º (Natureza e requisitos): “1. As entidades reguladoras são pessoas coletivas de direito público, com a natureza de entidades administrativas independentes, com atribuições em matéria de regulação da atividade económica, de defesa dos serviços de interesse geral, de proteção dos direitos e interesses dos consumidores e de promoção e defesa da concorrência dos setores privado, público, cooperativo e social. 2. Por forma a prosseguirem as suas atribuições com independência, as entidades reguladoras



profunda, assim desligada da tutela e/ou superintendência do Estado (e inerente controlo democrático indirecto dos eleitores), bem como a concentração de um conjunto de poderes proto-legislativos, administrativos e sancionatórios (assentes num remodelado Direito Contraordenacional, que em parte escapa ao controlo judicial tradicional – *vide* Brandão, 2017), fazendo tábua rasa do princípio da separação de poderes.

### **5. Repto conclusivo: a iniciativa de cidadania europeia – para *politai*, não *idiotai***

No ponto diametralmente oposto, deparamo-nos então com a ICE. Em termos de enquadramento teórico e face ao exposto nos pontos (2.) e (3.), a ICE é um excelente exemplo de um mecanismo que concretiza uma teoria procedimentalista da legitimidade democrática, alimentando-se de uma ética republicana, porque apelante à consciência cívica de cada indivíduo. Sintomaticamente, é também um meio que privilegia a modalidade de democracia directa ou participativa (tomando-se aqui os termos como sinónimos) transnacional, tendo a benesse adicional de também se conjugar a modalidade da democracia associativa e, em última instância, de poder ser apoiada pela democracia representativa. Ou seja, ainda que na sua forma primordial a ICE se manifeste como um meio de democracia directa que transcende as fronteiras dos Estados-Membros da UE, consoante o tipo de mobilização e apoios granjeados poderá interligar-se sucessivamente com as outras duas modalidades. Ademais, o facto de qualquer cidadão poder desencadear ou apoiar uma ICE possibilita, em parte, superar o busílis da abstracção e universalização artificial que a qualidade de cidadã/cidadão sugere, atendendo a que não há quaisquer restrições identitárias a limitar este meio de democracia participativa.

Em termos de direito (objectivo) originário, o Tratado de Lisboa (que entrou em vigor a 01 de Dezembro de 2009) positivou este mecanismo inovador de democracia participativa,<sup>12</sup> possibilitando às cidadãs e cidadãos

*devem observar os requisitos seguintes: a) Dispor de autonomia administrativa e financeira; b) Dispor de autonomia de gestão; c) Possuir independência orgânica, funcional e técnica; d) Possuir órgãos, serviços, pessoal e património próprio; e) Ter poderes de regulação, de regulamentação, de supervisão, de fiscalização e de sanção de infrações; f) Garantir a proteção dos direitos e interesses dos consumidores.”*

<sup>12</sup> Nomeadamente no artigo 11º, nº 4, do Tratado da União Europeia

«Um milhão, pelo menos, de cidadãos da União, nacionais de um número significativo de Estados-Membros, pode tomar a iniciativa de convidar a Comissão Europeia a, no âmbito das suas atribuições,

da UE espoletar procedimentos legislativos ou actos jurídicos, desde 2012. Contando dessarte com pouco mais de uma dezena de anos em vigência, e tendo já beneficiado de alguma reconfiguração procedimental,<sup>13</sup> o seu *modus operandi* é transparente e acessível (desde logo pela via digital<sup>14</sup>), estando em teoria literalmente ao alcance de todas/os as/os titulares de cidadania comunitária.

Não obstante, os dois requisitos mínimos que caracterizam a ICE – a reunião de 1 milhão de eleitores subscritores, oriundos de pelo menos 7 Estados-Membros – têm-se revelado óbices para o sucesso de numerosos procedimentos. Quando reunidas as condições necessárias, possibilita-se a intervenção directa na orientação das mais diversas políticas comunitárias: Protecção do Meio Ambiente, Agricultura, Protecção do Consumidor, Protecção Animal, Segurança Alimentar, Energias Renováveis, Transportes Públicos, Ajuda Humanitária, Rendimento Básico Incondicional, *et caetera*. É um mecanismo indubitavelmente deliberativo, afecto aos modelos de democracia directa e de bases, de dinâmica ascendente, pois parte da base directa dos cidadãos e ruma à Comissão Europeia.<sup>15</sup>

Note-se, todavia, que se trata de um mecanismo de «iniciativa de agenda», mais do que de «iniciativa popular» (Carvalhais, 2011: pp. 73-75). Importa realçar, pois, que mesmo entre os cultivadores do Direito da UE se levantaram reservas *ab initio* quanto à real utilidade deste mecanismo. Como realça Jónatas Machado (2010: p. 254), «refira-se que se trata apenas de fazer um *convite* para que haja uma *proposta*. Não se trata de um referendo e muito menos de um referendo vinculativo. Nem sequer se trata

*apresentar uma proposta adequada em matérias sobre as quais esses cidadãos considerem necessário um ato jurídico da União para aplicar os Tratados.»*

Complementarmente, o artigo 24º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia positiva:

*«O Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de regulamentos adotados de acordo com o processo legislativo ordinário, estabelecem as normas processuais e as condições para a apresentação de uma iniciativa de cidadania na aceção do artigo 11º do Tratado da União Europeia, incluindo o número mínimo de Estados membros de que devem provir os cidadãos que a apresentam.»*

<sup>13</sup> Primeiramente disciplinada pelo Regulamento (UE) nº 211/2011 de 16 de Fevereiro de 2011, a ICE ficou depois sujeita ao Regulamento (UE) nº 2019/788, de 17 de Abril de 2019.

<sup>14</sup> Vide <[https://citizens-initiative.europa.eu/how-it-works\\_pt](https://citizens-initiative.europa.eu/how-it-works_pt)> (acedido em 12.11.23).

<sup>15</sup> Para uma descrição do seu funcionamento e análise de regime jurídico, e indo além dos capítulos presentes neste livro, vide Carvalhais (2011); Alves (2012); Alves & Magalhães (2019); Alves & Barata (2022); Alves & Barata (2023); e Pacheco & Lopes (2023), *inter alios*.

de um direito de iniciativa popular propriamente dito, na medida em que cabe à Comissão decidir se elabora, ou não, uma proposta. O mesmo complementa a faculdade de que o Conselho dispõe de solicitar uma proposta à Comissão. Por outras palavras, a Comissão continua a deter um direito exclusivo de iniciativa legislativa.»

Ao tempo a que se escreve este texto (Novembro de 2023), das mais de 100 iniciativas registadas já sujeitas à votação, desde 2012 apenas 9 chegaram ao patamar “final” (*idem est*, recolheram 1 milhão de assinaturas) e foram examinadas pela Comissão Europeia, sendo que dificilmente se poderá dizer que versam sobre temas fraturantes. Designadamente, «*Um de nós*» [ECI(2012)000005]; «*A água e o saneamento são um direito humano! A água é um bem público, não uma mercadoria!*» [ECI(2012)000003]; «*Stop Vivisection*» [ECI(2012)000007]; «*Minority SafePack – Um milhão de assinaturas pela diversidade na Europa*» [ECI(2017)000004]; «*Proibição do glifosato e proteção das pessoas e do ambiente contra pesticidas tóxicos*» [ECI(2017)000002]; «*End the Cage Age*» [ECI(2018)000004]; «*Salvar as abelhas e os agricultores! Rumo a uma agricultura amiga das abelhas para um ambiente saudável*» [ECI(2019)000016]; «*Fim da remoção e do comércio de barbatanas de tubarão*» [ECI(2020)000001]; e «*Cosméticos sem crueldade – por uma Europa sem testes em animais*» [ECI(2021)000006]. Destas 9, somente 3 desencadearam iniciativas legislativas da Comissão.

É ainda evidente que, topicamente, a maioria das iniciativas que chegaram à Comissão versam sobre os Direitos ao Ambiente e dos Animais, espelhando assim o perfil de engajamento das cidadãs e dos cidadãos envolvidas/os. Obviamente, nada impede que sejam lançadas iniciativas que tenham na mira mudanças económicas estruturais com impacto significativo em toda a UE. A título de exemplo, no Estio de 2023 foi registada a campanha «*Taxing great wealth to finance the ecological and social transition*» [ECI(2023)000006], almejando granjear o apoio e pressão necessários para uma inovadora política fiscal defendida há muito por diversos economistas europeístas – entre os quais Thomas Piketty (2021, pp. 221-326), elucidativamente. Todavia, conhecendo de antemão como pode operar a *Realpolitik* no que concerne às políticas financeira e económica (por todos, *vide* Varoufakis, 2017), revelar-se-ia uma lição de profunda maturidade democrática se tal mudança fosse introduzida a partir desta ICE.

\* \* \*

Não obstante os sucessos assinalavelmente tímidos deste mecanismo de democracia participativa e a disponibilidade institucional da UE para o aperfeiçoar, o facto de a ICE não se tornar vinculativa, consistindo meramente num repto para a Comissão agir, mina a sua credibilidade e eficácia *ab initio*. Conquanto seja expressão de uma via de democracia directa, o seu hodierno *modus vivendi* não permite, de todo, compensar o défice democrático que ainda assola as instituições europeias.<sup>16</sup> Por outro lado, poucas/os serão aquelas/es que descordarão que a revitalização da Democracia se apresenta como um dos grandes desafios do nosso presente histórico. Afinal, começamos a vê-la a decair paulatinamente: pela dissolução institucionalizada do modelo de Estado Social, garante indissociável do Estado democrático; pelo recrudescimento dos populismos de Extrema Direita, inalienavelmente vocacionados para o autoritarismo antidemocrático; pela absolutização do neoliberalismo, propositadamente construído para estar liberto do escrutínio e decisores democráticos; pela visão próxima da extinção da espécie humana (a par do já ocorrido com tantas outras espécies de terráqueos), dada a transformação extrema das nossas condições de existência, fruto das alterações climáticas.

Mas esta revitalização da Democracia, para ter sucesso e gerar veros efeitos, mostra-se condicionada: urge o retorno a um modelo de cidadania republicano/aristotélico, assente na actividade de *politai*, ao invés das desconsiderações e alienações dos *idiotai* do modelo liberal. Impõe-se, quiçá com uma urgência inédita na História da civilização humana, o cultivo da cidadania participativa, alimentada por mecanismos de democracia directa, que possibilitem o engajamento dos cidadãos com a Coisa Pública e o Bem Comum, ao invés de limitados às suas vidas privadas. Os exemplos dos movimentos sociais destes últimos anos (dos *Indignados* e dos *Occupy*, entre muitos outros) têm justamente recordado quão atinável e simples pode ser essa cidadania activa. Fomos recentemente testemunhas, no fundo, de um retorno às práticas mais orgânicas da Política, ao *modus vivendi* mais puramente democrático.

<sup>16</sup> Não fazendo sentido discutir aqui esta polémica ainda aberta (que vai além da falta de referendos), anote-se como o pomo da discórdia variará inelutavelmente consoante o órgão visado: se *e.g.* o Parlamento Europeu é, por definição, sufragável, o mesmo não se pode dizer do Banco Central Europeu. Enquanto esta arquitectura continuar inescrutável pela via democrática, o défice perpetuar-se-á.

Dessarte, impõe-se o apelo a todas/os as/os cidadãs/ãos para que actuem como *politai*, não como *idiotai*. Um apelo à cidadania activa, que passa pelo envolvimento nos espaços e movimentos mais orgânicos de ruas e praças, assente na participação (ancestral) de *demoi*, mas também pelos mecanismos institucionais já existentes, ao alcance de quaisquer *cives*. A ICE pode tornar-se um desses mecanismos de democratização e de transformação: com pouco mais de uma dezena de anos de efectiva existência, está literalmente na sua infância – mais no início da sua “vida”, do que no fim. Conquanto relativamente recente face à História da Democracia moderna e mesmo tendo sido pouco divulgada e usada, mostra um notório potencial político e jurídico. Se se tornará ou não uma vera «utopia real», capaz de transformar ou contribuir para a mudança indispensável do sistema económico vigente e da visão hegemónica da Economia Política, é prematuro dizer. Mas parece indesmentível que carrega em si esse poder dissidente. É um mecanismo mais simbólico do que prático? Sim. Mas não devemos descurar o poder dos símbolos, para mais se de índole político-jurídica, como qualquer *indignado* o sabe. A Democracia na UE será o que as cidadãs e os cidadãos quiserem que seja – mas devem ter sempre a opção de fazer essa escolha e de poder intervir no rumo das suas vidas. E a Comissão Europeia e o Parlamento terão sempre o dever de ir ao encontro da vontade democrática.

Dizendo de outra forma, talvez o busílis se resume ao que se pode considerar uma questão de «fé» ou de «convicção» na democracia. Subscrevendo justamente as palavras do cultor das utopias reais, faz sentido findarmos com Erik Olin Wright (2010: p. 369) a propósito dessa crença: «*the belief that the more democratic the distribution of power is in a system the more likely it is that humane and egalitarian values will prevail. This presupposes not a belief in the innate goodness of people, but rather the belief that under conditions of a wide and deep democracy people will interact in ways in which the more humane impulses of our nature are more likely to prevail. But democracy can be hijacked. [...] There are no guarantees.*» Vejamos, pois, quantas/os democratas habitam na UE.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Sob diferentes prismas, o *topos* do ponto 1. foi também abordado em Almeida (s.d., no prelo); o do ponto 2. em Almeida (2014a); os dos pontos 3. e 4. em Almeida (2014c), (2016) e (2020); e o do ponto 5. em Almeida (2014b).

## Bibliografia

- Agamben, G. (1998). *Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life*. Stanford University Press.
- Almeida, M. (2014a). O *Kairós* do Direito à Manifestação. *Boletim de Ciências Económicas – Homenagem ao Prof. Doutor António José Avelãs Nunes*, Vol. LVII, Tomo I (pp. 115-146), Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra Editora.
- Almeida, M. (2014b). O Leviatã da Política Externa da UE e a cidadania comprometida. *Revista Debater a Europa*, 11, 99-115.
- Almeida, M. (2014c). Rudimento de biopolítica no direito romano. *Humanitas*, 66, 207-229.
- Almeida, M. (2016). A virtuosidade da Resistência nas Declarações fundantes do presente histórico. Em F. Bronze, J. Linhares, M. Marques, A. Gaudêncio (coord.), *Juízo ou decisão? O problema da realização jurisdicional do direito. VI Jornadas de Teoria do Direito, Filosofia do Direito e Filosofia Social* (pp. 195-226), Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.
- Almeida, M. (2020). “Juristas de todo o Mundo, lede Marx!” A relevância de *Zur Judenfrage* para o Pensamento Jurídico Crítico em geral e para a Filosofia dos Direitos Humanos em particular. Em Grupo de Estudos Marxistas (org.), *III Congresso Internacional Marx em Maio 2018. No bicentenário do nascimento de Karl Marx* (pp. 399-412), Grupo de Estudos Marxistas.
- Almeida, M. (s.d.) Distopia e Utopia na Juridicidade: Reflectindo com Platão, Ernst Bloch e Erik Olin Wright. Em J. Costa, J. Linhares, M. Marques, A. Gaudêncio, L. Vale (coord.), *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Fernando José Bronze*, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (no prelo).
- Alves, D. (2012). A entrada em vigor do direito de iniciativa de cidadania europeia. *Revista Jurídica Portucalense*, 15, 49-56.
- Alves, D., & Barata, M. (2022). A iniciativa de cidadania europeia na jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia. Em F. Veiga, R. Alves, M. Fonseca (coord.), *Diálogos dos Direitos Humanos* (pp. 563-577), Instituto Iberoamericano de Estudos Jurídicos.
- Alves, D., & Barata, M. (2023). A Democracia Participativa e a Iniciativa de Cidadania Europeia (em linha). *Revista Minerva Universitária*, disponível em <<https://www.revista-minerva.pt/a-democracia-participativa-e-a-iniciativa-de-cidadania-europeia/>> (consultado em 13.11.23).
- Alves, D., & Magalhães, M. (2019). A Iniciativa de Cidadania Europeia num Contexto de Democracia. *Revista Direitos Humanos e Democracia*, 7 (14), 15-29.
- Böhm, F., Eucken, W., & Grossmann-Doerth, H. (1989) The Ordo Manifest of 1936. Em A. Peacock, H. Wilgerodt (ed.), *Germany's Social Market Economy: Origins and Evolution* (pp. 15-26), Palgrave Macmillan.
- Brandão, N. (2017). O direito contraordenacional económico na Era da Regulação. Em F. Loureiro (coord.), *A proteção dos direitos humanos face à criminalidade económica globalizada – Atas da Conferência Internacional* (pp. 87-118), CIIDH – Escola de Direito da Universidade do Minho.
- Bronze, F. (2010). *Lições de Introdução ao Direito*. Wolters Kluwer Portugal, Coimbra Editora.

- Canotilho, J. (1997). *Direito Constitucional e Teoria da Constituição* (7ª ed., reimp.). Almedina.
- Canotilho, J. (2009). O princípio democrático sobre a pressão dos novos esquemas regulatórios. *Revista de Direito Público e Regulação*, 1, 99-107.
- Carvalho, I. (2011). Iniciativa de Cidadania Europeia: Mais e Melhor Democracia na UE? European Citizenship Initiative: More and Better Democracy in the EU? *Perspectivas – Journal of Political Science*, 5, 71–93.
- Carvalho, O. (1997). Para um Novo Paradigma Interpretativo: o Projecto Social Global. *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, 73, 1-17.
- Castaño, D., & Rezola, M. I. (2021). *Conselho da Revolução 1975-1982. Uma Biografia*. Edições 70.
- Chomsky, N. (2013). *Occupy*. Antígona.
- Christiano, T. (2004). The authority of democracy. *The Journal of Political Philosophy*, 12 (3), 266–290.
- Cunha, P. (2010). *Para uma Ética Republicana: Virtude(s) e valore(s) da República*, Coisas de Ler.
- Douzinas, C. (2013). *Philosophy and Resistance in the Crisis: Greece and the Future of Europe*. Polity Press.
- Douzinas, C. (2019) *The Radical Philosophy of Rights*. Routledge.
- Douzinas, C., & Gearey, A. (2005). *Critical Jurisprudence. The Political Philosophy of Justice*. Hart Publishing.
- Estanque, E., & Costa, D. (2021). Transformar o capitalismo com utopias reais: em torno do legado de Erik Olin Wright. Uma introdução. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 124, 101-110.
- Gaudêncio, A. (2013) *Entre o Centro e a Periferia. A perspetivação ideológico-política da dogmática jurídica e da decisão judicial no Critical Legal Studies Movement*. Lumen Juris.
- Gouges, O. (2010). *Declaração dos direitos da mulher e da cidadã* [1791]. Nova Delphi.
- Graeber, D. (2013). *Projeto Democracia*. Editorial Presença.
- Fitzpatrick, P. (2001). *Modernism and the Grounds of Law*. Cambridge University Press.
- Habermas, J. (2004). *The Theory of Communicative Action – Volume 1. Reason and the Rationalization of Society* [1981] (reimp.). Polity Press.
- Habermas, J. (2006). *The Theory of Communicative Action – Volume 2. Lifeworld and System: A Critique of Functionalist Reason* [1981] (reimp.). Polity Press.
- Habermas, J. (2011). *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy* [1992] (reimp.). Polity Press.
- Habermas, J. (2013). *The Crisis of the European Union. A Response*. Polity Press.
- Hardt, M., & Negri, A. (2005). *Multitude. War and Democracy in the Age of Empire*. Penguin.
- Jenkins, C., & Wallace, M. (1996). The Generalized Action Potential of Protest Movements: The New Class, Social Trends, and Political Exclusion Explanations, *Sociological Forum*, 11 (2), 183-207.
- Leão, D. (2012). *A Globalização no Mundo Antigo – do polites ao kosmopolites*. Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Lourenço, A. (2022). (coord.) *O Estado Regulador em Portugal. Evolução e Desempenho* [em linha]. Fundação Francisco Manuel dos Santos. Disponível em <<https://www.ffms.pt/pt-pt/estudos/estado-regulador-em-portugal-evolucao-e-desempenho>> (compulsado em 04.08.2023).



- Löwy, M. (2016). *Utopias. Ensaio sobre Política, História e Religião*. Ler Devagar, Unipop.
- Machado, J. (2010). *Direito da União Europeia*. Wolters Kluwer Portugal, Coimbra Editora.
- Mansell, W. (2015). *A Critical Introduction to Law* (4ª ed.). Routledge.
- Marques, M. (2003). *Codificação e paradigmas da modernidade*. Edição do autor.
- Marx, K. (1989). A Questão Judaica [1844]. Em *Manuscritos Económico-Filosóficos* (pp. 33-73). Edições 70.
- Moncada, L. (2018). *Direito Económico* (7ª ed.). Almedina.
- Morgado, M. (2010). Filosofia política e democracia. *Análise Social*, 45 (196), 467-489.
- Neves, C. (2003). *A crise actual da filosofia do direito no contexto da crise global da filosofia. Tópicos para a possibilidade de uma reflexiva reabilitação*. *Studia Iuridica*, 72, Universidade de Coimbra – Boletim da Faculdade de Direito, Coimbra Editora.
- Oldfield, A. (1990). Citizenship: an unnatural practice? *The Political Quarterly*, 61 (2), 177-187.
- Pacheco, Y., & Lopes, D. (2023). (eds.) *European Citizens' Initiative: A Tool for Engagement and Active Citizenship. Workbook ECI from A to Z*. Universitätsverlag Göttingen.
- Parijs, P. (1996). Is democracy compatible with justice? *Journal of Political Philosophy*, 4 (2), 101-117.
- Piketty, T. (2014). *O Capital no Século XXI*. Temas e Debates – Círculo de Leitores.
- Piketty, T. (2020). *Capital e Ideologia*. Temas e Debates – Círculo de Leitores.
- Piketty, T. (2021). *Pelo Socialismo! Crónicas, 2016-2020*. Temas e Debates – Círculo de Leitores.
- Rodrigues, J. (2022). *O Neoliberalismo não é um Slogan. Uma história de ideias perigosas*. Tinta-da-china.
- Rosas, J. (2012). *Concepções de Justiça*. Edições 70.
- Rosas, J., Thaler, M., & González, I. (2012). Filosofia Política. Em P. Galvão (org.), *Filosofia. Uma Introdução por Disciplinas* (pp. 175-213). Edições 70.
- Santos, A., Gonçalves, M., & Marques, M. (2022). *Direito Económico* (8ª Ed). Almedina.
- Unger, R. (2015). *The Critical Legal Studies Movement. Another Time, A Greater Task*. Verso.
- Varela, R. (2014). *História do Povo na Revolução Portuguesa 1974-75*. Bertrand.
- Varela, R., & Santa, R. (2023). *Breve História de Portugal. A Era Contemporânea (1807-2020)*. Bertrand.
- Varoufakis, Y. (2017). *Adults in the Room. My Battle with Europe's Deep Establishment*. The Bodley Head.
- Vieira, M., & Silva, F. (2010). *O Momento Constituinte. Os Direitos Sociais na Constituição – Debates*. Almedina.
- Wall, I., Middleton, F., Shah, S., & CLAW (2021). *The Critical Legal Pocketbook*. Counterpress.
- Walzer, M. (2003). Philosophy and Democracy [1981]. Em T. Christiano (ed.), *Philosophy and Democracy – An Anthology* (pp. 258-274). Oxford University Press.
- Wright, E. (2010). *Envisioning Real Utopias*. Verso.
- Wright, E. (2022). *Como Ser Anticapitalista no Século XXI*. Edições 70.
- Young, I. (2003). Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship [1989]. Em T. Christiano (ed.), *Philosophy and Democracy – An Anthology* (pp. 287-309). Oxford University Press.
- Žižek, S. (2012). *The year of dreaming dangerously*. Verso.



# TECNOLOGIA E PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA: O IMPACTO DAS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO NAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS E NA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

NUNO SALVADOR

**Resumo:** As Tecnologias de Informação (TI) têm sido fundamentais na transição para a Sociedade da Informação e do Conhecimento, desempenhando um papel crucial na redefinição da participação cidadã e democrática. A era digital, potenciada pela Internet e pelas plataformas digitais, promoveu a democratização do acesso à informação, simplificando a participação dos cidadãos no processo legislativo. A digitalização dos processos legislativos permitiu uma gestão mais eficaz de documentos e tramitação de propostas, promovendo a transparência e a responsabilização. Plataformas online especializadas, muitas apoiadas por inteligência artificial, revolucionaram a participação cidadã no processo legislativo, permitindo a submissão, o debate e a votação de propostas legislativas. Em Portugal, por exemplo, a plataforma “Participação Legislativa Online” e várias iniciativas legislativas iniciadas por cidadãos são a prova viva do papel transformador da tecnologia na promoção da democracia participativa.

No entanto, a implementação de TI no domínio democrático também apresenta desafios significativos, como questões de privacidade e segurança dos dados. O Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD) da União Europeia surge como um mecanismo crucial para proteger a privacidade dos cidadãos envolvidos. A literacia digital é essencial para garantir uma participação cidadã eficaz, informada e ética, exigindo esforços contínuos de formação e sensibilização.

A evolução tecnológica tem ampliado a voz do cidadão, tornando os processos legislativos mais transparentes e representativos, mas requer uma reflexão contínua para garantir que a tecnologia sirva os ideais democráticos, promovendo uma sociedade mais justa e participativa. Este panorama demonstra o potencial e os desafios que a intersecção entre tecnologia e democracia apresenta na era digital, sublinhando a necessidade de um compromisso contínuo com a privacidade, segurança e literacia digital.

**Palavras-chave:** Tecnologias de Informação (TI), Participação Cidadã, Privacidade e Segurança dos Dados, Literacia Digital

**Abstract:** Information Technologies (IT) have been fundamental in the transition to the Information and Knowledge Society, playing a crucial role in redefining citizen and democratic participation. The digital age, powered by the Internet and digital platforms, has promoted the democratization of access to information, simplifying citizens' participation in the legislative process. The digitization of legislative processes has allowed for more efficient management of documents and the processing of proposals, promoting transparency and accountability. Specialized online platforms, many supported by artificial intelligence, have revolutionized citizen participation in the legislative process, allowing legislative proposals to be submitted, debated and voted on. In Portugal, for example, the "Online Legislative Participation" platform and various citizen-initiated legislative initiatives exemplify the transformative role of technology in promoting participatory democracy.

However, the implementation of IT in the democratic domain also presents significant challenges, such as privacy and data security issues. The European Union's General Data Protection Regulation (GDPR) has emerged as a crucial mechanism for protecting the privacy of the citizens involved. Digital literacy is essential to ensure effective, informed and ethical citizen participation, requiring ongoing training and awareness-raising efforts.

Technological evolution has amplified the voice of the citizen, making legislative processes more transparent and representative, but requires continuous reflection to ensure that technology serves democratic ideals, promoting a fairer and more participatory society. This overview demonstrates the potential and challenges that the intersection of technology and democracy presents in the digital age, underlining the need for a continued commitment to privacy, security and digital literacy.

**Keywords:** Information Technology (IT), Citizen Participation, Data Privacy and Security, Digital Literacy

## 1. Introdução

Vivemos numa era em que a tecnologia está presente em quase todos os aspetos da nossa vida quotidiana. Desde os primórdios da computação até à atualidade, a evolução tecnológica tem sido exponencial, moldando a forma como comunicamos, trabalhamos e, de forma mais pertinente para este capítulo, como participamos nos processos democráticos. As Tecnologias de Informação (TI) têm contribuído em muito para estas inovações, possibilitando a criação de sistemas e plataformas que facilitam a interação entre cidadãos e instituições governamentais, quer nacionais, quer europeias.

A Constituição da República Portuguesa, no seu preâmbulo, destaca a importância de uma democracia participativa, e a realização deste ideal tornou-se mais tangível com o advento das TI. Estas ferramentas, quando bem implementadas, têm o potencial de ampliar a voz do cidadão, dando-lhe eco, tornando assim os processos legislativos mais transparentes e acessíveis ao cidadão comum.

No contexto europeu, a iniciativa de cidadania é um mecanismo que permite aos cidadãos participarem ativamente na formulação de políticas da União Europeia. Com a digitalização, este processo tornou-se mais eficiente, permitindo uma maior inclusão e representatividade. No entanto, como em qualquer sistema, existem desafios inerentes à implementação e gestão destas plataformas digitais.

Neste capítulo, propomo-nos a explorar a intersecção entre a tecnologia e a democracia, focando-nos especificamente no impacto das TI nas iniciativas legislativas e na participação cidadã. Faremos também um breve enquadramento jurídico do tema. Através de uma análise crítica e reflexiva, procuraremos entender como é que as TI podem continuar a potenciar uma participação democrática mais robusta e inclusiva.

### **A iniciativa Legislativa dos cidadãos**

O direito de iniciativa legislativa dos cidadãos está consagrado no artigo 167º nº 1 da Constituição da República Portuguesa. A regulamentação e procedimentos relativos a uma iniciativa legislativa de cidadãos são definidos pela Lei nº 17/2003, datada de 4 de junho na sua atual redação. Este

diploma estabelece os critérios e procedimentos que devem ser seguidos para que os cidadãos tenham a possibilidade de propor a criação ou a alteração de leis. Em termos muito resumidos, esta lei concede aos cidadãos portugueses a capacidade de submeter propostas legislativas ao Parlamento, desde que satisfaçam requisitos específicos, como a recolha de um número mínimo de assinaturas de apoio. Posteriormente, estas propostas são sujeitas a análise por parte do Parlamento, que determinará se devem ser transformadas em projetos de lei a serem debatidos e votados. O objetivo subjacente à Lei nº 17/2003 é fomentar a participação ativa dos cidadãos no processo legislativo em Portugal.

Mas o direito à participação legislativa dos cidadãos não se esgota aqui, uma vez que também o artigo 115º da Constituição prevê este tipo de iniciativa possa igualmente originar a convocação de um referendo, no entanto, neste caso, estes só podem ter por objeto “questões de relevante interesse nacional que devam ser decididas pela Assembleia da República ou pelo Governo”.

A consagração do direito dos cidadãos de submeterem iniciativas legislativas à Assembleia da República representou, por si só, um passo de grande relevância na promoção de um mecanismo fundamental para a participação dos cidadãos na vida política. Além disso, serviu como um elemento crucial para estreitar a ligação entre os cidadãos e o Parlamento que os representa.

Para Gonçalves, G. P. (2019), “No essencial, o direito de petição legislativa, tal como a iniciativa legislativa de cidadãos, visam aprofundar o grau de envolvimento dos cidadãos na tomada de decisão política imanente ao ato legislativo.”

### **O que envolve a iniciativa legislativa?**

O direito à iniciativa legislativa confere a um conjunto de cidadãos eleitores a capacidade de submeter propostas de lei à Assembleia da República (AR) e de participar no correspondente processo legislativo.

Para que as propostas de lei apresentadas por cidadãos sejam aceites, é necessário que tenham sido assinadas por, no mínimo, 20 mil eleitores. Podem ser autores de iniciativas legislativas os cidadãos inscritos no recenseamento eleitoral, quer em território nacional, quer no estrangeiro.

### **O que pode ser objeto de uma iniciativa legislativa dos cidadãos?**

As iniciativas legislativas dos cidadãos podem abranger todas as áreas que estão sujeitas à competência legislativa da Assembleia da República (nos termos dos artigos 164º e 165º da CRP). No entanto, não podem incluir alterações à Constituição nem assuntos exclusivos da alçada do Governo, como aqueles relacionados com a sua organização e funcionamento (artigo 198º da CRP) ou das Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas (artigo 227º).

Além disso, amnistias e perdões genéricos, bem como questões de natureza orçamental, tributária ou financeira, não podem ser abrangidos por estas iniciativas.

Os cidadãos também não podem apresentar iniciativas que violem a Constituição ou os princípios nela consignados, nem propostas de lei que não especifiquem de forma concreta as alterações legislativas pretendidas. O mesmo se aplica a projetos de lei que impliquem um aumento das despesas ou uma redução das receitas previstas no Orçamento do Estado em vigor.

### **Quais as etapas de um processo de iniciativa legislativa dos cidadãos**

Após a submissão da iniciativa, a Assembleia da República (AR) verifica se a mesma cumpre os requisitos necessários, incluindo a validação das assinaturas. Se a iniciativa for considerada válida, o Presidente da AR ordena a sua publicação no *Diário da Assembleia da República* e encaminha-a para uma comissão especializada. Esta comissão tem 30 dias para elaborar um relatório e parecer sobre a iniciativa. Se o tema da iniciativa for considerado particularmente relevante, a comissão pode propor que seja discutida publicamente. Após obter um parecer favorável da comissão, o presidente da AR agenda a discussão e votação na generalidade durante uma das 10 reuniões plenárias seguintes, notificando a comissão representativa.

A iniciativa é debatida na AR, e se for aprovada na generalidade, é encaminhada para a comissão competente para uma apreciação detalhada e votação na especialidade. Esta comissão tem o poder de apresentar textos de substituição, ou seja, propor alterações à proposta original.

Este processo visa assegurar que as iniciativas legislativas de cidadãos são adequadamente analisadas e debatidas no âmbito do Parlamento, permitindo assim a participação ativa dos cidadãos no processo legislativo.

É importante notar que a iniciativa legislativa de cidadãos oferece aos cidadãos portugueses a oportunidade de levantar questões e influenciar o

processo legislativo, mas nem todas as iniciativas se tornam leis. O sucesso de uma iniciativa depende do seu apoio popular e da decisão subsequente do Parlamento.

- <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/Iniciativas-sobre.aspx>
- <https://www.cgd.pt/Site/Saldo-Positivo/leis-e-impostos/Pages/iniciativa-legislativa.aspx>
- [http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/n232\\_a05.pdf](http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/n232_a05.pdf)

### **A iniciativa Legislativa na Europa**

A Iniciativa de Cidadania Europeia (ICE) é um instrumento da União Europeia (UE) que foi introduzido com o Tratado de Lisboa, em 2009. Ela permite que os cidadãos da UE participem diretamente no processo legislativo da UE, convidando a Comissão Europeia a apresentar propostas legislativas em áreas que afetam os cidadãos da UE.

A “Iniciativa de Cidadania Europeia”, que pode ser acedida no seguinte url: [https://europa.eu/citizens-initiative/\\_en](https://europa.eu/citizens-initiative/_en), é uma forma singular que permite aos cidadãos da União Europeia influenciar as políticas que os afetam. Esta iniciativa oferece aos cidadãos a oportunidade de solicitar à Comissão Europeia que apresente novas propostas legislativas. Uma vez que uma iniciativa tenha alcançado 1 milhão de assinaturas, a Comissão decidirá sobre a ação a tomar. A título de exemplo, as iniciativas atualmente em curso são:

- “Artigo 4: Parar a tortura e tratamento desumano nas fronteiras da Europa”
- “Ligar todas as capitais europeias e pessoas através de uma rede ferroviária de alta velocidade”
- “Dia Europeu de ‘O Que For Preciso’”
- “Assegurar uma receção digna dos migrantes na Europa”
- “Iniciativa de Cidadania Europeia para REFEIÇÃO VEGANA”
- “APELO PARA ALCANÇAR UM AMBIENTE LIVRE DE TABACO E A PRIMEIRA GERAÇÃO EUROPEIA LIVRE DE TABACO ATÉ 2030”
- “Proteger o Património Rural da UE, Segurança Alimentar e Abastecimento”
- “Focar em Dificuldades de Aprendizagem Específicas ao Nível da UE”

Adicionalmente, a plataforma fornece atualizações sobre novas iniciativas registadas, respostas da Comissão Europeia a iniciativas anteriores e encontros entre os organizadores de iniciativas e membros da Comissão.

A “Iniciativa de Cidadania Europeia” é uma plataforma que permite aos cidadãos da UE terem uma voz mais ativa nas políticas e decisões da União.

Em suma, a Iniciativa de Cidadania Europeia é um exemplo de como os Tratados europeus

buscam envolver os cidadãos da UE no processo de tomada de decisões da União Europeia, tornando a política da UE mais acessível e responsiva às preocupações dos cidadãos.

É importante notar que o sucesso de uma ICE depende sempre do cumprimento dos procedimentos estabelecidos nos Tratados e na legislação da UE.

## **2. Evolução das Tecnologias de Informação**

As TI têm sido a pedra angular na transição para a Sociedade da Informação e do Conhecimento. Como nos refere, Manuel Castells (1996) a Sociedade da Informação e do Conhecimento é uma sociedade em que a informação e o conhecimento são os principais recursos. É uma sociedade em que o acesso à informação e ao conhecimento é essencial para a participação plena e eficaz na vida social, económica e cultural.

Esta transição tem desempenhado um papel crucial na metamorfose das sociedades ao longo das últimas décadas. Desde os primeiros computadores, máquinas que preenchiam salas inteiras, até aos atuais dispositivos móveis, compactos o suficiente para se acomodarem na palma da nossa mão, a evolução das TI tem sido pautada por inovações incessantes. Estas transformações não só redefiniram a forma como vivemos, trabalhamos e nos relacionamos, mas também como acedemos, processamos e disseminamos o conhecimento numa era globalizada.

### **A emergência da era digital e a democratização da informação**

Com a chegada da Internet na década de 1990, entrámos na era digital. A World Wide Web transformou-se na principal plataforma de partilha e acesso à informação, eliminando barreiras geográficas e temporais. Esta democratização da informação permitiu que qualquer indivíduo, independentemente da sua localização, pudesse aceder a um vasto repositório de conhecimento. Além disso, as redes sociais e as plataformas de colaboração online redefiniram a forma como nos comunicamos e colaboramos.

Para Silva, Jéssica (2012), “A internet facilita o processo de comunicação dos indivíduos e pode servir de instrumento de incentivo à participação civil nos assuntos políticos”.

A era digital não trouxe apenas benefícios. Com a crescente digitalização, surgiram também desafios relacionados com a privacidade, a segurança dos dados e a disseminação de informação falsa. No entanto, é inegável que as TI têm desempenhado um papel crucial na promoção de uma sociedade mais informada e conectada.

As Tecnologias de Informação (TI) têm desempenhado um papel transformador no âmbito das iniciativas legislativas. A sua capacidade de otimizar processos, promover a interação e garantir a transparência dos mesmos, tem moldado a forma como as propostas legislativas são concebidas, debatidas e adotadas.

Segundo Santos, Beatriz & Laranjeiro, Matilde (2023), “As TICs, na realidade, são uma forma de substituir os processos existentes efetuados por pessoas por ações automáticas com o mesmo fim, assim como de auxiliar os processos que continuam a ser realizados por pessoas e, possivelmente, gerar novos processos. Estas alterações beneficiam os serviços, as organizações e o governo, uma vez que produzem valor público e permitem que a produção seja mais barata, mais rápida, melhor e em maior quantidade. [...] Contudo, apesar das suas potencialidades, os artigos consultados concordam com a existência de dificuldades na implementação e perseverança das TICs”.

### **Digitalização dos processos legislativos**

A era pré-digital, caracterizada por processos manuais e burocráticos, contrasta fortemente com a atualidade. A digitalização dos processos legislativos permitiu uma gestão mais eficiente de documentos, propostas e relatórios. Estes, que outrora eram mantidos em arquivos físicos e de difícil consulta, estão agora à distância de um clique, armazenados em bases de dados online. Esta mudança facilitou a tramitação de propostas, reduziu a margem de erro humano e promoveu uma transparência sem precedentes. A possibilidade de rastrear e auditar digitalmente cada etapa do processo legislativo reforça a responsabilização e a integridade dos órgãos envolvidos.



**Plataformas online para submissão e discussão de propostas legislativas**

Estes espaços de interação online tornam-se locais de debate e reflexão, onde diferentes perspectivas e vozes podem ser ouvidas, contribuindo para um processo legislativo mais rico e inclusivo.

O advento da Internet e o desenvolvimento de plataformas online especializadas revolucionaram a participação cidadã no processo legislativo. Estas plataformas, muitas vezes apoiadas por sistemas de inteligência artificial e integradas com sistemas avançados de análise de dados, permitem que cidadãos, independentemente da sua localização geográfica, submetam, debatam e votem em propostas legislativas. Estes espaços digitais tornaram-se autênticos fóruns de discussão, onde diferentes perspectivas são confrontadas, enriquecendo o debate e a qualidade das propostas. Além disso, a capacidade de receber feedback em tempo real dos cidadãos permite uma maior adaptabilidade e resposta às necessidades e preocupações da população.

No entanto, a implementação das TI no domínio legislativo também não está isenta de desafios, como por exemplo a segurança dos dados, sendo uma preocupação primordial, dada a sensibilidade das informações recolhidas e tratadas. Garantir a integridade das plataformas, evitando manipulações ou interferências externas, é outro desafio crítico. Adicionalmente, é imperativo que estas ferramentas sejam desenvolvidas com uma perspectiva inclusiva, garantindo que todos os cidadãos, independentemente da sua formação ou familiaridade com a tecnologia, possam participar de forma ativa e informada. A literacia digital, neste contexto, torna-se não só desejável, mas essencial, requerendo esforços contínuos de formação e sensibilização. Nesse aspeto, é crucial que o desenvolvimento destas plataformas leve em consideração a importância de incorporar funcionalidades que promovam uma participação inclusiva e acessível, tal como o acesso facilitado a pessoas com necessidades especiais. Atualmente, já existem tecnologias que proporcionam esse acesso inclusivo, como por exemplo as tecnologias de apoio que incluem leitores de ecrã, teclados adaptados, e software de reconhecimento de voz, que desempenham um papel fundamental na eliminação das barreiras digitais e na promoção de um ciberespaço mais inclusivo e equitativo. Além disso, a conformidade com as diretrizes de acessibilidade web, como as WCAG (*Web Content Accessibility Guidelines*)<sup>1</sup>, é um passo essencial para garantir que as plataformas digitais

<sup>1</sup> <https://www.w3.org/WAI/standards-guidelines/wcag/>

sejam acessíveis a todos, independentemente das suas capacidades físicas ou cognitivas. A implementação destas tecnologias e práticas não só alarga o espectro de participação, mas também enriquece o diálogo e a interação dentro da comunidade online, refletindo assim uma representação mais diversificada e completa da sociedade.

Segundo (Campos et al., 2021), “No entanto, é importante também reconhecer os desafios e questões relacionados com esses temas, como a proteção da privacidade, a segurança dos dados, a exclusão digital e a desigualdade no acesso à tecnologia. A governação eletrónica, a governação digital e a sociedade da informação exigem uma abordagem cuidadosa e responsável para garantir que os benefícios sejam maximizados e os riscos sejam mitigados”.

Vários países têm adotado com sucesso estas tecnologias para potenciar a participação cidadã no processo legislativo. Em Portugal, por exemplo, a plataforma “Participação Legislativa Online” permite que os cidadãos submetam e discutam propostas de lei. Outros países, como a Estónia, são frequentemente citados como exemplos de sucesso na implementação de sistemas de *e-governance*.

### **3. Tecnologia e Participação Cidadã**

A intersecção entre tecnologia e cidadania tem moldado novas formas de participação e envolvimento cívico. As TI, ao democratizarem o acesso à informação e facilitarem a comunicação, têm potenciado uma participação cidadã mais ativa, informada e inclusiva.

#### **Ferramentas digitais para envolvimento cidadão**

A era digital trouxe consigo uma panóplia de ferramentas que facilitam e incentivam o envolvimento cidadão. As aplicações móveis, por exemplo, permitem que os cidadãos se mantenham informados, participem em votações ou submetam sugestões em tempo real, independentemente de onde se encontram. Os websites públicos e de organizações não-públicas oferecem plataformas onde é possível consultar informação, participar em consultas públicas ou debater temas de interesse. Fóruns e redes sociais, por sua vez, tornaram-se espaços de debate e discussão, onde cidadãos de diferentes backgrounds e perspetivas podem trocar ideias, partilhar experiências e construir consensos.

As redes sociais, em particular, têm revolucionado a forma como a sociedade se envolve civicamente. Estas plataformas digitais, que outrora eram

meros espaços de interação social e partilha de conteúdo pessoal, transformaram-se em poderosos meios de mobilização, sensibilização e ativismo. Hoje, através das redes sociais, os cidadãos têm a capacidade de se organizarem em torno de causas, promoverem movimentos de protesto, e até mesmo influenciar decisões políticas. Estas plataformas proporcionam um espaço onde a voz do cidadão comum pode ser amplificada, permitindo que temas anteriormente negligenciados ganhem destaque e atenção mediática. Além disso, as redes sociais têm desempenhado um papel crucial na promoção da transparência e responsabilização, uma vez que permitem que os cidadãos questionem diretamente os decisores e responsáveis, exigindo respostas e ações concretas.

Assim, as redes sociais não só reforçam a democracia participativa, como também fortalecem o compromisso cívico numa era cada vez mais digitalizada.

### **Benefícios e desafios da participação cidadã digital**

A transição para a participação cidadã digitalizada trouxe consigo uma série de vantagens.

As ferramentas digitais, com a sua acessibilidade imediata, possibilitam uma participação mais abrangente e diversificada da sociedade. A clareza e a capacidade de rastrear os processos digitais intensificam a confiança dos cidadãos nas entidades institucionais. No entanto, esta evolução também vem acompanhada de desafios inerentes. Questões como a segurança e a privacidade dos dados estão sempre em destaque. A propagação de desinformação e potenciais manipulações digitais são riscos que exigem uma cidadania informada e atenta.

Adicionalmente, é imperativo assegurar que tais ferramentas sejam verdadeiramente inclusivas, de modo que todos, independentemente da sua literacia digital ou capacidades, tenham a oportunidade de participar ativamente.

### **Exemplos de iniciativas de cidadania potenciadas pela tecnologia**

A tecnologia tem desempenhado um papel fundamental na transformação da participação democrática em diversos contextos e regiões. A análise de casos específicos permite-nos compreender melhor as potencialidades e desafios associados à implementação de iniciativas digitais no âmbito da cidadania. Descrevem-se a seguir alguns dos exemplos onde as TI tiveram um papel crucial na promoção da participação cidadão.

Em Portugal, os cidadãos têm a oportunidade de promover iniciativas legislativas através de petições e referendos. Seguem alguns exemplos notáveis de iniciativas legislativas dos cidadãos em Portugal:

- Referendo sobre a Despenalização da Interrupção Voluntária da Gravidez (2007): Em 2007, um referendo foi realizado em Portugal para decidir, se a Interrupção Voluntária da Gravidez (IVG) até às 10 semanas de gestação deveria ser despenalizada. Esta iniciativa legislativa permitiu que os cidadãos expressassem sua opinião sobre uma questão moral e legal significativa.
- Petição para Aprovar a Adoção por Casais do Mesmo Sexo (2010): Uma petição online reuniu mais de 90 mil assinaturas em Portugal em 2010, pedindo ao Parlamento que aprovasse a adoção por casais do mesmo sexo. Embora esta petição não tenha levado a uma lei específica, influenciou o debate público sobre a igualdade de direitos.
- Petições para Fim dos Subsídios Públicos às Touradas (Várias Iniciativas): Várias petições em Portugal procuraram o fim dos subsídios públicos às touradas. Os cidadãos têm manifestado a sua oposição ao financiamento governamental a eventos que consideram cruéis.
- Petição para Legalização da Canábis (Várias Iniciativas): Diversas petições ao longo dos anos procuraram a legalização da canábis para uso medicinal e recreativo em Portugal, o que gerou debates sobre a política de drogas no país.
- Petição pelo Fim das Portagens nas Ex-Scuts (Várias Iniciativas): Diversas petições têm sido lançadas pedindo o fim das portagens nas antigas SCUTs (estradas sem custos para o utilizador) em várias regiões de Portugal. Os cidadãos expressam a sua insatisfação com as taxas rodoviárias cobradas.
- Petição contra o aumento previsto do IUC para automóveis anteriores a 07-2007 (<https://peticaopublica.com/pview.aspx?pi=PT117993>).

Estes são alguns dos exemplos que demonstram como os cidadãos em Portugal podem utilizar petições e referendos para influenciar a agenda legislativa e promover mudanças em questões importantes que afetam a sociedade, o meio ambiente e os direitos individuais.

Através destes meios, os cidadãos têm a oportunidade de expressar as suas opiniões e influenciar a tomada de decisões políticas. Sendo certo

que nem todas estas iniciativas chegaram a bom porto, no sentido de criar matéria legislativa propriamente dita, mas a verdade é que trouxeram para a praça pública o debate dos temas.

A tecnologia tem um papel fundamental na operacionalização destas matérias, pois é através dela que se efetivam estas iniciativas, se divulgam as mesmas, possibilitando aos cidadãos em Portugal influenciarem a agenda legislativa e promover mudanças em várias áreas. A tecnologia desempenha por isso um papel fundamental nesse processo, facilitando o envolvimento cívico e a participação ativa da população.

Com o avanço da tecnologia e a disseminação da internet, os cidadãos têm acesso a plataformas online que simplificam a criação e assinatura de petições, bem como o acesso a informações sobre referendos e outros meios de participação. Isso torna mais fácil para os cidadãos se envolverem, expressarem suas opiniões e debaterem os temas, de maneira mais eficaz. Além disso, a tecnologia também permite uma maior disseminação e consciencialização sobre questões importantes, atingindo um público mais amplo.

A utilização de ferramentas digitais, como petições online e redes sociais, tem a capacidade de tornar o processo de envolvimento político mais inclusivo e ágil, permitindo que os cidadãos se organizem, mobilizem e influenciem as decisões políticas de maneira mais eficaz do que no passado. Portanto, dúvidas não restam de que a tecnologia desempenha um papel crucial na capacitação dos cidadãos e na promoção da democracia participativa em Portugal.

#### **4. Desafios e Considerações Éticas**

A implementação de tecnologias no âmbito da participação democrática, apesar de trazer inúmeros benefícios, também apresenta desafios significativos, sobretudo no que diz respeito a questões éticas e de privacidade.

##### **Questões de privacidade e segurança na era digital**

Nesta era digital em que hoje vivemos, a privacidade dos cidadãos tornou-se uma preocupação central. As plataformas de participação dos cidadãos, ao recolherem e processarem dados dos utilizadores, enfrentam o desafio de garantir a proteção dessas informações. A possibilidade de violações de dados, uso indevido de informações pessoais ou manipulação de opiniões, são riscos reais que requerem medidas robustas de segurança. Além disso,

é imperativo que estas plataformas operem de forma transparente e de acordo com a regulamentação em vigor (RGPD), garantindo aos cidadãos o direito de saber como os seus dados são utilizados e por quem.

### **Participação Legislativa dos Cidadãos a Lei nº 17/2003 e o Regulamento Geral de Proteção de Dados**

A participação dos cidadãos na formulação de leis e políticas governamentais é um pilar essencial da democracia. No entanto, na era digital, a proteção da privacidade e segurança dos cidadãos que participam neste processo tornou-se uma questão também crucial. A Lei nº 17/2003, promulgada em Portugal, visa promover a participação dos cidadãos na elaboração de leis e políticas públicas. Esta lei estabelece mecanismos para a participação pública, como audiências públicas, consulta de cidadãos e ação legislativa iniciada por petições, para permitir que os cidadãos influenciem o processo legislativo e contribuam com suas opiniões e perspetivas.

Com o crescente uso de plataformas digitais para a participação dos cidadãos, surgem desafios significativos relacionados com a privacidade e segurança dos dados dos cidadãos. A recolha e o processamento de dados pessoais requerem a proteção eficaz desses dados contra violações, uso indevido e manipulação.

O Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD) da União Europeia, que entrou em vigor em maio de 2018, desempenha um papel fundamental na proteção da privacidade dos cidadãos que participam em processos de consulta pública. O RGPD estabelece regras estritas para o tratamento de dados pessoais, garantindo o consentimento informado, a transparência nas práticas de recolha de dados e medidas de segurança cibernética robustas.

O cumprimento do RGPD na concretização desta participação dos cidadãos nas iniciativas legislativas é essencial, para garantir que a mesma seja conduzida de maneira segura e em conformidade com os padrões de privacidade. As plataformas digitais que facilitam a participação devem seguir as diretrizes do RGPD na recolha, processamento e armazenamento dos dados dos cidadãos de forma segura, só assim os cidadãos têm a garantia de que podem participar de forma segura e confiável, contribuindo assim para a construção de políticas e leis mais inclusivas e representativas em Portugal. A proteção da privacidade é alicerçada nos princípios de democracia e cidadania.

## **O papel da literacia digital na promoção de uma participação cidadã informada**

A literacia digital vai além da simples capacidade de usar ferramentas tecnológicas. Trata-se de compreender os princípios subjacentes à tecnologia, os seus potenciais e limitações, bem como as implicações éticas associadas ao seu uso. Para que a participação cidadã digital seja verdadeiramente eficaz, é essencial que os cidadãos estejam informados, não apenas sobre os temas em discussão, mas também sobre as ferramentas que utilizam. Uma população com literacia digital é mais apta a discernir informações verdadeiras de falsas, a proteger os seus dados pessoais e a participar de forma construtiva e informada nos processos democráticos.

Assim, a promoção da literacia digital deve ser vista como um pilar fundamental para garantir uma participação cidadã robusta e ética na era digital.

## **5. Conclusão**

A evolução tecnológica tem desempenhado um papel transformador na forma como a sociedade se organiza, comunica e participa nos processos democráticos. Através da análise deste capítulo, fica evidente que as Tecnologias de Informação (TI) têm potenciado uma participação cidadã mais ativa, informada e inclusiva, redefinindo as fronteiras da democracia participativa.

A digitalização dos processos legislativos, a criação de plataformas de interação e a democratização da informação são apenas algumas das inovações que têm moldado a participação cidadã na era digital. Estas ferramentas, quando bem implementadas, têm o potencial de ampliar a voz do cidadão, tornando os processos legislativos mais transparentes, acessíveis e representativos.

No entanto, como qualquer inovação, a adoção das TI no domínio democrático traz consigo desafios. Questões de privacidade, segurança e literacia digital são preocupações centrais que requerem atenção contínua. A formação e sensibilização dos cidadãos, bem como a implementação de medidas robustas de segurança, são essenciais para garantir que a tecnologia seja uma aliada e não um obstáculo à participação democrática, havendo a necessidade de existir uma preocupação contínua com estes aspetos.

Em suma, a intersecção entre tecnologia e democracia é uma área em constante evolução, com potencialidades e desafios que requerem uma

reflexão contínua. À medida que avançamos na era digital, é imperativo que continuemos a explorar e a compreender esta relação, garantindo que a tecnologia serve os ideais democráticos e promove uma sociedade mais justa, informada e participativa.

### Referências bibliográficas

- Campos, A., Euclides, F., Ferreira, M., & Franklin, L. (2021). Tecnologias da Informação e Comunicação no contexto democrático brasileiro: uma revisão sistemática de literatura. *Em Questão*, 28(2), 265-294. <https://doi.org/10.19132/1808-5245282.117173>
- Castells, M. (1996). *The rise of the network society*. Blackwell.
- Gonçalves, G. P. (2019), “Os direitos de petição legislativa e de iniciativa legislativa de cidadãos como instrumentos de reforço da democracia representativa”. *Análise Social*, 54, nº 232. <https://doi.org/10.31447/AS00032573.2019232.05>
- Santos, B., & Laranjeiro, M. (2023), “O impacto da tecnologia da informação e comunicação (TIC) na evolução governamental”. TrabalhoBeatrizSantosMatildeLaranjeiro.pdf
- Silva, J. D. da M. (2012), “A influência das tecnologias de informação e comunicação – TICs – nas democracias contemporâneas e na participação cidadã”. *Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico*, n. º 7.



# UMA REFLEXÃO SOBRE OS PROCEDIMENTOS LINGUÍSTICOS APLICÁVEIS À INICIATIVA EUROPEIA DE CIDADANIA

ISABELLE TULEKIAN  
LUÍSA ÁLVARES

**Resumo:** O artigo propõe-se refletir sobre a Iniciativa Europeia de Cidadania. Criada em 2012, é o primeiro instrumento de participação democrática dos cidadãos europeus na União Europeia. À luz dos direitos linguísticos vigentes na União, e do princípio do multilinguismo, que está nos fundamentos do seu funcionamento, vamos analisar os procedimentos inerentes à ICE numa abordagem centrada nos aspetos linguísticos determinantes para uma boa comunicação entre os participantes, e essenciais para garantir que esse instrumento seja verdadeiramente democrático.

**Palavras-chave:** Iniciativa Europeia de Cidadania; democracia; direitos linguísticos.

**Abstract:** The article aims to reflect on the European Citizens' Initiative. Created in 2012, it is the first instrument for the democratic participation of European citizens in the European Union. In the light of the language rights in force in the European Union, and the principle of multilingualism, which underpins its operation, we will analyse the procedures inherent in the ECI, focusing on the linguistic aspects that are crucial for good communication between participants, and essential for ensuring that this instrument is truly democratic.

**Keywords:** European Citizens' Initiative; democracy; linguistic rights.

## Introdução

O conceito de cidadania europeia nasceu e cresceu em paralelo com a construção europeia<sup>1</sup>. Se a entrada em vigor do Ato Único Europeu em 1987 foi um facto significativo para essa construção e para o desenvolvimento do conceito de cidadania europeia, a assinatura do Tratado de Maastricht em 1992 marcou uma nova etapa, concretizando “*uma união cada vez mais estreita entre os povos europeus*”<sup>2</sup>. No artigo 8º, parte II, é instituída a cidadania da União<sup>3</sup>, estipulando que “*é cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro.*” Consequentemente, é também definido um conjunto de direitos e deveres para esses cidadãos. Mais tarde, em 1997, o Tratado de Amsterdão confirmou o conceito de cidadania europeia e clarificou a relação entre cidadania europeia e nacional. Segundo o artigo 8º, nº1, “*é instituída a cidadania da União. É cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro. A cidadania da União é complementar da cidadania nacional e não a substitui*”<sup>4</sup>. Finalmente, em 2009, o Tratado de Lisboa veio reforçar a cidadania europeia, preservando os direitos já existentes e reconhecendo novos direitos e mecanismos para assegurar o pleno respeito desses direitos, consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da UE<sup>5</sup>. Proclamada solenemente em Nice em 2000, a Carta dos Direitos Fundamentais da UE tornou-se juridicamente vinculativa em 2009 com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa. O título V enumera os direitos relativos à cidadania. Entretanto, em 2011, surgiu um novo instrumento ao serviço da cidadania, a Iniciativa de Cidadania Europeia (ICE). A ICE consiste num apelo direto feito à Comissão Europeia por um mínimo de um milhão de cidadãos, através da atuação de um comité organizador composto por sete cidadãos europeus oriundos de, pelo menos, sete Estados-Membros da União. O tema da ICE tem de se enquadrar no âmbito das suas atribuições. Se for o caso, e se a ICE respeitar todos os procedimentos estipulados, a Comissão, enquanto instituição

<sup>1</sup> A Cidadania Europeia através da Construção Europeia | Eurocid – Informação europeia ao cidadão (mne.gov.pt)

<sup>2</sup> Artigo A do Tratado de Maastricht – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT>

<sup>3</sup> Doravante utilizar-se-ão as designações União Europeia, União e UE para referir esta mesma organização.

<sup>4</sup> Artigo 8º, nº 1, do Tratado de Amsterdão – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:11997D/TXT>

<sup>5</sup> Cfr. artigo 6º do Tratado da UE

que detém o direito de apresentar propostas legislativas, elabora um ato jurídico para efeitos de aplicação dos tratados da União. A ICE contribui, assim, para melhorar o funcionamento democrático da União através da participação dos cidadãos na sua vida democrática e política.

O presente artigo pretende refletir sobre a ICE numa abordagem centrada nos aspetos linguísticos, que apresentamos como determinantes para permitir o pleno funcionamento desse instrumento de democracia participativa. Serão analisados os procedimentos previstos para o desenvolvimento da ICE em termos dos procedimentos linguísticos aplicados à ICE, numa perspetiva dos direitos linguísticos. A problemática principal é saber como é concretizada uma ICE no contexto do multilinguismo da União. Procuraremos determinar se o recurso à tradução é exigido ou aconselhado, e qual é o tipo de tradução disponível para o efeito, se preenche os critérios de qualidade necessários para uma boa comunicação e para a redação de um texto de carácter jurídico. Cientes de que o recurso ao inglês como língua franca é o mais frequente, vamos questionar as dificuldades que podem surgir derivadas dessa situação.

## 1. A ICE

Atualmente, o direito dos cidadãos de apresentar uma iniciativa de cidadania está consagrado no título II do TUE, sobre as disposições relativas aos princípios democráticos. O artigo 11º, nº 4, do TUE<sup>6</sup> estabelece o quadro de base para esse direito, enquanto o artigo 24º, nº 1, do TFUE estabelece os princípios gerais para um regulamento que defina os procedimentos concretos e as condições específicas. O Regulamento (EU) 2019/788 do Parlamento Europeu e do Conselho<sup>7</sup> atualizou as regras relativas à ICE.

Assim, o processo desenrola-se em etapas sucessivas, aqui sintetizadas:

Numa primeira fase, é preciso criar um comité organizador, composto por sete cidadãos europeus, oriundos de sete países diferentes da União. (artigo 5º)

<sup>6</sup> “4. Um milhão, pelo menos, de cidadãos da União, nacionais de um número significativo de Estados-Membros, pode tomar a iniciativa de convidar a Comissão Europeia a, no âmbito das suas atribuições, apresentar uma proposta adequada em matérias sobre as quais esses cidadãos considerem necessário um ato jurídico da União para aplicar os Tratados. Os procedimentos e condições para a apresentação de tal iniciativa são estabelecidos nos termos do primeiro parágrafo do artigo 24.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.”

<sup>7</sup> JO L 130/55 de 17.5.2019.

Após a sua criação, o Comité começa por solicitar o registo da ICE junto da Comissão, apresentando um documento com o título, a matéria abordada e uma breve descrição da iniciativa, e com a referência à base jurídica considerada para a ação legislativa, que forneça informações sobre os membros do comité de cidadãos e sobre todas as fontes de apoio e de financiamento da iniciativa proposta. Os organizadores têm de fornecer uma descrição da iniciativa numa das línguas oficiais da União. Após uma troca de pontos de vista com a Comissão, os organizadores têm a oportunidade de apresentar a sua iniciativa numa audição pública realizada no Parlamento Europeu. Feito o registo, a Comissão deve disponibilizar a tradução da proposta de ICE em todas as línguas da União para permitir a divulgação do texto da ICE e a recolha de apoios por cidadãos de todos Estados-Membros da União. (artigo 6º)

Segue-se a recolha de declarações de apoio de pelo menos um milhão de cidadãos, ao longo de um ano. Os apoiantes de uma ICE devem preencher uma declaração de apoio específica, em papel ou em linha. Para tanto, os formulários estão disponíveis em todas as línguas oficiais da União. Para subscrever uma ICE, é preciso ter a nacionalidade de um Estado-Membro da União e ter idade para votar nas eleições para o Parlamento Europeu ou 16 anos em alguns países da União. (artigo 9º)

A fase seguinte diz respeito à verificação e atestação dos apoios pelas autoridades competentes, para os organizadores apresentarem, finalmente, a ICE à Comissão. (artigo 12º)

Na última etapa, após a publicação da ICE num formulário, os organizadores vão ter a oportunidade de reunir com representantes da Comissão e outros órgãos da União para lhes explicar pormenorizadamente as questões levantadas na ICE, numa sessão pública organizada pelo PE. (artigo 13º)

Como é visível, todo este processo implica ter em consideração, por um lado, a necessidade de uma comunicação eficaz entre todas as entidades envolvidas e, por outro, a diversidade linguística da União. Ou seja, à medida que se avança nas etapas do processo, o volume de informação vai crescendo, o que implica avaliar a sua relevância e a sua inteligibilidade por parte de um conjunto de cidadãos também ele sucessivamente mais numeroso e mais diverso em termos de nacionalidades e, conseqüentemente, em termos de línguas também.

Tal justifica, naturalmente, que, em primeiro lugar, a descrição da iniciativa seja facultada numa das línguas oficiais da União e que, após o

seu registo, a proposta seja traduzida para todas as línguas da União, de modo que nenhum cidadão de nenhum Estado-Membro seja impedido de dar o seu apoio à iniciativa por falta de conhecimento linguístico. Do mesmo modo, os formulários das declarações de apoio são igualmente disponibilizados em todas as línguas da União, o que parece representar não só um respeito pela realidade multilinguística dos Estados-Membros, mas também um esforço de inclusão e de participação ativa de todos os cidadãos.

De resto, já nas considerações gerais, o ponto (6) define que *“para atingir esses objetivos, os procedimentos e condições de apresentação das iniciativas de cidadania europeia deverão ser eficazes, transparentes, claros, simples, de fácil utilização, acessíveis para pessoas com deficiência, e adequados à natureza deste instrumento.”*, sublinhando a necessidade de uma boa comunicação. Quanto à questão da língua, o ponto (11) esclarece que *“nas suas atividades de promoção e de comunicação, os organizadores podem utilizar outras línguas que não as línguas oficiais das instituições da União que, em conformidade com o ordenamento constitucional dos Estados-Membros, gozem de estatuto oficial na totalidade ou em parte do seu território.”* Esta intenção de proporcionar uma comunicação eficaz e transparente é ainda assumida no ponto 1 do artigo 4º, Disposições gerais – Capítulo I do Regulamento, ao afirmar-se que *“a Comissão disponibiliza ao público, em linha e em formato papel, e em todas as línguas oficiais das instituições da União, um guia sobre a iniciativa de cidadania europeia.”*

Uma análise terminológica quantitativa muito sucinta do texto do Regulamento dá conta dos seguintes resultados: o termo *línguas* é utilizado sete vezes no documento, enquanto o termo *tradução/traduições* só é mencionado seis vezes. O termo *comunicação*, por seu turno, aparece em dezanove ocorrências, facto que confirma a relevância que deviam ter os aspetos linguísticos nos procedimentos definidos para a ICE.

## **2. Os direitos linguísticos na União**

O regime linguístico da União e respetivas instituições é estabelecido pelo Regulamento (CE) nº 1/58 do Conselho (2013), cujo artigo 1º esclarece quais são as línguas oficiais e as línguas de trabalho da União. Quando a Comunidade Económica Europeia (que precedeu a União Europeia) foi criada, as línguas oficiais eram apenas quatro, mas, à medida que mais países foram aderindo, foram sendo acrescentadas outras línguas, para chegarem hoje a um total de 24 línguas.

O respeito pela diversidade linguística é um valor fundamental da União, da mesma forma que o respeito pela pessoa e a abertura a outras culturas. Este valor está incorporado no preâmbulo do Tratado da União Europeia (TUE), onde se lê o seguinte: “*Inspirando-se no património cultural, religioso e humanista da Europa [...] Confirmando o seu apego aos princípios da liberdade, da democracia, do respeito pelos direitos do Homem...*». O artigo 2º TUE atribui uma grande importância ao respeito pelos direitos humanos e à não discriminação, enquanto o artigo 3º afirma que a União “*respeita a riqueza da sua diversidade cultural e linguística.*”

Já em 2005, a Carta Europeia do Plurilinguismo (Observatório Europeu do Plurilinguismo, 2005), elaborada pelo Observatório Europeu do Plurilinguismo sob a égide do Ministério da Cultura francês, destacava o plurilinguismo como vetor essencial da cidadania democrática. A Carta afirma, com efeito, que o plurilinguismo é, na Europa, a forma mais desejável e mais eficaz de comunicação no espaço de debate público, desenvolvendo valores de tolerância e de aceitação das diferenças e das minorias. Indissociáveis de qualquer forma de cidadania europeia ativa, o plurilinguismo e a diversidade cultural são, assim, um componente fundamental da identidade europeia.

Recorde-se depois que a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, em 2016, veio consagrar o direito à língua na União. No artigo 21º, afirma o princípio de não discriminação, nomeadamente pela língua. Sendo assim, os cidadãos da União têm direito a usar qualquer uma das 24 línguas oficiais para comunicarem com as instituições da União e estas deverão responder na mesma língua. Por seu turno, o artigo 22º privilegia a diversidade cultural, religiosa e linguística. Finalmente, o artigo 4º é reservado ao direito a uma boa administração: “*Todas as pessoas têm a possibilidade de se dirigir às instituições da União numa das línguas dos Tratados, devendo obter uma resposta na mesma língua.*” (2016) Finalmente, em fevereiro de 2022, o Comité de Ministros do Conselho da Europa adotou uma recomendação, CM/Rec(2022)1, sobre a importância de fomentar uma educação plurilingue e intercultural para uma cultura da democracia. A recomendação visa promover a educação multilingue e intercultural, reconhecendo que é essencial para o desenvolvimento pessoal e profissional, a equidade, a integração social, o exercício dos direitos humanos e a participação na democracia.

### 3. Como exercer esse direito no contexto do multilinguismo da União?

O multilinguismo é, sem dúvida, um princípio essencial para o respeito dos direitos dos cidadãos europeus. No entanto, pode ser visto como um entrave na comunicação e nos procedimentos a adotar em contexto de qualquer consulta pública. Analisamos, de seguida, um evento de democracia participativa, que aconteceu entre 2021 e 2022, no âmbito da União. Resultado de uma iniciativa conjunta do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão Europeia, a Conferência sobre o Futuro da Europa foi um processo inovador, que abriu um novo espaço de debate com os cidadãos, para analisar as prioridades da União e os desafios que enfrenta, tendo em vista a legitimidade democrática do projeto europeu, os valores e objetivos comuns. A conferência foi um exercício centrado nos cidadãos (800 cidadãos, escolhidos por seleção aleatória nos 27 Estados-Membros), para que tenham uma palavra a dizer sobre o que esperam e o que pretendem da União. Em 9 de maio de 2022, após meses de intensos debates, a Conferência sobre o Futuro da Europa concluiu os seus trabalhos e apresentou um relatório sobre os resultados, que inclui 49 propostas para as três instituições da União. Uns meses mais tarde, no dia 2 de dezembro de 2022, o Parlamento Europeu acolheu o evento, que reuniu representantes das instituições da União e 500 cidadãos, para analisarem a forma como as instituições europeias estavam a dar seguimento às propostas da conferência. Foi um momento importante para tirar os devidos ensinamentos desse inovador exercício de democracia participativa, e incentivar a que, no futuro, os cidadãos sejam mais vezes consultados sobre as grandes decisões. Aliás, os cidadãos fizeram propostas sobre a maneira de garantir que todos os participantes sejam ouvidos segundos o princípio de igualdade, apesar da existência de barreiras linguísticas e estruturais<sup>8</sup>. No relatório sobre os resultados dessa consulta pública<sup>9</sup> (União Europeia, 2022, p.11), é dado um grande destaque à utilização inovadora de uma plataforma digital, desenvolvida especificamente para a conferência, suportada por Decidim, um software europeu de livre acesso, concebido para permitir a participação de todos os cidadãos europeus. A plataforma foi lançada em abril de 2021 e serviu de ponto de contacto centralizador da conferência.

<sup>8</sup> <https://www.politicheeuropee.gov.it/fr/communication/actualites/cofoe-2-dicembre-2022/>

<sup>9</sup> <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20220510RES29211/20220510RES29211.pdf>

Nunca se tinha conseguido um evento participativo à escala europeia, com uma participação tão grande, no contexto do multilinguismo da União. A plataforma disponibilizou todos os contributos nas 24 línguas oficiais da União recorrendo à tradução automática.

Assim, a importância das línguas no contexto da União é visível no impulso dado às tecnologias de tradução automática, com vista a agilizar a comunicação entre os cidadãos dos diferentes Estados-Membros. De resto, na proposta 25<sup>10</sup> (União Europeia, 2022, p.139), recomenda-se que as ferramentas de tradução, tanto as já existentes como as emergentes, como a Inteligência Artificial, sejam desenvolvidas de maneira a reduzir as barreiras linguísticas e a reforçar a democracia na União. Contudo, são também propostas outras medidas para o conseguir: como se vê no relatório final que dá conta das recomendações formuladas pelos participantes relativas ao futuro da União, a proposta 32<sup>11</sup> (União Europeia, 2022, p.120) insiste na necessidade de incentivar o multilinguismo nas crianças, através do ensino, desde a entrada no infantário, de uma língua da União que não seja a sua língua materna.

<sup>10</sup> “ 25. Nous recommandons que les technologies de traduction existantes et émergentes, telles que l’intelligence artificielle, soient encore développées, améliorées et rendues plus accessibles afin de réduire les barrières linguistiques et de renforcer l’identité commune et la démocratie dans l’Union. Cette recommandation et les raisons qui la justifient sont importantes, car, si cette recommandation est mise en œuvre, elle contribuera à la construction d’une identité européenne commune en améliorant la communication entre les citoyens de tous les États membres.”

<sup>11</sup> “32. Nous recommandons de promouvoir le multilinguisme dès le plus jeune âge, par exemple dès la maternelle. À partir de l’école primaire, il devrait être obligatoire que les enfants atteignent un niveau CI dans une langue active de l’UE autre que la leur. Nous faisons cette recommandation car le multilinguisme est un outil qui relie les citoyens et un pont vers d’autres cultures, en ce qu’il rend les autres pays et leurs cultures plus accessibles. Il renforce l’identité européenne et les échanges interculturels. Il est important d’apprendre à connaître les autres cultures dans le contexte de l’Union européenne. Par conséquent, pouvoir converser à un bon niveau dans deux langues contribuerait à créer une identité européenne commune et à comprendre les autres cultures européennes. L’UE doit coopérer étroitement avec les établissements d’enseignement pour obtenir de bons résultats en matière d’éducation. Il est en outre nécessaire de mettre en place un programme spécifique (par exemple, des plateformes numériques, des programmes Erasmus+ élargis, etc.) pour promouvoir exclusivement le multilinguisme. Les Écoles européennes actuelles peuvent servir de modèle à cet égard. L’UE devrait créer davantage d’écoles de ce type et les promouvoir activement.”



#### 4. Os procedimentos relativos à tradução

Já em maio de 2015, refletindo sobre a ICE, Eric Moranval (2015) colocava a tradução no centro do processo, e escrevia que, apesar dos investimentos humanos e financeiros que requer, a tradução é um passo indispensável para a adequação do processo à realidade do multilinguismo da União.<sup>12</sup> No mesmo ano, o website europaforum.lu<sup>13</sup> divulgava que o Conselho Económico e Social Europeu tinha anunciado, num comunicado a 9 de abril, o lançamento de um novo serviço destinado a ajudar os organizadores de uma ICE com a tradução em todas as línguas da UE do texto de 800 caracteres de cada ICE validada. Na mesma altura, mais de 40 000 pessoas assinavam uma carta aberta à Comissão para apoiar uma simplificação dos procedimentos da ICE.

O regulamento de 2019, no ponto 4. do artigo 4º, Considerações Gerais, Capítulo I<sup>14</sup>, informa sobre os procedimentos relativos à tradução de documentos de uma ICE, e esclarece que a Comissão “deve providenciar a tradução do respetivo conteúdo, incluindo o seu anexo, em todas as línguas oficiais das instituições da União, no respeito dos limites definidos no anexo II, para publicação no registo e utilização para efeitos de recolha de declarações de apoio nos termos do presente regulamento.” (2019) A Comissão recorre aos serviços da Direção-Geral da tradução, que traduz textos a

<sup>12</sup> “Le problème des traductions est également très épineux : l’Union européenne comprend 28 langues officielles. Pour parvenir à toucher chaque citoyen, il convient de traduire les propositions d’initiative dans chacune d’entre elles. Cela implique des investissements humains et économiques supplémentaires, mais pourtant bel et bien nécessaires à la promotion de toute initiative.” na-2015-initiatives-citoyennes-eu.pdf (participation-citoyenne.eu)

<sup>13</sup> <https://europaforum.public.lu/fr/actualites/2015/04/cese-ice/index.html>

<sup>14</sup> “4. Após o registo pela Comissão de uma iniciativa nos termos do artigo 6.o, deve providenciar a tradução do respetivo conteúdo, incluindo o seu anexo, em todas as línguas oficiais das instituições da União, no respeito dos limites definidos no anexo II, para publicação no registo e utilização para efeitos de recolha de declarações de apoio nos termos do presente regulamento. O grupo de organizadores podem, além disso, fornecer traduções das informações adicionais sobre a iniciativa em todas as línguas oficiais das instituições da União e, eventualmente, do projeto de ato jurídico referido no anexo II, apresentado nos termos do artigo 6º, nº 2. Essas traduções são da responsabilidade do grupo de organizadores. O conteúdo das traduções fornecidas pelo grupo de organizadores deve corresponder ao conteúdo da iniciativa apresentada nos termos do artigo 6º, nº 2. A Comissão assegura a publicação, no registo e no sítio Web público sobre a iniciativa de cidadania europeia, das informações apresentadas em conformidade com o artigo 6º, nº 2, e das traduções fornecidas em conformidade com o presente número.”

partir de e para as vinte e quatro línguas da União, com o suporte da tradução automática. O *eTranslation* foi oficialmente lançado em novembro de 2017, para substituir o anterior sistema de tradução automática estatístico, MT@EC. O *eTranslation* é um serviço de tradução automática neuronal de última geração, que funciona graças a algoritmos e a uma rede de neurónios artificiais que reproduzem o funcionamento do cérebro humano. Esta ferramenta tem a capacidade de se corrigir automaticamente, compreender as intenções da tradução e relacionar os vários conceitos plasmados no documento de partida. No entanto, há que ter em atenção que, apesar dos enormes progressos desta tecnologia nos últimos anos, a ferramenta produz apenas traduções em bruto, cuja qualidade e exatidão podem variar em função do tipo de texto e do par de línguas em causa. Por esses motivos, no seu sítio Web<sup>15</sup>, a Comissão explica que não garante a exatidão nem assume qualquer responsabilidade por eventuais erros, e publica uma declaração de exoneração de responsabilidade em todas as páginas geridas por ela, com é o caso da página sobre a ICE<sup>16</sup>: “*A página será traduzida através do eTranslation, o serviço de tradução automática da Comissão Europeia, para lhe dar uma ideia geral do seu conteúdo.*” Também é possível que alguns conteúdos (imagens, vídeos, determinados ficheiros, etc.) não possam ser traduzidos devido a limitações técnicas do sistema. O mesmo website acrescenta que, para obter um resultado fiel e de qualidade, as traduções têm de ser sempre revistas por um tradutor profissional qualificado. É reconhecido que não existe nenhum sistema de MT com um resultado que possa ser qualificado como igual ao resultado da tradução humana e, por conseguinte, a qualidade final do resultado da tradução continua a depender dos tradutores humanos e, para o efeito, da sua competência em matéria de pós-edição. Com o desenvolvimento da tradução automática, foi definida a norma ISO 18587:2017, intitulada Serviços de tradução – Pós-edição do resultado da tradução automática – Requisitos, que vem completar a norma ISO 17100:2015 relativa aos serviços de tradução e os requisitos para a tradução.

No âmbito duma ICE, justifica-se acrescentar que se trata de tradução de textos de carácter jurídico, que merecem uma atenção especial pela complexidade do discurso, ao mesmo tempo ato linguístico e ato jurídico<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> [https://commission.europa.eu/resources-partners/etranslation\\_fr](https://commission.europa.eu/resources-partners/etranslation_fr)

<sup>16</sup> [https://citizens-initiative.europa.eu/news\\_pt?etrans=fr&page=3](https://citizens-initiative.europa.eu/news_pt?etrans=fr&page=3)

<sup>17</sup> Cornu, G. (2005) *Linguistique juridique*. 3ème ed. Montchrestien.

Além das limitações assumidas quanto à qualidade das traduções produzidas e o tipo de documento suscetível de ser traduzido pela tradução automática, é preciso confirmar que apenas as pessoas que tenham um perfil EU Login podem utilizar o serviço *eTranslation*.

## 5. O uso do inglês como língua franca

Já referimos que a União Europeia proclamou o multilinguismo como um dos seus princípios fundamentais, assumindo que todas as línguas dos Estados-Membros deviam ser tratadas de maneira igual. Ora, num contexto geográfico e político tão diversificado linguisticamente como a Europa, esse compromisso implica ter em consideração um número bastante elevado de línguas. Assim sendo, presentemente, são 24 as línguas de trabalho nas principais instituições da União, correspondentes a 24 línguas oficiais dos países-membros. No entanto, a Comissão só trabalha com o inglês, o francês e o alemão, e o inglês tornou-se pouco a pouco a língua de trabalho dominante. Com efeito, a maior parte das reuniões em que participam funcionários de origens nacionais diferentes são feitas em inglês, e a maior parte da documentação escrita é produzida em inglês. Deste modo, atualmente, e tanto nas suas instituições, como entre os cidadãos, o inglês é reconhecido como a língua franca da União.

Esta noção, que, como se sabe, se refere ao sistema comunicativo preferencial para grupos de pessoas com línguas maternas diferentes, é concretizada, em diferentes épocas e contextos, na língua mais suscetível de proporcionar uma comunicação eficaz. No nosso tempo, é inegável que esse papel cabe ao inglês, mesmo fora dos contornos europeus, como é visível na definição do termo língua franca apresentada por Firth (1996): “*a contact language between persons who share neither a common native tongue nor a common (national) culture, and for whom English is the chosen foreign language of communication.*”<sup>18</sup> Neste sentido, é também interessante citar a definição mais sintética dada por Seidlhofer (2005): “*Communication in English between speakers with different first languages.*”<sup>19</sup>

<sup>18</sup> “uma língua de contacto entre pessoas que não partilham uma língua materna nem uma cultura (nacional) comum e para as quais o inglês é a língua estrangeira de comunicação escolhida”. Traduzido por Deepl.

<sup>19</sup> “Comunicação em inglês entre falantes de línguas maternas diferentes.” Traduzido por Deepl.

Dois fatores principais explicam o surgimento dessa posição de dominação do inglês. O primeiro é a globalização progressiva da economia, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, com o papel preponderante dos Estados Unidos nesse processo. O segundo fator encontra-se nos sucessivos alargamentos da União e no crescente número de línguas oficiais, que tornou a tradução dos documentos complexa e muito dispendiosa. O inglês impôs-se como língua principal de trabalho e ganhou o estatuto de língua institucional supranacional.

Com o Brexit e a saída do Reino Unido da União, o inglês passou a ser unicamente uma das duas línguas oficiais na Irlanda e em Malta, ao lado, respetivamente, do irlandês e do maltês, e pensou-se que, por este motivo e pela conseqüente diminuição de falantes nativos no contexto geral da União, o inglês pudesse perder alguma da sua importância. No entanto, podemos considerar que o facto de representar diretamente uma percentagem muito mais reduzida da população da União concede ao inglês um estatuto bastante neutro relativamente ao francês ou ao alemão. Além disso, a primazia do inglês como língua de trabalho na União é o reflexo de uma situação mais global, visto ser essa, e de forma cada vez mais visível, a língua da comunicação na ciência, nas atividades de turismo e lazer e nos contactos sociais internacionais.

Não por acaso, e segundo dados do Eurostat de 2020, o inglês é de longe a primeira língua estrangeira escolhida no ensino secundário na União, o que leva a entender que as gerações futuras tenham cada vez mais aptidão para interagir em inglês.

Dadas estas circunstâncias, podemos interrogar-nos sobre a validade da defesa de um multilinguismo ativo nas instituições da União. Caso a realidade multilinguística seja efetivamente uma prioridade da União, será interessante verificar de que modo (e até que ponto) se concilia ela, na prática, com o papel cada vez mais relevante da língua inglesa. De resto, será de ter em conta que esta última, por força de um uso muito frequente por parte de falantes muito diversificados, cada um deles marcado pela sua língua materna, poderá ela própria sofrer variações (a nível de pronúncia, de léxico, de funcionamento gramatical) que, no futuro, venham a pôr em causa o seu estatuto de língua de comunicação efetiva e eficaz.

## Conclusão

Muito recentemente, a 13 de junho deste ano, o Parlamento Europeu adotou uma resolução (2023) sobre a aplicação dos regulamentos relativos à ICE. No que toca às questões levantadas nesse trabalho, reparamos que o texto não menciona diretamente nenhum dos termos *línguas*, *tradução*, ou *comunicação*, mas faz referência a aspetos linguísticos, citando o contexto do multilinguismo, nomeadamente nas *Recomendações*. No ponto 18.<sup>20</sup>, o Parlamento recomenda à Comissão que promova campanhas de informação multilingues para divulgar a ICE junto de um grande número de cidadãos. A seguir, o ponto 23.<sup>21</sup> relembra a necessidade de ter em consideração, no processo de uma ICE, o contexto multilingue e multicultural dos diferentes Estados-Membros e regiões.

A resolução, nas *Considerações*, retoma as recomendações feitas nas conclusões finais da Conferência sobre o Futuro da Europa, evento chave para repensar e melhorar o futuro da União. Na alínea T, o texto incentiva a *“melhorar a eficácia dos instrumentos existentes de participação dos cidadãos através de uma melhor comunicação sobre o assunto e tornando-os mais seguros, acessíveis, visíveis e inclusivos.”*<sup>22</sup>

Assim, a questão da possível hegemonia do inglês face à diversidade das outras línguas da União não parece de modo nenhum uma posição assumida; as instituições da União podem agilizar as suas trocas comunicativas recorrendo a uma língua franca funcional, mas é visível que, quando se trata da generalidade dos cidadãos de todos os Estados-Membros, o recurso às suas línguas é o instrumento mais eficaz de partilha de informação e de participação ativa, como se vê no contexto da ICE.

<sup>20</sup> “Insta a Comissão a promover campanhas de informação multilingues de grande alcance para promover o instrumento ICE e a transmitir melhor o impacto das ICE, nomeadamente através da partilha de histórias de sucesso e de conquistas com os cidadãos;”

<sup>21</sup> “23. Exorta a Comissão a avaliar a possibilidade de reintroduzir a opção de os organizadores utilizarem sistemas de recolha em linha que não o sistema central, incluindo as suas condições de segurança e proteção de dados, com o objetivo de reforçar a dimensão digital da ICE e de permitir que os organizadores planeiem e levem a cabo campanhas que tenham em conta o contexto multilingue e multicultural dos diferentes Estados-Membros e regiões;”

<sup>22</sup> T. Considerando que as conclusões finais da Conferência sobre o Futuro da Europa recomendam melhorar a eficácia dos instrumentos existentes de participação dos cidadãos através de uma melhor comunicação sobre o assunto e tornando-os mais seguros, acessíveis, visíveis e inclusivos; considerando que o Painel de Cidadãos Europeus 2 recomendou que a UE se aproxime dos cidadãos de forma mais assertiva e que promova a utilização de mecanismos de participação dos cidadãos;

A nossa reflexão merece algum esclarecimento: de facto, partimos de uma análise de um processo que não tivemos possibilidade de testar. Para isso, teríamos de estar oficialmente registadas como participantes de uma ICE. No entanto, entende-se perfeitamente em que consiste ele: trata-se de um processo de interação, baseado nos princípios da comunicação, que resulta na elaboração de um texto de carácter jurídico. Daí termos baseado o nosso raciocínio nas regras da comunicação e nos requisitos de qualidade definidos para a tradução.

Não temos dúvidas sobre a razão de ser, nem o benefício que representa o multilinguismo na União, mas consideramos que se deve desenvolver mais estratégias para a União, finalmente, assumir esse multilinguismo e permitir que todos os cidadãos tenham acesso aos mesmos direitos democráticos. Com efeito, no seu principal sítio Web, a Comissão tem uma página intitulada “*Línguas dos nossos sítios Web*”<sup>23</sup>, onde confirma a sua intenção de chegar ao número máximo de cidadãos, zelando para “*assegurar um equilíbrio adequado entre o respeito pelos falantes das muitas línguas da UE e considerações de ordem prática, como a limitação dos recursos de tradução.*”

## Referências

- Comissão das Comunidades Europeias (2009). *Livro Verde relativo a uma iniciativa de cidadania europeia* (COM(2009)622). Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0622&rid=1>
- Comissão Europeia (2009). *Multilinguismo, Uma Ponte para a Compreensão Mútua*, <http://www.cied.uminho.pt/uploads/MULTILINGUISMO.pdf>
- Comissão Europeia (2010). *Proposta de regulamento do Parlamento europeu e do Conselho relativo à iniciativa de cidadania* (COM (2010) 119 final). Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010PC0119>
- Conselho da Comunidade Económica Europeia (2013). REGULAMENTO N.º 1 que estabelece o regime linguístico da Comunidade Económica Europeia (JO 17 de 6.10.1958, p. 385). (2013) *Jornal Oficial da União Europeia*. untitled (europa.eu)
- European Commission, Directorate-General for Translation. (2023). *Translation in figures 2023*, Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2782/438164>
- Firth, A. (1996). The discursive accomplishment of normality: On “lingua franca” English and conversation analysis. *Journal of Pragmatics*, 26(2), 237-259. [https://doi.org/10.1016/0378-2166\(96\)00014-8](https://doi.org/10.1016/0378-2166(96)00014-8)
- Moranval, E. (2015). *Les initiatives citoyennes européennes – Un échec ? Pour la solidarité*. na-2015-initiatives-citoyennes-eu.pdf (participation-citoyenne.eu)

<sup>23</sup> [https://commission.europa.eu/languages-our-websites\\_pt](https://commission.europa.eu/languages-our-websites_pt)

- Observatório Europeu do Plurilinguismo (2005). *Carta Europeia do Plurilinguismo*. Carta Europeia do Plurilinguismo (observatoireplurilinguisme.eu)
- O Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão (2016). Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (europa.eu)
- Parlamento Europeu (2023). Resolução sobre a aplicação dos regulamentos relativos à iniciativa de cidadania europeia [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0230\\_PT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0230_PT.pdf)
- Regulamento (EU) 2019/788 do Parlamento europeu e do Conselho de 17 de abril de 2019, relativo à iniciativa de cidadania europeia (JO L 130/55 de 17.5.2019). REGULAMENTO (UE) 2019/ 788 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO – de 17 de abril de 2019 – sobre a iniciativa de cidadania europeia (europa.eu)
- Seidlhofer, B. (2005). English as a lingua franca. *ELT Journal*, 59(4), 339–341. <http://doi.org/10.1093/elt/cci064>
- Union européenne. (2022). *Conférence sur l'avenir de l'Europe – Rapport sur les résultats finaux*. Publication de l'Office des Publications de l'Union européenne. <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20220510RES29211/20220510RES29211.pdf>
- Versão consolidada do Tratado da União Europeia C 115/15. (2008). *Jornal oficial da União Europeia*, 09/05/2008. LexUriServ.do (europa.eu)





## ÍNDICE

APRESENTAÇÃO	5
NOTAS BIOGRÁFICAS	9
PREFÁCIO	15

### PARTE I CONCEITOS E JURISPRUDÊNCIA

CAPÍTULO 1 – A INICIATIVA LEGISLATIVA E OS GRUPOS DE CIDADÃOS NA CONSTITUIÇÃO E NA LEI	19
<i>Nuno Mendes Claro, Mário Simões Barata</i>	

CAPÍTULO 2 – DESAFIOS E OPORTUNIDADES NA IMPLEMENTAÇÃO DA INICIATIVA DE CIDADANIA EUROPEIA: UMA ANÁLISE DOS ASPETOS PROCESSUAIS	51
<i>Eugénio Lucas</i>	

CAPÍTULO 3 – INICIATIVA DE CIDADANIA EUROPEIA NA PERSPETIVA JURISPRUDENCIAL	77
<i>Fátima Castro Moreira</i>	

### PARTE II CASOS DE ESTUDO (EM PORTUGAL E NA UNIÃO EUROPEIA)

CAPÍTULO 4 – A INICIATIVA LEGISLATIVA DOS CIDADÃOS E A SAÚDE FAMILIAR: TRÊS ESTUDOS DE CASO	107
<i>Ângelo Abrunhosa, Antónia Abrunhosa</i>	

CAPÍTULO 5 – INICIATIVAS LEGISLATIVAS DE CIDADÃOS COMO RESPOSTA À FALTA DE INICIATIVA DOS PARTIDOS: O CASO DA REGULAÇÃO DA PROSTITUIÇÃO EM PORTUGAL 119

*Inês S. Almeida, Luís F. Mota*

CAPÍTULO 6 – UM REGIME DE ASILO QUE RESPEITE OS VALORES EUROPEUS: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A INICIATIVA EUROPEIA QUE PRETENDE ASSEGURAR UM ACOLHIMENTO DIGNO DOS MIGRANTES NA EUROPA 149

*Fátima Pacheco*

CAPÍTULO 7 – O PERCURSO DA INICIATIVA DE CIDADANIA EUROPEIA DE PROIBIÇÃO DO GLIFOSATO E PROTEÇÃO DAS PESSOAS E DO AMBIENTE: UM CASO LIGADO À SAÚDE 177

*Dora Resende Alves, Ana Maria Campos Xavier*

CAPÍTULO 8 – A APLICAÇÃO EFETIVA DO PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL NOS PAÍSES DA UNIÃO EUROPEIA: ESTUDO DE CASO 197

*Dora Resende Alves, Natan Oliveira de Souza*

PARTE III  
PERSPETIVA MULTIDISCIPLINAR

CAPÍTULO 9 – JURICIDADE E DEMOCRATICIDADE: PODERÁ A INICIATIVA DE CIDADANIA EUROPEIA REVELAR-SE UMA «UTOPIA REAL»? 217

*Miguel Régio de Almeida*

CAPÍTULO 10 – TECNOLOGIA E PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA: O IMPACTO DAS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO NAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS E NA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ 241

*Nuno Salvador*

CAPÍTULO 11 – UMA REFLEXÃO SOBRE OS PROCEDIMENTOS LINGUÍSTICOS APLICÁVEIS À INICIATIVA EUROPEIA DE CIDADANIA 257

*Isabelle Tulekian, Luísa Álvares*



