



## A INICIATIVA DE CIDADANIA EUROPEIA

A Iniciativa de Cidadania Europeia (ICE) constitui um importante instrumento de democracia participativa na União Europeia, que possibilita que um milhão de cidadãos da UE, residentes em, pelo menos, um quarto dos Estados-Membros, convidem a Comissão a apresentar uma proposta de ato jurídico para efeitos de aplicação dos Tratados da UE. Desde o início da aplicação do Regulamento (UE) n.º 211/2011, que estabelece em pormenor os procedimentos e as condições para as ICE, foram apresentadas com sucesso quatro iniciativas à Comissão.

### BASE JURÍDICA

- Artigo 11.º, n.º 4, do Tratado da União Europeia (TUE);
- Artigo 24.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE);
- Regulamento (UE) n.º 211/2011;
- Artigos 211.º e 218.º do Regimento do Parlamento Europeu.

### CONTEXTO

As iniciativas de cidadania são instrumentos à disposição dos cidadãos na maioria dos Estados-Membros, seja a nível nacional, regional ou local, embora divirjam consideravelmente em termos de âmbito e de procedimento. O conceito de cidadania da UE, do qual deriva a Iniciativa de Cidadania Europeia (ICE), foi introduzido, pela primeira vez, no Tratado de Maastricht (ver ficha [1.1.3.](#)). Em 1996, na preparação da Conferência Intergovernamental de Amesterdão, os ministros dos Negócios Estrangeiros da Áustria e de Itália propuseram a criação do direito de apresentar esse tipo de iniciativas, a par do direito de dirigir petições ao Parlamento Europeu, mas a proposta não foi aceite pela Conferência. Do projeto de Tratado Constitucional constavam originalmente disposições relativas a iniciativas de cidadania muito semelhantes às do atual regime (artigo 47.º, n.º 4). Embora a Presidência da Convenção tenha rejeitado a inclusão dessas disposições no texto final, os esforços concertados de organizações da sociedade civil acabaram por permitir mantê-las. Na sequência do fracasso do processo de ratificação do Tratado Constitucional, foram reintroduzidas disposições semelhantes durante a redação do Tratado de Lisboa.

Atualmente, o direito dos cidadãos de apresentar uma iniciativa de cidadania está consagrado no título II do TUE (disposições relativas aos princípios democráticos). O artigo 11.º, n.º 4, do TUE estabelece o quadro de base para esse direito, enquanto o artigo 24.º, n.º 1, do TFUE estabelece os princípios gerais para um regulamento



que defina os procedimentos concretos e as condições específicas. A proposta de regulamento foi o resultado de uma consulta alargada<sup>[1]</sup>. As negociações e o acordo relativos ao texto final do regulamento duraram vários meses — em 31 de março de 2010, foi apresentado ao Parlamento e ao Conselho um projeto de proposta e, em 15 de dezembro de 2010, foi alcançado um acordo político que permitiu a adoção formal do texto pelo Parlamento e pelo Conselho em 16 de fevereiro de 2011. Em 1 de abril de 2011, o texto acordado pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho entrou em vigor ao abrigo do Regulamento (UE) N.º 211/2011. Tendo em conta as adaptações técnicas necessárias a nível dos Estados-Membros para criar um processo de verificação simplificado, o Regulamento ICE só passou a ser aplicado efetivamente um ano depois. Até 1 de abril de 2015, e de três em três anos a partir dessa data, a Comissão deve apresentar um relatório sobre a aplicação do Regulamento ICE, com vista à sua eventual revisão. A Comissão adotou esses relatórios em 31 de março de 2015 como [COM\(2015\)0145](#) e, em 28 de março de 2018, como [COM\(2018\) 157](#). Estas comunicações fizeram o ponto de situação e avaliaram a execução da ICE, para além de terem posto em relevo uma lista dos desafios identificados após os seis primeiros anos de aplicação deste novo quadro legislativo e institucional. Realçaram várias lacunas e tomaram em consideração várias sugestões, que o parlamento incluiu nos seus relatórios, em complemento à investigação de fundo realizada por sua iniciativa<sup>[2]</sup>.

Desde que o Regulamento ICE se tornou aplicável, foram suscitadas preocupações consideráveis quanto ao funcionamento deste instrumento. O Parlamento apelou reiteradamente a uma reforma do Regulamento ICE, com vista a simplificar e a racionalizar os procedimentos. Por fim, em 13 de setembro de 2017, a Comissão apresentou a sua [proposta legislativa](#) tendente à revisão da ICE<sup>[3]</sup>. Na sequência de negociações interinstitucionais realizadas entre setembro e dezembro de 2018, o Parlamento e o Conselho chegaram a um acordo político em 12 de dezembro de 2018. O texto acordado foi adotado pelo Parlamento em 12 de março de 2019 e pelo Conselho em 9 de abril de 2019. O ato final foi assinado em 17 de abril de 2019 e aguarda publicação no Jornal Oficial da União Europeia.

O novo Regulamento ICE, que revoga o Regulamento (UE) n.º 211/2011, será aplicado a partir de 1 de janeiro de 2020. O direito de apresentar uma ICE deve ser claramente separado do direito de apresentar uma petição, um procedimento de que difere em muitos aspetos substanciais. As petições podem ser apresentadas por cidadãos da UE ou por pessoas singulares ou coletivas residentes na UE (ver ficha [4.1.4.](#)), e têm de abordar matérias que se insiram no âmbito de atividades da UE e que afetem diretamente o peticionário. As petições são dirigidas ao Parlamento na sua qualidade de representante direto dos cidadãos a nível da UE. Uma ICE é um apelo direto para um instrumento jurídico específico da UE e deve respeitar regras específicas para poder ser considerada. Além disso, é, em última análise, dirigida à Comissão, que é a

---

[1] Livro Verde da Comissão Europeia ([COM\(2009\)0622](#)).

[2] «European Citizens Initiative — First lessons of implementation» [Iniciativa de Cidadania Europeia — Primeiros ensinamentos da execução], Departamento Temático dos Direitos dos Cidadãos e dos Assuntos Constitucionais (2014), disponível para consulta em: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509982/IPOL\\_STU\(2014\)509982\\_PT.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509982/IPOL_STU(2014)509982_PT.pdf)

[3] Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a iniciativa de cidadania europeia ([COM\(2017\) 482](#)).



única instituição que tem o direito de apresentar propostas legislativas. Neste sentido, a ICE reveste-se de natureza semelhante ao direito de iniciativa conferido ao Parlamento (artigo 225.º do TFUE) e ao Conselho (artigo 241.º do TFUE).

## **PROCEDIMENTO**

### **A. Comité de cidadãos**

No mínimo, é necessário uma estrutura organizacional básica para uma iniciativa desta magnitude. O primeiro passo na criação de uma ICE é a constituição de um comité organizador, designado «comité de cidadãos». Este comité é formado, no mínimo, por sete pessoas residentes em, pelo menos, sete Estados-Membros (mas não necessariamente de sete nacionalidades diferentes) e com idade que lhes conceda direito de voto nas eleições europeias. O comité deve nomear um representante e um substituto, que agirão na qualidade de pessoas de contacto para a ICE específica.

Contrariamente às propostas da Comissão e do Parlamento, o novo Regulamento ICE não reduzirá a idade mínima para apoiar uma ICE a 16 anos, mas os Estados-Membros serão autorizados a fixar a idade mínima em 16 anos, caso decidam fazê-lo.

### **B. Inscrição no registo**

Antes de poder recolher declarações de apoio de cidadãos, o comité deve solicitar o registo da iniciativa junto da Comissão. Este processo implica a apresentação de um documento que contenha o título, a matéria abordada e uma breve descrição da iniciativa, que refira a base jurídica considerada para a ação legislativa, e forneça informações sobre os membros do comité de cidadãos e sobre todas as fontes de apoio e de financiamento da iniciativa proposta. Os organizadores podem apresentar informações mais pormenorizadas e incluir outro material, nomeadamente, um projeto do documento legislativo, num anexo.

No prazo de dois meses, a Comissão toma uma decisão sobre o registo da iniciativa proposta. A iniciativa não será registada, se não tiverem sido observados os requisitos processuais, ou se o tema estiver fora do âmbito de competências da Comissão para apresentar um projeto de ato jurídico para efeitos de aplicação dos Tratados. O registo será também recusado, se a ICE for manifestamente frívola, abusiva ou vexatória, ou ainda se for contrária aos valores da UE, conforme definidos no artigo 2.º do TUE. A decisão da Comissão está sujeita a todas as vias de recurso judiciais ou extrajudiciais. As iniciativas registadas são publicadas no portal Web da Comissão.

A fim de tornar a ICE mais acessível e de assegurar o registo do máximo número possível de iniciativas, o novo regulamento contempla também a possibilidade de registar iniciativas parcialmente.

### **C. Recolha de declarações de apoio**

Logo que a iniciativa esteja registada, os organizadores podem dar início à recolha de declarações de apoio. Isso tem de ser feito no prazo de 12 meses. As declarações de apoio podem ser recolhidas em papel ou por via eletrónica. Se as declarações de apoio forem recolhidas por via eletrónica, as autoridades nacionais competentes têm primeiro de certificar o sistema de recolha em linha. Foram estabelecidas regras pormenorizadas para as especificações técnicas dos sistemas de recolha por



via eletrónica num regulamento de execução da Comissão ([Regulamento \(UE\) n.º 1179/2011](#)).

Independentemente do facto de as declarações de apoio serem recolhidas em papel ou por via eletrónica, aplicam-se os mesmos requisitos de dados para efeitos de verificação. Esses requisitos, definidos a nível dos Estados-Membros, são enumerados no anexo III do Regulamento (UE) n.º 211/2011. Nove Estados-Membros<sup>[4]</sup> não exigem que os signatários das declarações de apoio forneçam documentos ou números de identificação pessoal. Todos os outros Estados-Membros requerem uma identificação dessa natureza. O anexo especifica que tipos de documentos de identificação pessoal podem ser utilizados em cada Estado-Membro que o exija.

Para ser considerada pela Comissão, a ICE tem de reunir um milhão de declarações de apoio no prazo de 12 meses. Além disso, para ser aceite num determinado Estado-Membro, o número de signatários desse Estado-Membro não pode ser inferior a 750, multiplicado pelo número de deputados ao Parlamento Europeu eleitos desse Estado-Membro. O número mínimo de declarações de apoio assinadas segue a mesma lógica de proporcionalidade degressiva que determina a distribuição dos lugares do Parlamento Europeu pelos Estados-Membros.

O novo Regulamento ICE permitirá aos cidadãos da UE apoiar uma ICE, independentemente do respetivo local de residência. Introduce também uma maior flexibilidade na escolha da data de início do período para a recolha de assinaturas, dentro do prazo de seis meses após o registo. Além disso, simplifica ainda mais os requisitos em matéria de dados pessoais aplicáveis aos signatários de uma ICE. No entanto, os Estados-Membros continuarão a poder exigir que os signatários forneçam os seus números de identificação.

Além disso, o novo regulamento estabelece a obrigação de a Comissão criar e aplicar um sistema central de recolha em linha e de suprimir progressivamente os sistemas de recolha individuais após 2022.

Por último, por insistência do Parlamento Europeu, o novo regulamento prevê um maior apoio aos organizadores de ICE através de pontos de contacto em cada Estado-Membro e de uma plataforma colaborativa em linha que ofereça informação e assistência, apoio prático e aconselhamento jurídico sobre a ICE.

#### **D. Verificação e certificação**

Tendo atingido a quantidade necessária de declarações de apoio no número mínimo exigido de Estados-Membros, os organizadores devem enviá-las às autoridades nacionais competentes<sup>[5]</sup>, que têm a tarefa de certificar as declarações de apoio compiladas pela Comissão com base na informação comunicada pelos Estados-Membros. As autoridades incumbidas dessa tarefa são geralmente ministérios do interior, comissões eleitorais ou registos da população. As autoridades nacionais

---

[4]Bélgica, Dinamarca, Alemanha, Estónia, Finlândia, Irlanda, Países Baixos, Eslováquia e Reino Unido.

[5]A lista de autoridades nacionais competentes pode ser consultada em: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/authorities-verification?lg=pt>



dispõem de três meses para certificar as declarações de apoio, mas não precisam de autenticar as assinaturas.

#### E. Apresentação e análise

Nesta fase, os organizadores são convidados a apresentar os certificados relevantes recebidos das autoridades nacionais que confirmam o número de declarações de apoio, sendo-lhes igualmente requerido que forneçam informações relativas a financiamentos de qualquer proveniência que excedam os limites estabelecidos no [Regulamento \(CE\) n.º 1141/2014 relativo ao estatuto e ao financiamento dos partidos políticos a nível europeu](#)<sup>[6]</sup>, com a última redação que lhe foi dada pelo [Regulamento \(UE, Euratom\) 2018/673](#)<sup>[7]</sup>. Em princípio, as contribuições acima de 500 euros devem ser declaradas.

Após receber a iniciativa, a Comissão é obrigada a publicá-la sem demora no registo e a receber os organizadores a nível adequado, por forma a permitir-lhes explicar os pormenores do seu pedido. 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. A audição é organizada pela comissão competente quanto à matéria de fundo da proposta da ICE (artigo 211.º do Regimento do Parlamento).

O novo Regulamento ICE alargará o lapso de tempo para que a Comissão dê resposta a uma iniciativa válida de três para seis meses. Numa comunicação apresentando as suas conclusões jurídicas e políticas sobre cada iniciativa, a Comissão terá de apresentar uma lista formal das ações que tenciona adotar e um calendário claro para a sua execução. Além disso, num esforço para garantir a plena transparência, o regulamento exige que os organizadores apresentem periodicamente relatórios sobre as fontes de financiamento e outros apoios prestados. Além disso, obriga a Comissão a disponibilizar um formulário de contacto no registo e no sítio Web público da ICE, de modo a que os cidadãos possam apresentar uma queixa relativa à exaustividade e à exatidão dessas informações.

O papel do Parlamento é ainda mais reforçado através do novo Regulamento ICE e de alterações ao seu Regimento.<sup>[8]</sup> A fim de reforçar o impacto político das iniciativas bem-sucedidas, na sequência da audição pública, o Parlamento pode realizar um debate em sessão plenária e adotar uma resolução para avaliar o apoio político à iniciativa. Por fim, o Parlamento examinará as medidas tomadas pela Comissão em resposta à iniciativa, que são igualmente descritas nas comunicações específicas da Comissão.

## INICIATIVAS EM CURSO

Várias organizações tentaram lançar iniciativas semelhantes à ICE antes de este instrumento ser legalmente adotado e de serem estabelecidos procedimentos pormenorizados. Em 2007, o Fórum Europeu das Pessoas com Deficiência lançou

---

[6]JO L 317 de 4.11.2014, p. 1.

[7]JO L 114 I de 4.5.2018, p. 1.

[8]Decisão do Parlamento Europeu, de 31 de janeiro de 2019, sobre as alterações do Regimento do Parlamento Europeu que incidem no título I, capítulos 1 e 4; no título V, capítulo 3, no título VII, capítulos 4 e 5; no título VIII, capítulo 1; no título XII, no título XIV e no anexo II (Textos aprovados, P8\_TA(2019)0046).





uma dessas primeiras iniciativas-piloto, alegando ter recolhido 1,2 milhões de assinaturas. Após a aprovação do Regulamento ICE em 2010, mas ainda antes da sua entrada em vigor, a Greenpeace afirmou ter recebido um milhão de assinaturas apelando a uma moratória sobre as culturas de organismos geneticamente modificados (OGM). Todavia, nenhuma destas iniciativas pode ser considerada uma ICE.

Desde 1 de abril de 2012, foram lançadas mais de 68 ICE. Destas, 21 viram recusado o respetivo registo, em princípio, devido ao facto de não estarem abrangidas pelo âmbito de competência da Comissão para propor um ato legislativo, e 15 foram retiradas pelos organizadores. Atualmente, estão registadas 14 iniciativas. Até à data, apenas quatro iniciativas alcançaram o número exigido de assinaturas («Direito à Água», «Um de Nós», «Não à Vivisseção» e «Proibição do Glifosato») e foram apresentadas à Comissão, das quais apenas uma, «Proibição do Glifosato», foi apresentada desde 2014. O Parlamento organizou audições com os representantes de cada iniciativa, que se realizaram em 17 de fevereiro de 2014, 10 de abril de 2014, 24 de abril de 2015 e 20 de novembro de 2017, respetivamente. A Comissão apresentou uma resposta expondo as suas conclusões jurídicas e políticas relativamente às quatro iniciativas. Seis ICE foram objeto de uma ação judicial no Tribunal Geral da União Europeia, que concluiu no seu mais recente acórdão, no processo T-646/13 *#Minority SafePack vs. Comissão#*, que esta última não cumpriu a sua obrigação de especificar e justificar as razões que levaram à recusa do registo de uma ICE, e clarificou no acórdão no processo T-754/14 *#Michael Efler e outros vs. Comissão#*, sobre a iniciativa «Não ao TTIP», que, entre os atos que podem ser objeto de uma ICE, também se incluem, nomeadamente, as decisões que autorizam a abertura de negociações comerciais.

## O PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

O instrumento ICE tem despertado grande interesse no Parlamento. Antes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, o Parlamento adotou uma [resolução](#)<sup>[9]</sup> que continha uma proposta detalhada para a aplicação da ICE. Após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, o Parlamento tem estado ativamente envolvido nas negociações do Regulamento ICE. O Parlamento contribuiu com êxito para tornar a ICE um instrumento de democracia participativa mais acessível e mais próximo dos cidadãos. Obteve, nomeadamente, uma redução, para um quarto, do número mínimo de Estados-Membros de onde as declarações de apoio têm de proceder; insistiu em que a verificação da admissibilidade fosse efetuada na fase de pré-registo; e exerceu pressão no sentido de que fossem adotadas disposições que assegurassem que todos os cidadãos e residentes na UE, independentemente da sua nacionalidade, tivessem o direito de assinar uma ICE.

O Parlamento Europeu fez vários apelos políticos para simplificar e racionalizar os procedimentos de gestão de ICE, bem como para reforçar o seu impacto. O Parlamento Europeu aprovou uma [resolução sobre o processo de revisão da iniciativa](#)

---

[9]Resolução do Parlamento Europeu, de 7 de maio de 2009, que contém um pedido à Comissão no sentido da apresentação de uma proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à aplicação da iniciativa de cidadania, JO C 212 E de 5.8.2010, p. 99.



[de cidadania europeia](#), em 28 de outubro de 2015<sup>[10]</sup>, apelando, nomeadamente, à revisão do regulamento com vista a simplificar os requisitos em matéria de dados pessoais e a disponibilizar financiamentos destinados a apoiar a organização das ICE. Em 2017, a Comissão dos Assuntos Constitucionais apresentou um relatório de iniciativa legislativa visando justamente uma verdadeira revisão do Regulamento ICE. Em setembro de 2017, com base nos pedidos do Parlamento e numa consulta pública, a Comissão apresentou finalmente a sua [proposta de novo Regulamento ICE](#). Em 20 de junho de 2018, a Comissão dos Assuntos Constitucionais aprovou o seu [relatório](#) sobre a proposta da Comissão, a que se seguiu a votação em sessão plenária, em 5 de julho de 2018, com vista a dar início às negociações interinstitucionais sobre o novo Regulamento ICE.

Em 12 de dezembro de 2018, o Parlamento e o Conselho chegaram a um acordo político. O texto acordado foi assinado em 17 de abril de 2019 e aguarda agora publicação no Jornal Oficial da União Europeia<sup>[11]</sup>. Revoga o Regulamento (UE) n.º 211/2011 e será aplicado a partir de 1 de janeiro de 2020.

Petr Novak / Roberta Panizza  
04/2019

---

[10]Resolução do Parlamento Europeu, de 28 de outubro de 2015, sobre a Iniciativa de Cidadania Europeia, JO C 355 de 20.10.2017, p. 17.

[11]As informações sobre todo o processo legislativo estão disponíveis em: [https://oel.secure.europarl.europa.eu/oel/popups/ficheprocedure.do?reference=2017/0220\(COD\)&l=en](https://oel.secure.europarl.europa.eu/oel/popups/ficheprocedure.do?reference=2017/0220(COD)&l=en)

