

A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NA UNIÃO EUROPEIA E A INICIATIVA DE CIDADANIA EUROPEIA: UM ESTUDO DE CASO

POLITICAL PARTICIPATION IN THE EUROPEAN UNION AND THE EUROPEAN CITIZENS' INITIATIVE: A CASE STUDY

Dora Resende Alves ¹
Flávio Bastos da Silva ²

RESUMO

A criação da cidadania da União Europeia e o inerente reconhecimento de direitos políticos possibilitou um enorme avanço institucional para o projeto de construção europeia. Um novo impulso surgiu através do Tratado de Lisboa, disponibilizando aos cidadãos europeus um novo mecanismo de participação política transnacional: a Iniciativa de Cidadania Europeia (ICE). Esta investigação propõe-se apresentar um contributo para a compreensão da relevância da cidadania europeia e da ICE no reforço da legitimidade democrática da União. Acresce a apresentação de uma situação de conflito no percurso de uma ICE de modo ilustrativo dos seus passos. Iniciativa que motivou variados processos no Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), passando do Tribunal Geral para o Tribunal de Justiça em sede de recurso. Não sendo uma situação frequente, é, ainda assim, apresentado para exemplificar alguns pontos em concreto.

Palavras-chave: Participação política; Cidadania; União Europeia; Cidadania da União Europeia; Iniciativa de Cidadania Europeia.

ABSTRACT

The creation of European Union citizenship and the inherent recognition of political rights enabled a significant institutional advancement for the European integration project. A new momentum arose through the Treaty of Lisbon, providing European citizens with a new mechanism for transnational political participation: the European Citizens' Initiative (ECI). This research aims to contribute to understanding the relevance of European citizenship and the ECI in strengthening the democratic legitimacy of the Union. Additionally, a conflict situation encountered during an ECI process is presented to illustrate its steps. This initiative prompted various proceedings in the Court of Justice of the European Union (CJEU), transitioning from the General Court to the Court of Justice on appeal. While not a common occurrence, it is nonetheless presented to exemplify specific points.

Keywords: Political participation; Citizenship; European Union; European Union citizenship; European Citizens' Initiative.

1 Professora Associada da Universidade Portucalense Infante D. Henrique. Investigadora do Instituto Jurídico Portucalense. E-mail: dra@upt.pt

2 Mestre em Relações Internacionais e Mestrando em Direito, Especialização em Ciências Jurídico-Políticas na Universidade Portucalense Infante D. Henrique. Investigador Colaborador do Centro de Estudos Jurídicos, Económicos, Internacionais e Ambientais da Universidade Lusíada. E-mail: flaviobsilva2000@gmail.com

INTRODUÇÃO

O *Dictionary of Politics and Government* define a participação política como “a forma como as pessoas se envolvem no processo político, votando, fazendo campanha, aderindo a partidos políticos e, em geral, desempenhando um papel ativo na política”³. A participação política é um elemento basilar de qualquer Estado Democrático, sendo incomum referirmo-nos a esta a qualquer outra entidade política. Apesar disso, a União Europeia é uma exceção. Resultado de um diversificado processo de integração económica e política, a União Europeia hoje é uma realidade jurídico-política que nem sempre é fácil de classificar. Porém, a existência de um sistema quase que de governo, composto pela tríade Comissão Europeia–Conselho da União Europeia–Parlamento Europeu, e sendo este último o órgão representativo dos cidadãos europeus, tem motivado intensos debates em torno da legitimidade democrática da União. Inicialmente associada à frágil posição do Parlamento Europeu quando comparado com os parlamentos nacionais, na atualidade esta questão adquiriu novos contornos, estando associada à capacidade de participação política dos cidadãos.

Neste aspeto, a criação da cidadania da União Europeia e o inerente reconhecimento de direitos políticos possibilitou um enorme avanço institucional para o projeto de construção europeia. Ainda que inicialmente só viesse reconhecer alguns dos direitos já anteriormente consagrados, a cidadania europeia recebeu um impulso através do Tratado de Lisboa, disponibilizando aos cidadãos um novo mecanismo de participação política, a Iniciativa de Cidadania Europeia (ICE).

Esta investigação propõe-se, assim, a apresentar um contributo para a compreensão da relevância da cidadania europeia e da ICE no reforço da legitimidade democrática da União. Iniciaremos este artigo com uma breve análise ao défice democrático e à participação política dentro da União Europeia. Em seguida apresentaremos um estudo da cidadania europeia, dos direitos por esta reconhecidos, e da mais-valia representada pela ICE. E finalizaremos com a apresentação de uma situação de conflito no percurso de uma ICE de modo ilustrativo dos seus diversos momentos de tramitação. Iniciativa que motivou variados processos no Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), passando do Tribunal Geral para o Tribunal de Justiça em sede de recurso, mas a propósito de uma mesma ICE. Não sendo uma situação frequente, é, ainda assim, apresentado para exemplificar alguns pontos em concreto pelo seu carácter ilustrativo.

O estudo presente baseou-se na análise doutrinal e na base jurídica do direito da União Europeia que regula o instrumento da Iniciativa de Cidadania Europeia (ICE). Para o estudo de caso foi seguida a jurisprudência e documentação institucional.

1. DÉFICE DEMOCRÁTICO E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NA UNIÃO EUROPEIA

A caracterização da União Europeia e do seu sistema político é um tema de intenso debate político e académico. Ana Guerra MARTINS classifica a União Europeia como uma entidade composta por Estados, mas onde os cidadãos têm adquirindo maior relevância, maiores

3 COLLIN, Peter Hodgson (Org.), Participation, in: **Dictionary of Politics and Government**, 3. ed. Londres: Bloomsbury, 2004, p. 174.

benefícios e maior capacidade de ação, resultando na formação de “uma união de Estados e cidadãos”⁴. Consultando a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, podemos, por outro lado, constatar que a União Europeia é definida como uma “ordem jurídica, dotada de instituições próprias, a favor da qual os seus Estados-Membros limitaram, em domínios cada vez mais amplos, os seus direitos soberanos e cujos sujeitos são não só os Estados-Membros mas também os seus nacionais”, encontrando-se esta dotada de um “ordenamento jurídico, com uma natureza que lhe é específica, um quadro constitucional e princípios fundadores que lhe são próprios, uma estrutura institucional particularmente elaborada bem como um conjunto completo de regras jurídicas que asseguram o seu funcionamento”⁵.

Adotando uma perspectiva política, é possível caracterizar a União Europeia como uma *polity*, uma entidade política dotada de um sistema de governo e de instituições próprias. Assim, a UE pode ser concebida, por um lado, “como um sistema de negociação de Estados iguais, cujos interesses são representados pelos seus respectivos governos de acordo com pontos de vista territoriais (ou seja, nacionais)”⁶, assim como enquanto “uma teia de diversas práticas de *governance*”⁷ que se desenrolam entre as instituições da União, e os vários níveis de governo dos Estados, resultando num sistema de governança multinível.

Não obstante, o sistema político da União Europeia levanta muitas outras questões, nomeadamente relativas à sua legitimidade democrática. Aliás, o défice democrático da UE têm sido um tema recorrente tanto no meio político como na Academia, sendo que para DECKER este expressa “a discrepância entre o estado material e político da integração da UE, por um lado, e a qualidade democrática do seu sistema político e institucional, por outro”⁸. A maioria dos autores centra o défice democrático da União Europeia em três áreas: o modelo de representação política; os poderes e competências do Parlamento Europeu, o órgão representativo dos cidadãos; e o modelo de decisão política⁹. Começando pela representação política, a eleição direta para o Parlamento Europeu, constitui, para alguns autores um garante da participação política mas também da legitimidade democrática deste órgão, e, por conseguinte, da União¹⁰. Outros autores, por sua vez, rejeitam este argumento, até porque as eleições para o Parlamento Europeu “não têm a ver com personalidades e partidos a nível europeu ou com a orientação da agenda política da UE”¹¹, mas sim com os partidos nacionais

4 MARTINS, Ana Maria Guerra, **Manual de Direito da União Europeia**, Coimbra: Almedina, 2012, p. 223; BARATA, Mário Simões, **Formas de Federalismo e o Tratado de Lisboa - Confederação, Federação e Integração Europeia**, Coimbra: Almedina, 2016, p. 513.

5 Parecer 2/13 do Tribunal de Justiça (Tribunal Pleno) de 18 de dezembro de 2014 sobre a Adesão da União Europeia à Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, parag. 157–158.

6 DECKER, Frank, Governance beyond the nation-state. Reflections on the democratic deficit of the European Union, **Journal of European Public Policy**, v. 9, n. 2, p. 256–272, 2002, p. 258.

7 TSAKATIKA, Myrto, Governance vs. politics: the European Union’s constitutive ‘democratic deficit’, **Journal of European Public Policy**, v. 14, n. 6, p. 867–885, 2007, p. 868.

8 DECKER, Frank, Governance beyond the nation-state. Reflections on the democratic deficit of the European Union, **Journal of European Public Policy**, v. 9, n. 2, p. 256–272, 2002, p. 256.

9 MORAVCSIK, Andrew, In Defense of the “Democratic Deficit”: Reassessing Legitimacy in the European Union, **Journal of Common Market Studie**, v. 40, n. 4, p. 603–624, 2002; FOLLESDAL, Andreas; HIX, Simon, Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik, **Journal of Common Market Studie**, v. 44, n. 3, p. 533–562, 2006.

10 MORAVCSIK, Andrew, In Defense of the “Democratic Deficit”: Reassessing Legitimacy in the European Union, **Journal of Common Market Studie**, v. 40, n. 4, p. 603–624, 2002.

11 FOLLESDAL, Andreas; HIX, Simon, Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik, **Journal of Common Market Studie**, v. 44, n. 3, p. 533–562, 2006, p.536.

e as questões internas a cada Estado. Em termos dos poderes do Parlamento Europeu estes têm sido alargados com a evolução dos tratados¹², porém este órgão continua a não ter muitas das competências típicas de um parlamento, como a iniciativa legislativa ou “o direito de nomear ou demitir o governo”¹³. Por fim, em termos de decisão política, esta é predominantemente “dominada por atores executivos: ministros nacionais no Conselho, e indicados nacionais na Comissão”¹⁴, isto é, decisores nacionais que conseguem agir a nível europeu sem o controlo dos seus parlamentos nacionais.

De uma forma geral, podemos afirmar que existe na União Europeia um sistema político com legitimidade democrática e com controlo democrático das instituições, apesar das suas limitações, pelo que “a estrutura institucional da UE não é fundamentalmente antidemocrática”¹⁵. Aliás, neste sentido, MORAVCSIK reconhece a existência de um sistema de *checks and balances* e de um controlo democrático indireto através dos parlamentos nacionais e direto através do Parlamento Europeu, concluindo que “existem poucas evidências de que a UE sofra de um défice democrático fundamental”¹⁶. Apesar disso, reconhece-se na União um problema de excesso de delegação, de credibilidade e de transparência, motivado sobretudo pela opacidade do processo de decisão política, pela ‘distância’ entre a União e os cidadãos, e pela falta de escrutínio da Comissão Europeia e dos gastos da União¹⁷.

2. A CIDADANIA EUROPEIA E A INICIATIVA DE CIDADANIA EUROPEIA (ICE)

Na definição proposta pelo Professor António José FERNANDES, a cidadania “traduz o vínculo político-jurídico que liga um indivíduo a um Estado e do qual decorrem direitos e obrigações”¹⁸ sendo adquirida através da nacionalidade. No caso da cidadania da União Europeia, esta representa, portanto o vínculo entre os indivíduos com a União, obtendo-se, nos termos do artigo 8.º, n.º 1, do Tratado da União Europeia, através da nacionalidade de qualquer um dos Estados-membro¹⁹. Deste modo, a cidadania europeia não é “mais do que um acréscimo daquela [cidadania nacional], na justa medida em que os Estados conservam a prerrogativa soberana de definirem unilateralmente as regras de aquisição da nacionalidade”²⁰.

12 FOLLESDAL, Andreas; HIX, Simon, Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik, **Journal of Common Market Studie**, v. 44, n. 3, p. 533–562, 2006.

13 DECKER, Frank, Governance beyond the nation-state. Reflections on the democratic deficit of the European Union, **Journal of European Public Policy**, v. 9, n. 2, p. 256–272, 2002, p. 260.

14 FOLLESDAL, Andreas; HIX, Simon, Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik, **Journal of Common Market Studie**, v. 44, n. 3, p. 533–562, 2006, p. 535.

15 CROMBEZ, Christophe, The Democratic Deficit in the European Union. Much Ado about Nothing?, **European Union Politics**, v. 4, n. 1, p. 101–120, 2003, p. 117.

16 MORAVCSIK, Andrew, In Defense of the “Democratic Deficit”: Reassessing Legitimacy in the European Union, **Journal of Common Market Studie**, v. 40, n. 4, p. 603–624, 2002, p. 621.

17 FOLLESDAL, Hix, Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik; DECKER, Governance beyond the nation-state. Reflections on the democratic deficit of the European Union; CROMBEZ, The Democratic Deficit in the European Union. Much Ado about Nothing?; MAJONE, Giandomenico, The Credibility Crisis of Community Regulation, **JCMS: Journal of Common Market Studies**, v. 38, n. 2, p. 273–302, 2000.

18 FERNANDES, António José, **Direitos Humanos e Cidadania Europeia: Fundamentos e Dimensões**, Coimbra: Almedina, 2004, p. 117.

19 Tratado de Lisboa que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia.

20 FERNANDES, **Direitos Humanos e Cidadania Europeia: Fundamentos e Dimensões**, p. 142.

As primeiras propostas de uma cidadania europeia remontam a 1972, quando Giulio Andreotti propôs a criação de um ‘passaporte europeu’, ideia que acabou por não se concretizar²¹. O tema voltou a ser abordado na sequência da Cimeira de Paris de 1974, mas seria necessário esperar até 1984 para este conceito ser introduzido na integração europeia, através do *Projeto Spinelli*²². Em 1985, destacam-se, por sua vez, o Relatório Adonnino, defendendo o “alargamento do direito de residência aos não ativos e a concessão de direitos especiais aos cidadãos”²³ e o “estabelecimento de uma plataforma uniforme para as eleições europeias”²⁴, assim como a assinatura do primeiro Acordo Schengen. Em 1990, no seguimento do Ato Único Europeu (1986), surgiram três diretivas (diretivas 90/364, 90/365 e 90/366) a reconhecer os direitos de entrada, de permanência e de residência de nacionais de um Estado-membro em qualquer outro Estado-membro, mesmo não sendo titulares dos direitos de circulação de trabalhadores²⁵. Posteriormente, na sequência da preparação do Tratado de Maastricht, o então Primeiro-Ministro de Espanha, Felipe Gonzalez, defendeu o estabelecimento de “uma Comunidade mais humana, onde a cidadania europeia se tornaria o estatuto pessoal dos nacionais dos Estados-Membros”²⁶. Finalmente, em 1992, foi assinado o Tratado de Maastricht, oficialmente designado de Tratado da União Europeia, destinado a rever todos os tratados anteriores, e instaurando a *Cidadania da União*, a qual é desenvolvida na Parte II do referido tratado²⁷.

Com Maastricht são, assim, pela primeira vez reconhecidos direitos dos nacionais dos Estados-Membro perante a União Europeia, ainda que salientando que nem todos os direitos consagrados no tratado serem inteiramente novos, porque alguns destes já eram reconhecidos por alguns Estados-Membro, se bem que de forma isolada, como é o caso do direito de petição ao Parlamento Europeu ou o direito dos nacionais de outros Estados participarem em certos tipos de eleições de outro Estado-Membro desde que aí residam²⁸.

O Tratado de Maastricht reconheceu aos cidadãos europeus, através do hoje artigo 20.º do TFUE²⁹, os direitos decorrentes da cidadania da União Europeia. O primeiro deles, estabelecido através do hoje artigo 21.º do TFUE, é o direito de qualquer cidadão circular e permanecer livremente no território de outro Estado-Membro, ainda que ressalve a existência de certas limitações e condições³⁰. O hoje artigo 22.º do TFUE, por sua vez, reconhece aos cidadãos europeus o “direito de eleger e de ser eleito nas eleições municipais do Estado-membro de

21 GORJÃO-HENRIQUES, Miguel, **Direito da União: História, Direito, Cidadania, Mercado Interno e Concorrência**, 9. ed. Coimbra: Almedina, 2019.

22 BLANCHET, Thérèse, From Workers to Citizens: The Evolution of European Citizenship, **New Journal of European Criminal Law**, v. 7, n. 2, p. 142–150, 2016. GORJÃO-HENRIQUES, **Direito da União: História, Direito, Cidadania, Mercado Interno e Concorrência**.

23 BLANCHET, Thérèse, From Workers to Citizens: The Evolution of European Citizenship, **New Journal of European Criminal Law**, v. 7, n. 2, p. 142–150, 2016, p. 146.

24 FARIAS, Eduardo Pimentel, Brevíssima História da Cidadania Europeia, **Jurismat: Revista Jurídica**, n. 14, p. 71–102, 2021, p. 86.

25 GORJÃO-HENRIQUES, **Direito da União: História, Direito, Cidadania, Mercado Interno e Concorrência**.

26 BLANCHET, Thérèse, From Workers to Citizens: The Evolution of European Citizenship, **New Journal of European Criminal Law**, v. 7, n. 2, p. 142–150, 2016, p. 148.

27 Tratado da União Europeia.

28 SANTOS, Paula Marques; SILVA, Mónica, A identidade europeia – a cidadania supranacional, **JANUS.NET e-journal of International Relations**, v. 2, n. 1, p. 16–28, 2011. GORJÃO-HENRIQUES, **Direito da União: História, Direito, Cidadania, Mercado Interno e Concorrência**.

29 Na época, artigo 8.º do Tratado da União Europeia, na versão de 1992.

30 Tratado da União Europeia, artigo 8.º-A.

residência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado”³¹. No hoje artigo 23.º do TFUE é, de igual modo, reconhecido o direito de qualquer cidadão beneficiar “no território de países terceiros em que o Estado-membro de que é nacional não se encontre representado, de protecção por parte das autoridades diplomáticas e consulares de qualquer Estado-membro, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado”³². Por fim, o hoje artigo 24.º do TFUE reconhece o direito de petição ao Parlamento Europeu e ao Provedor de Justiça³³. A par destes direitos, acrescenta-se o já existente direito de eleger e de ser eleito para o Parlamento Europeu, que merece menção no já referido hoje artigo 22.º do TFUE, onde consta que “qualquer cidadão da União residente num Estado-membro que não seja o da sua nacionalidade, goza do direito de eleger e de ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu no Estado-membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado”³⁴.

Em reacção aos debates provocados pela introdução do conceito de cidadania da União Europeia, o Tratado de Amsterdão (1997) veio, através do seu artigo 2.º que altera o então anterior artigo 8.º do Tratado da União Europeia (1992), reconhecer que a cidadania da União acresce à cidadania nacional e não a substitui³⁵, o que hoje consta do artigo 9.º do TUE. A par disto, o Tratado de Amsterdão trouxe importantes contributos para o aprofundamento da cidadania europeia, nomeadamente o direito de qualquer cidadão em dirigir-se por escrito a qualquer das instituições ou órgãos da União numa das línguas previstas no hoje artigo 55.º do TUE³⁶ e obter uma resposta redigida na mesma língua³⁷, e que hoje consta do artigo 24.º do TFUE. Por outro lado, o Tratado de Amsterdão veio, também, assumir como preocupações referentes à cidadania europeia a protecção do emprego e dos direitos sociais dos cidadãos europeus³⁸.

No ano seguinte à assinatura do Tratado de Amsterdão ocorreu um novo avanço quanto à dimensão da cidadania europeia, corroborando a transição de uma *cidadania de mercado* para uma *cidadania social*³⁹. Tal deveu-se ao impacto do Acórdão Martinez Sala de 1998 (Processo C-85/96), no qual o Tribunal de Justiça da União Europeia reconheceu que “enquanto nacional de um Estado-Membro, que reside legalmente no território de outro Estado-Membro, a recorrente no processo principal inclui-se no domínio de aplicação *ratione personae* das disposições do Tratado consagradas à cidadania europeia”⁴⁰, o que nos permite afirmar que o TJUE entendeu que “quem reside legitimamente num Estado membro goza dos direitos conferidos pelo Tratado, designadamente do direito de não discriminação em razão da nacionalidade, ainda que o seu título de residência não provenha directamente do direito da

31 Tratado da União Europeia., artigo 8.º-B.

32 Tratado da União Europeia., artigo 8.º-C.

33 Tratado da União Europeia., art. 8.º-D.

34 Tratado da União Europeia., art. 8.º-B.

35 Tratado de Amsterdão que altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns actos relativos a esses Tratados, art. 2.º n.º 9.

36 Na época, no artigo 248.º do Tratado de Amsterdão.

37 Tratado de Amsterdão, artigo 2.º, n.º 11.

38 FARIAS, Eduardo Pimentel, Brevíssima História da Cidadania Europeia, **Jurismat: Revista Jurídica**, n. 14, p. 71–102, 2021.

39 SILVEIRA, Alessandra, Cidadania Europeia e Direitos Fundamentais, *in*: SILVEIRA, Alessandra; CANOTILHO, Mariana; FROUFE, Pedro Madeira (Eds.), **Direito da União Europeia: Elementos de Direito e Políticas da União**, Coimbra: Almedina, 2016, p. 17–72.

40 Acórdão do Tribunal de 12 de Maio de 1998 (Sala c. Bayern), parag. 60.

União Europeia”⁴¹. Posições semelhantes tiveram outros acórdãos como o caso Grzelczyk em 2001 (Processo C-184/99) ou o caso Baumbast de 2002 (Processo C-413/99).

O insucesso do Tratado Constitucional de 2004 criou um *período de reflexão* política acerca do futuro do projeto de integração europeia, resultando na adoção de um tratado reformador. Reformando o Tratado da Comunidade Económica Europeia, agora renomeado para Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), e o Tratado da União Europeia (TUE), o Tratado de Lisboa (2007) trouxe consigo modificações significativas ao projeto europeu, impondo uma substituição gradual da Comunidade Europeia pela União Europeia, fundindo, assim, os seus três pilares, e adquirindo personalidade jurídica como um todo⁴². Em termos de cidadania europeia e de direitos, o Tratado de Lisboa trouxe também importantes alterações, reforçando e aprofundando o vínculo com os cidadãos e a capacidade destes em participarem politicamente na definição das políticas comunitárias⁴³. Através do artigo 2.º do TUE destacou-se o respeito pelos valores democráticos, pelo Estado de Direito e pelos Direitos Humanos, e pelo artigo 10.º reconheceu-se o direito dos cidadãos a participar na vida política da UE e a lógica representativa do funcionamento desta, descrevendo a União como uma democracia representativa e participativa. Apesar do valor político destas alterações, os principais contributos do Tratado de Lisboa para a cidadania surgiram através da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE), documento que remonta a 2000, mas que só foi introduzida nos tratados comunitários com Lisboa, mais precisamente através do artigo 6.º do TUE, sendo-lhe assegurado “o mesmo valor jurídico que os Tratados”⁴⁴; e através da Iniciativa de Cidadania Europeia consagrada no artigo 11.º do TUE que aqui nos ocupa com destaque. E tal é o relevo deste “instrumento transfronteiras ímpar de democracia participativa”⁴⁵ que consta da apreciação dos relatórios da Comissão sobre os progressos rumo a uma efetiva cidadania da UE⁴⁶.

Constatamos, assim, que enquanto os tratados anteriores vieram, em larga medida, apenas sistematizar muitos dos direitos já existentes, o Tratado de Lisboa veio dar uma nova e maior dimensão à cidadania europeia, “procurando-se envolver cada vez mais o cidadão na construção da União e nos processos de tomada de decisão (*policy-making*), através de diversos mecanismos e ferramentas”⁴⁷. Além disto, veio dar um novo impulso à legitimidade democrática da União, reforçando representatividade e a participação política dos cidadãos europeus, elementos constitucionais que são pela primeira vez introduzidos no texto de um tratado comunitário⁴⁸. Neste domínio, a Iniciativa de Cidadania Europeia surge como uma ferramenta de participação

41 GORJÃO-HENRIQUES, Miguel, **Direito da União: História, Direito, Cidadania, Mercado Interno e Concorrência**, 9. ed. Coimbra: Almedina, 2019, p. 552.

42 PAGLIARO, Heitor; GRAZIANI, Leticia Cartocci, Cidadania e Supranacionalidade na União Europeia, **Debater a Europa**, n. 24, p. 9–28, 2021. SANTOS; SILVA, A identidade europeia – a cidadania supranacional.

43 PAGLIARO; GRAZIANI, Cidadania e Supranacionalidade na União Europeia.

44 Tratado de Lisboa que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia, artigo 6.º TUE.

45 Resolução do Parlamento Europeu, de 13 de junho de 2023, sobre a aplicação dos regulamentos relativos à iniciativa de cidadania europeia.

46 Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, de 15 de dezembro de 2020, sobre os progressos rumo a uma efetiva cidadania da UE 2016-2020; Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, de 6 de dezembro de 2023, sobre os progressos rumo a uma efetiva cidadania da UE 2020-2023.

47 SANTOS, Paula Marques; SILVA, Mónica, A identidade europeia – a cidadania supranacional, **JANUS.NET e-journal of International Relations**, v. 2, n. 1, p. 16–28, 2011, p. 18.

48 SCHRAUWEN, Annette, European Union Citizenship in the Treaty of Lisbon: Any Change at All?, **Maastricht Journal of European and Comparative Law**, v. 15, n. 1, p. 55–64, 2007.

política direta, permitindo, pela primeira vez, e à semelhança do que acontece face aos parlamentos nacionais de muitos dos Estados-membros⁴⁹, que os cidadãos europeus tenham a possibilidade de apresentar as suas ideias e propostas e vê-las materializadas pela União. Deste modo, a ICE permite aos cidadãos serem ouvidos e às instituições europeias terem conhecimento das vontades e das demandas destes cidadãos, contribuindo para a diminuição do fosso entre estes e a União Europeia e para a legitimidade democrática eurocomunitária.

O seu funcionamento encontra-se estipulado no artigo 11.º TUE, onde consagra a possibilidade de os cidadãos europeus convidarem a Comissão Europeia a apresentar, no âmbito das suas competências, uma proposta legislativa.

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 acto jurídico da União para aplicar os Tratados.⁵⁰

O processo de funcionamento da Iniciativa de Cidadania Europeia foi então regulamentado pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho da União Europeia através do regulamento (UE) n.º 211/2011 de 2011, o qual estabelece que, de acordo com o disposto no artigo 11.º do TUE e no artigo 24.º do TFUE, um conjunto de cidadãos da União, com a idade mínima para exercer o direito de voto nas eleições para o Parlamento Europeu, num mínimo de sete indivíduos, nacionais de pelo menos sete Estados-Membros, podem convidar a Comissão Europeia, no âmbito das competências destas, a propor legislação, tendo que, para isso, recolher um mínimo de um milhão de assinaturas de cidadãos da União também com idade mínima para votar nas eleições para o Parlamento Europeu⁵¹. Em 2019 a regulamentação da ICE foi alterada e atualizada através do regulamento (UE) 2019/788 de 17 de abril de 2019, procurando diminuir a burocraticidade do processo e que permanece a base jurídica em vigor.

Assumindo-se, portanto, como um mecanismo capaz de “associar ativamente os cidadãos ao processo de decisão europeu”⁵², a Iniciativa de Cidadania Europeia tem merecido uma especial atenção por parte da Comissão Europeia, mas também de outros órgãos como o Parlamento Europeu e o Comité das Regiões, que procuram monitorar o seu funcionamento de modo a encontrar novas formas de o melhorar e aperfeiçoar. Neste sentido, e reconhecendo que “é fundamental que o projeto dos promotores seja divulgado em todo o território da União e chegue ao maior número de pessoas possível”⁵³, o Regulamento ICE de 2011 previu o recurso a meios digitais, encarregando a Comissão de desenvolver uma página web destinada ao registo das iniciativas, mas também impondo aos organizadores destas a criação de um sítio próprio para divulgar as informações relativas à sua proposta, via reforçada

49 Em Portugal, conforme o artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa e pela Lei n.º 17/2003 de 4 de junho, com a quarta e última alteração pela Lei n.º 51/2020 de 25 de agosto, com a Iniciativa Legislativa de Cidadãos.

50 Tratado de Lisboa que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia, artigo 11.º TUE.

51 Regulamento (UE) n.º 211/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, sobre a iniciativa de cidadania.

52 ALVES, Dora Resende; MAGALHÃES, Maria Manuela, A Iniciativa de Cidadania Europeia num contexto de Democracia, **Revista Direitos Humanos e Democracia**, v. 7, n. 14, p. 15–29, 2019, p. 22.

53 ESPALIÚ BERDUD, Carlos, La relevancia de los medios digitales en la Iniciativa Ciudadana Europea, **IDP. Revista d'Internet, Dret i Política**, n. 21, p. 1–10, 2016, p. 5.

posteriormente pelo Regulamento ICE 2019. Passados já doze anos desde a primeira regulamentação da ICE, e num contexto social onde o meio digital é elevado à categoria de espaço público, a utilização das redes e dos sítios tem permitido não só a difusão de informações pelos organizadores, conseguindo, deste modo, um maior alcance, como também tem contribuído para o aumento da transparência deste processo⁵⁴.

3. UM CASO NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA (C-54/22 P)

No intuito de ilustrar o procedimento da iniciativa de cidadania europeia (ICE) com um caso concreto, apresenta-se uma situação que chegou ao Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE)⁵⁵, instituição jurisdicional da União Europeia em funções desde 1952 pelo primeiro tratado fundador (Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço de 1951)⁵⁶. O percurso pode ser seguido de forma abreviada no Comunicado de Imprensa do TJUE⁵⁷ e o caso foi resolvido pelo Acórdão C-54/22 P entre a Roménia e a Comissão de 22 de fevereiro de 2024⁵⁸, que será aqui brevemente apresentado. A escolha prende-se com ter sido o caso mais recente e, sendo único nos pontos controvertidos, permite acompanhar as várias fases do processo⁵⁹.

Não são muito frequentes os processos no Tribunal de Justiça da União Europeia⁶⁰ relativos a matéria relacionada com a ICE⁶¹ e os processos que se encontram são ainda todos relativos ao primeiro regulamento de enquadramento deste instrumento⁶², ainda que já se encontrem menções ao novo regulamento⁶³.

Em 18 de junho de 2013, foi apresentada à Comissão Europeia uma proposta de iniciativa de Cidadania Europeia (ICE) nos termos do Regulamento aplicável, cumprindo o número de organizadores mínimo e fornecendo as informações exigidas necessárias⁶⁴ e ainda informações complementares. Foi intitulada «A política de coesão para a igualdade das regiões e a sustentabilidade das culturas regionais» entendendo que a política de coesão da UE deve prestar especial atenção às regiões com características nacionais, étnicas, culturais, religiosas ou linguísticas diferentes daquelas das regiões circundantes. Como tal, para essas regiões, incluindo

54 ESPALIÚ BERDUD, Carlos, La relevancia de los medios digitales en la Iniciativa Ciudadana Europea, **IDP. Revista d'Internet, Dret i Política**, n. 21, p. 1–10, 2016.

55 ALVES, Dora Resende; BARATA, Mário Simões, A iniciativa de cidadania europeia na jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, *in*: VEIGA, Fábio da Silva; ALVES, Rodrigo Vitorino Souza; HEMÍLIA, Maria (Orgs.), **Diálogos dos Direitos Humanos**, Online: IBEROJUR; LabDH, 2022, p. 563–577.

56 BRANDÃO, Ana Paula *et al* (Orgs.), **Enciclopédia da União Europeia**, Lisboa: Petrony, 2017.

57 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA, Comunicado de Imprensa n.º 34/24.

58 Acórdão do Tribunal de Justiça (Nona Secção) de 22 de fevereiro de 2024 (Roménia c. Comissão Europeia) (ECLI:EU:C:2024:164).

59 ALVES, Dora Resende; BARATA, Mário Simões, A democracia participativa e a iniciativa de cidadania europeia, **Revista Minerva Universitária**, p. 1–13, 2023.

60 ABREU, Joana Rita de Sousa Covelo de; REIS, Liliana, **Instituições, Órgãos e Organismos da União Europeia**, Coimbra: Almedina, 2020.

61 Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, de 6 de dezembro de 2023, sobre os progressos rumo a uma efetiva cidadania da UE 2020-2023, p. 43.

62 ALVES, Dora Resende, A entrada em vigor do direito de iniciativa de cidadania europeia, **Revista Jurídica Portucalense**, n. 15, p. 49–56, 2012.

63 MOREIRA, Fátima Castro, Iniciativa de Cidadania Europeia na perspetiva jurisprudencial, *in*: BARATA, Mário Simões; RESENDE ALVES, Dora; ABRUNHOSA, Ana (Orgs.), **As Iniciativas de Cidadania como Instrumento da Democracia**, Coimbra: Almedina, 2024.

64 O já mencionado artigo 11.º, n.º 4, TUE e o Regulamento (UE) n.º 211/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011.

áreas geográficas sem competências administrativas, a prevenção dos atrasos económicos, o apoio ao desenvolvimento e a preservação das condições de coesão económica, social e territorial deverão ser assegurados de forma que as suas características permaneçam inalteradas⁶⁵.

Para o efeito, pretendia que essas regiões tivessem as mesmas oportunidades de acesso aos vários fundos da UE assegurando a preservação das suas características e o seu adequado desenvolvimento económico, de modo que o desenvolvimento da UE possa ser sustentado e a sua diversidade cultural mantida. Contudo, o seu registo foi recusado pela Comissão por decisão em 25 de julho de 2013⁶⁶ com o fundamento de que esta estava fora das competências que lhe permitem apresentar uma proposta de um ato jurídico da União, não encontrando fundamento para os objetivos da ICE.

Os organizadores, não concordando com tal recusa, colocaram a questão ao Tribunal Geral (TG) em 27 de setembro de 2013 no sentido de impugnar a decisão da Comissão (nos termos do artigo 288.º do TFUE). O TG como jurisdição competente (artigo 19.º do TUE) para o pedido de anulação de uma decisão⁶⁷ proposta por particulares a quem tal ato diz respeito nos termos do § 4 do artigo 263.º do TFUE⁶⁸. Este decidiu o processo T 529/13 em 10 de maio de 2016 no sentido de não dar provimento ao pedido considerando que a Comissão agira com legitimidade na sua recusa⁶⁹.

Os organizadores voltaram a recorrer em 28 de julho de 2016 para o Tribunal de Justiça (TJ), agora da decisão anterior do TG, conforme a possibilidade de apreciar em sede de recurso uma decisão final do TG, nos termos do artigo 256.º, n.º 1, § 2, do TFUE⁷⁰. E, desta vez, alcançaram no processo C 420/16 P a decisão de 7 de março de 2019⁷¹ que anula o Acórdão do TG de 10 de maio de 2016 e a Decisão da Comissão de 25 de julho de 2013. O TJ considera que a Comissão, num primeiro momento se deve limitar a analisar, para efeitos da apreciação do respeito da condição de registo, se, de um ponto de vista objetivo, tais medidas, podem ser adotadas com base nos Tratados.

Em resultado, cumprindo o sentido da decisão do TJ, em 30 de abril de 2019, a Comissão adotou uma nova decisão menos usual em que registava parcialmente a proposta inicial de ICE⁷². Não foi a primeira vez que tal aconteceu e, inclusive, já fora a prática validada pelo TJ numa das iniciativas que deu lugar a percurso contencioso pelas duas jurisdições do TJUE, ainda que nesse caso não tenha sido esse o cerne da questão controvertida que se prendia com

65 **Informações sobre a iniciativa: A política de coesão para a igualdade das regiões e a sustentabilidade das culturas regionais**, Iniciativa de Cidadania Europeia, disponível em: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2019/000007_pt. acesso em: 10 mar. 2024.

66 Decisão (UE) 2019/721 da Comissão, de 30 de abril de 2019, sobre a proposta de iniciativa de cidadania intitulada «A política de coesão para a igualdade das regiões e a sustentabilidade das culturas regionais».

67 SILVA, José Luís Moreira, Decisão europeia, *in*: COELHO, Carlos (Org.), **Europa de A a Z Dicionário de termos europeus**, Lisboa: Alêtheia Editores, 2018, pp. 194-195.

68 GORJÃO-HENRIQUES, Miguel, **Direito da União: História, Direito, Cidadania, Mercado Interno e Concorrência**, 9. ed. Coimbra: Almedina, 2019.

69 Acórdão do Tribunal Geral (Primeira Secção) de 10 de maio de 2016 (Izsák e Dabis c. Comissão Europeia) (ECLI:EU:T:2016:282).

70 GORJÃO-HENRIQUES, **Direito da União: História, Direito, Cidadania, Mercado Interno e Concorrência**.

71 Acórdão do Tribunal de Justiça (Primeira Secção) de 7 de março de 2019 (Izsák e Dabis c. Comissão Europeia) (ECLI:EU:C:2019:177).

72 Decisão (UE) 2019/721 da Comissão, de 30 de abril de 2019, sobre a proposta de iniciativa de cidadania intitulada «A política de coesão para a igualdade das regiões e a sustentabilidade das culturas regionais».

matéria de fundamentação – aconteceu na ICE intitulada⁷³ «Minority SafePack — Um milhão de assinaturas pela diversidade na Europa»⁷⁴. Mesmo antes de tal ser reconhecido pelo regulamento de enquadramento, a Comissão desenvolveu uma prática de possível registo parcial de uma iniciativa e parece, até, ter inspirado em seguida o sistema atualmente em vigor. Porém, pela primeira vez foi contestado esse modo de agir pela Comissão.

Desta vez, veio um Estado-Membro (a Roménia) reagir, em 8 de julho de 2019, contra esta nova decisão apresentando recurso de anulação no Tribunal Geral. Este considera que a decisão impugnada está suficientemente fundamentada visto que “que, quando é apresentado à Comissão um pedido de registo de uma proposta de ICE, esta deve limitar-se a analisar se, de um ponto de vista objetivo, e sem verificação dos elementos de facto invocados e da suficiência da fundamentação subjacente a essa proposta e às medidas propostas, tais medidas, consideradas em abstrato, podem ser adotadas com base nos Tratados”. E recorda “que o requisito de registo de uma proposta de ICE deve ser interpretado e aplicado pela Comissão de modo a assegurar um acesso fácil à ICE”. Concluindo, por acórdão proferido em 10 de novembro de 2021, o Tribunal Geral negou provimento ao recurso interposto pela Roménia desta decisão⁷⁵.

Ainda assim, a Roménia pediu, em 27 de janeiro de 2022, ao Tribunal de Justiça que anulasse esse acórdão de primeira instância. Com efeito, considerava que o Tribunal Geral interpretou de forma errada a margem de apreciação da Comissão no registo das propostas de ICE. Contudo, num aspeto curioso porque não previsto expressamente no Regulamento ICE 2011 que institui a possibilidade de a Comissão registar parcialmente uma proposta de ICE. O TJ entende que este regulamento visa incentivar a participação dos cidadãos na vida democrática da União e tornar a União mais acessível (prossequindo o artigo 10.º, n.º 3, do TUE), pelo que a Comissão é obrigada a facilitar o acesso à ICE, e, por conseguinte, pode efetuar um registo parcial de uma proposta de ICE, como fez na decisão de 30 de abril de 2019. Tal como inerente aos processos que decorrem no TJ, houve lugar, na tramitação, em 5 de outubro de 2023, à apresentação de Conclusões do Advogado-Geral, figura interveniente dos processos nos termos dos Tratados (conforme o artigo 252.º do TFUE). Momento processual de grande valia para acompanhar o percurso, contextualização e aplicação do direito da União Europeia ao litígio (ECLI:EU:C:2023:744). Além disso, a decisão final foi no mesmo sentido da proposta pelo advogado-geral no caso. Assim, em decisão de 22 de fevereiro de 2024, processo C 54/22 P, é negado provimento ao recurso da Roménia e a Comissão pode registar parcialmente uma ICE para incentivar a participação cívica na democracia da União⁷⁶.

Quando se refere que as situações relativas a distintas ICE são muito reduzidas no TJUE significa que é relativamente à mesma ICE que o assunto entra no TG, segue para o TJ e em resultado de novo ato da Comissão volta a entrar no TG e de novo segue para o TJ. O que pode motivar quatro momentos contenciosos e diversos atos mas está sempre em causa a mesma ICE. Neste caso concreto apresentado, tal como no outro exemplo referido em cima.

73 Ver em https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2017/000004_pt

74 Acórdão do Tribunal de Justiça (Quarta Secção) de 20 de janeiro de 2022 (Roménia c. Comissão Europeia) (ECLI:EU:C:2022:41).

75 Acórdão do Tribunal Geral (Décima Secção) de 10 de novembro de 2021 (Roménia c. Comissão Europeia) (ECLI:EU:T:2021:781).

76 Acórdão do Tribunal de Justiça (Nona Secção) de 22 de fevereiro de 2024 (Roménia c. Comissão Europeia) (ECLI:EU:C:2024:164).

O exemplo foi escolhido no intuito de demonstrar que a posição da União Europeia, institucional e jurisprudencial, se afirma no sentido de facilitar e incentivar o uso do instrumento de participação democrática que constitui a iniciativa de cidadania europeia. Ainda que a apreciação dos factos tenha decorrido ao abrigo do Regulamento ICE de 2011, tal foi também o propósito do segundo Regulamento ICE de 2019, em que as regras revistas têm por objetivo «tornar a iniciativa de cidadania europeia mais acessível, menos onerosa, mais fácil de utilizar por organizadores e apoiantes e reforçar o seguimento que lhe é dado, com vista a realizar todo o seu potencial enquanto instrumento de promoção do debate»⁷⁷. O primeiro relatório da Comissão de análise periódica do funcionamento da iniciativa de cidadania europeia (ICE) na vigência do regulamento de 2019 valida esta posição⁷⁸.

CONCLUSÃO

A problemática em torno do défice democrático da União Europeia tem sido discutida por diversos autores, originando diferentes interpretações e explicações deste fenómeno. Concebendo a União Europeia enquanto uma *polity* que depende, tal como dos Estado, do reconhecimento da sua legitimidade democrática, revela-se sobretudo pertinente discutir os mecanismos de participação política dos cidadãos. Neste âmbito a consagração da cidadania europeia, e dos direitos a esta inerentes, pelos tratados veio dar um novo fôlego às esperanças de democratização institucional da UE, o que foi acompanhado do reforço dos poderes do Parlamento Europeu. Porém, só com o Tratado de Lisboa é que vemos reconhecido um mecanismo que atribui novos contornos à participação política dos cidadãos europeus – a Iniciativa de Cidadania Europeia.

Considera o Parlamento Europeu que “a iniciativa de cidadania europeia (ICE) representa uma das principais inovações introduzidas pelo Tratado de Lisboa no que diz respeito à participação democrática e que é o primeiro mecanismo transnacional de iniciativa de cidadania no mundo”, pretendendo manter a ICE como “um instrumento robusto e intuitivo para a participação democrática dos cidadãos na definição da agenda da UE”⁷⁹.

Para ilustrar a propositura e alguns dos passos de uma iniciativa de cidadania europeia, seleccionou-se um caso que chegou ao Tribunal de Justiça da União Europeia para apresentar. Por ser uma situação recente, inédita no seu percurso e permitir salientar determinados momentos do procedimento. Apesar de, em 12 anos, serem consideravelmente reduzidos os processos colocados no TJUE nesta matéria, o que demonstra a facilidade de utilização e o bom cumprimento pelos intervenientes num total de já 107 ICE registadas até março de 2024.

Constatamos, assim, e à luz do trabalhado ao longo deste artigo que a cidadania europeia, em geral, e a ICE, em particular, favorecem a participação política transnacional dotando a União Europeia de características sem paralelo no direito nacional.

77 Considerando 5 do atrás mencionado Regulamento (UE) n.º 2019/788 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de abril de 2019.

78 Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação do Regulamento (UE) 2019/788 sobre a iniciativa de cidadania europeia.

79 Resolução do Parlamento Europeu, de 13 de junho de 2023, sobre a aplicação dos regulamentos relativos à iniciativa de cidadania europeia.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Joana Rita de Sousa Covelo de; REIS, Liliana. **Instituições, Órgãos e Organismos da União Europeia**. Coimbra: Almedina, 2020.
- ALVES, Dora Resende. A entrada em vigor do direito de iniciativa de cidadania europeia. **Revista Jurídica Portucalense**, n. 15, p. 49–56, 2012. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11328/1101>>. Acesso em: 10 mar. 2024.
- ALVES, Dora Resende; BARATA, Mário Simões. A democracia participativa e a iniciativa de cidadania europeia. **Revista Minerva Universitária**, p. 1–13, 2023. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11328/4726>>. Acesso em: 10 mar. 2024.
- ALVES, Dora Resende; BARATA, Mário Simões. A iniciativa de cidadania europeia na jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia. *In*: VEIGA, Fábio da Silva; ALVES, Rodrigo Vitorino Souza; HEMÍLIA, Maria (Orgs.). **Diálogos dos Direitos Humanos**. Online: IBEROJUR; LabDH, 2022, p. 563–577. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11328/4019>>. Acesso em: 10 mar. 2024.
- ALVES, Dora Resende; MAGALHÃES, Maria Manuela. A Iniciativa de Cidadania Europeia num contexto de Democracia. **Revista Direitos Humanos e Democracia**, v. 7, n. 14, p. 15–29, 2019. Disponível em: <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/direitoshumanosedemocracia/article/view/9526>>.
- BARATA, Mário Simões. **Formas de Federalismo e o Tratado de Lisboa - Confederação, Federação e Integração Europeia**. Coimbra: Almedina, 2016.
- BLANCHET, Thérèse. From Workers to Citizens: The Evolution of European Citizenship. **New Journal of European Criminal Law**, v. 7, n. 2, p. 142–150, 2016. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/203228441600700204>>. Acesso em: 29 fev. 2024.
- BRANDÃO, Ana Paula; COUTINHO, Francisco Pereira; ABREU, Joana Rita de Sousa Covelo de; *et al* (Orgs.). **Enciclopédia da União Europeia**. Lisboa: Petrony, 2017.
- COLLIN, Peter Hodgson (Org.). Participation. *In*: **Dictionary of Politics and Government**. 3. ed. Londres: Bloomsbury, 2004, p. 174.
- CROMBEZ, Christophe. The Democratic Deficit in the European Union. Much Ado about Nothing? **European Union Politics**, v. 4, n. 1, p. 101–120, 2003. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/1465116503004001583>>.
- DECKER, Frank. Governance beyond the nation-state. Reflections on the democratic deficit of the European Union. **Journal of European Public Policy**, v. 9, n. 2, p. 256–272, 2002. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/13501760110120255>>.
- ESPALIÚ BERDUD, Carlos. La relevancia de los medios digitales en la Iniciativa Ciudadana Europea. **IDP. Revista d’Internet, Dret i Política**, n. 21, p. 1–10, 2016. Disponível em: <<https://www.raco.cat/index.php/IDP/article/view/311933>>. Acesso em: 29 fev. 2024.

- FARIAS, Eduardo Pimentel. Brevíssima História da Cidadania Europeia. **Jurismat: Revista Jurídica**, n. 14, p. 71–102, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.60543/jurismat.vi14.8366>>.
- FERNANDES, António José. **Direitos Humanos e Cidadania Europeia: Fundamentos e Dimensões**. Coimbra: Almedina, 2004.
- FOLLESDAL, Andreas; HIX, Simon. Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. **Journal of Common Market Studie**, v. 44, n. 3, p. 533–562, 2006. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2006.00650.x>>.
- GORJÃO-HENRIQUES, Miguel. **Direito da União: História, Direito, Cidadania, Mercado Interno e Concorrência**. 9. ed. Coimbra: Almedina, 2019.
- MAJONE, Giandomenico. The Credibility Crisis of Community Regulation. **JCMS: Journal of Common Market Studies**, v. 38, n. 2, p. 273–302, 2000. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-5965.00220>>. Acesso em: 6 mar. 2024.
- MARTINS, Ana Maria Guerra. **Manual de Direito da União Europeia**. Coimbra: Almedina, 2012.
- MORAVCSIK, Andrew. In Defense of the “Democratic Deficit”: Reassessing Legitimacy in the European Union. **Journal of Common Market Studie**, v. 40, n. 4, p. 603–624, 2002. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/1468-5965.00390>>.
- MOREIRA, Fátima Castro. Iniciativa de Cidadania Europeia na perspetiva jurisprudencial. In: BARATA, Mário Simões; RESENDE ALVES, Dora; ABRUNHOSA, Ana (Orgs.). **As Iniciativas de Cidadania como Instrumento da Democracia**. Coimbra: Almedina, 2024.
- PAGLIARO, Heitor; GRAZIANI, Leticia Cartocci. Cidadania e Supranacionalidade na União Europeia. **Debater a Europa**, n. 24, p. 9–28, 2021. Disponível em: <<https://impactum-journals.uc.pt/debatereuropa/article/view/9006>>. Acesso em: 29 fev. 2024.
- SANTOS, Paula Marques; SILVA, Mónica. A identidade europeia – a cidadania supranacional. **JANUS.NET e-journal of International Relations**, v. 2, n. 1, p. 16–28, 2011. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11144/496>>. Acesso em: 29 fev. 2024.
- SCHRAUWEN, Annette. European Union Citizenship in the Treaty of Lisbon: Any Change at All? **Maastricht Journal of European and Comparative Law**, v. 15, n. 1, p. 55–64, 2007. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1023263X0701500106>>. Acesso em: 29 fev. 2024.
- SILVA, José Luís Moreira. Decisão europeia. In: COELHO, Carlos (Org.). **Europa de A a Z Dicionário de termos europeus**. Lisboa: Alêtheia Editores, 2018.
- SILVEIRA, Alessandra. Cidadania Europeia e Direitos Fundamentais. In: SILVEIRA, Alessandra; CANOTILHO, Mariana; FROUFE, Pedro Madeira (Eds.). **Direito da União Europeia: Elementos de Direito e Políticas da União**. Coimbra: Almedina, 2016, p. 17–72.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Comunicado de Imprensa n.º 34/24. Disponível em: <<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2024-02/cp240034pt.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

TSAKATIKA, Myrto. Governance vs. politics: the European Union's constitutive 'democratic deficit'. **Journal of European Public Policy**, v. 14, n. 6, p. 867–885, 2007. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/13501760701497840>>.

Acórdão do Tribunal de 12 de Maio de 1998 (Sala c. Bayem). Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A61996CJ0085>>. Acesso em: 6 mar. 2024.

Acórdão do Tribunal de Justiça (Nona Secção) de 22 de fevereiro de 2024 (Roménia c. Comissão Europeia). Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62022CJ0054>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

Acórdão do Tribunal de Justiça (Primeira Secção) de 7 de março de 2019 (Izsák e Dabis c. Comissão Europeia). Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A62016CJ0420&qid=1710082523168>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

Acórdão do Tribunal de Justiça (Quarta Secção) de 20 de janeiro de 2022 (Roménia c. Comissão Europeia). Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1711065074571&uri=CELEX%3A62019CA0899>>. Acesso em: 21 mar. 2024.

Acórdão do Tribunal Geral (Décima Secção) de 10 de novembro de 2021 (Roménia c. Comissão Europeia). Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A62019TJ0495&qid=1710082706903>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

Acórdão do Tribunal Geral (Primeira Secção) de 10 de maio de 2016 (Izsák e Dabis c. Comissão Europeia). Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1710082355060&uri=CELEX%3A62013TJ0529>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

Decisão (UE) 2019/721 da Comissão, de 30 de abril de 2019, sobre a proposta de iniciativa de cidadania intitulada «A política de coesão para a igualdade das regiões e a sustentabilidade das culturas regionais». Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32019D0721>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

Informações sobre a iniciativa: A política de coesão para a igualdade das regiões e a sustentabilidade das culturas regionais. Iniciativa de Cidadania Europeia. Disponível em: <https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2019/000007_pt>. Acesso em: 10 mar. 2024.

Parecer 2/13 do Tribunal de Justiça (Tribunal Pleno) de 18 de dezembro de 2014 sobre a Adesão da União Europeia à Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX:62013CV0002>>. Acesso em: 6 mar. 2024.

Regulamento (UE) n.º 211/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, sobre a iniciativa de cidadania. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2011/211/oj>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, de 6 de dezembro de 2023, sobre os progressos rumo a uma efetiva cidadania da UE 2020-2023. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/PIN/?uri=COM:2023:931:FIN>>. Acesso em: 21 mar. 2024.

Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, de 15 de dezembro de 2020, sobre os progressos rumo a uma efetiva cidadania da UE 2016-2020. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0731&qid=1711020067585>>. Acesso em: 21 mar. 2024.

Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação do Regulamento (UE) 2019/788 sobre a iniciativa de cidadania europeia. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=COM%3A2023%3A787%3AFIN>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

Resolução do Parlamento Europeu, de 13 de junho de 2023, sobre a aplicação dos regulamentos relativos à iniciativa de cidadania europeia. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ:C_202400482>. Acesso em: 10 mar. 2024.

Tratado da União Europeia. Disponível em: <<http://data.europa.eu/eli/treaty/teu/sign>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

Tratado de Amesterdão que altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns actos relativos a esses Tratados. Disponível em: <<http://data.europa.eu/eli/treaty/ams/sign>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

Tratado de Lisboa que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTXT>>. Acesso em: 10 mar. 2024.