



Estrasburgo, 6.12.2023  
COM(2023) 931 final

**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 2020-2023**

# Índice

1. INTRODUÇÃO	3
2. PACOTE CIDADANIA	4
3. CIDADANIA DA UNIÃO (ARTIGO 20.º, N.º 1, TFUE)	7
3.1. Introdução	7
3.2. Evolução das políticas seguidas	8
3.2.1. Reforçar os direitos de cidadania da UE	8
3.2.2. Regimes de concessão de cidadania a investidores	9
3.3. Evolução da jurisprudência	10
4. NÃO DISCRIMINAÇÃO EM RAZÃO DA NACIONALIDADE (ARTIGO 18.º DO TFUE)	11
4.1. Introdução	11
4.2. Evolução da jurisprudência	12
5. COMBATER A DISCRIMINAÇÃO EM RAZÃO DO SEXO, RAÇA OU ORIGEM ÉTNICA, RELIGIÃO OU CRENÇA, DEFICIÊNCIA, IDADE OU ORIENTAÇÃO SEXUAL (ARTIGO 19.º DO TFUE)	13
5.1. Introdução e evolução das políticas	13
5.2. Evolução da jurisprudência	20
6. DIREITO DE CIRCULAR E PERMANECER LIVREMENTE NO TERRITÓRIO DOS ESTADOS-MEMBROS (ARTIGO 20.º, N.º 2, E ARTIGO 21.º DO TFUE)	21
6.1. Introdução	21
6.2. Evolução das políticas seguidas	22
6.2.1. Facilitar a livre circulação	22
6.2.2. Evolução em matéria de bilhetes de identidade e títulos de residência	25
6.2.3. Livre circulação durante a pandemia de COVID-19	26
6.3. Evolução da jurisprudência	28
7. DIREITO DE ELEGER E DE SER ELEITO NAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS E NAS ELEIÇÕES PARA O PARLAMENTO EUROPEU [ARTIGO 20.º, N.º 2, ALÍNEA B), E ARTIGO 22.º DO TFUE]	29
7.1. Introdução	29
7.2. Evolução das políticas seguidas	30

7.2.1.	Direito de eleger e de ser eleito nas eleições municipais e nas eleições para o Parlamento Europeu	30
7.2.2.	Reforçar a participação democrática.....	32
<b>7.3.</b>	<b>Evolução da jurisprudência .....</b>	<b>38</b>
<b>8.</b>	<b>DIREITO À PROTEÇÃO DAS AUTORIDADES DIPLOMÁTICAS E CONSULARES [ARTIGO 20.º, N.º 2, ALÍNEA C), E ARTIGO 23.º DO TFUE]</b>	<b>39</b>
<b>8.1.</b>	<b>Introdução .....</b>	<b>39</b>
<b>8.2.</b>	<b>Evolução das políticas seguidas .....</b>	<b>39</b>
<b>8.3.</b>	<b>Evolução da jurisprudência .....</b>	<b>40</b>
<b>9.</b>	<b>DIREITO DE DIRIGIR PETIÇÕES AO PARLAMENTO EUROPEU, DIREITO DE RECORRER AO PROVIDOR DE JUSTIÇA EUROPEU [ARTIGOS 20.º, N.º 2, ALÍNEA D), E 24.º, N.ºS 2, 3 E 4, DO TFUE]</b>	<b>40</b>
<b>9.1.</b>	<b>Introdução .....</b>	<b>40</b>
<b>9.2.</b>	<b>Direito de petição ao Parlamento Europeu .....</b>	<b>40</b>
<b>9.3.</b>	<b>Direito de recorrer ao Provedor de Justiça Europeu .....</b>	<b>41</b>
<b>9.4.</b>	<b>Evolução da jurisprudência .....</b>	<b>41</b>
<b>10.</b>	<b>INICIATIVA DE CIDADANIA EUROPEIA (ARTIGO 24.º DO TFUE; ARTIGO 11.º, N.º 4, DO TUE)</b>	<b>42</b>
<b>10.1.</b>	<b>Introdução .....</b>	<b>42</b>
<b>10.2.</b>	<b>Evolução das políticas seguidas .....</b>	<b>42</b>
<b>10.3.</b>	<b>Evolução da jurisprudência .....</b>	<b>43</b>
<b>11.</b>	<b>CONCLUSÕES</b>	<b>43</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O ano de 2023 assinala o 30.º aniversário da entrada em vigor do Tratado de Maastricht, que instituiu a cidadania da União Europeia (a seguir designada por «**cidadania da UE**»). O presente relatório, redigido com base no artigo 25.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)<sup>1</sup>, faz parte de um pacote de medidas em matéria de cidadania da UE destinadas a desenvolver e reforçar os direitos decorrentes desse estatuto, conforme previsto no Tratado.

Num inquérito Eurobarómetro Flash de 2023 sobre cidadania e democracia<sup>2</sup>:

- quase nove em cada dez inquiridos (87 %) concordaram que se sentiam cidadãos da União Europeia, tendo mais de seis em cada dez (63 %) concordado totalmente com esta afirmação,
- a percentagem de inquiridos que se sentiam cidadãos da União Europeia era de, pelo menos, 80 % em todos os Estados-Membros,
- dois terços (66 %) dos inquiridos tinham ouvido a expressão «cidadão da União Europeia» e sabiam o que significava, 25 % tinham ouvido a expressão, mas não tinham a certeza do que significava, e 9 % nunca tinham ouvido a expressão,
- metade dos inquiridos (50 %) afirmou sentir-se bem informada sobre os seus direitos enquanto cidadãos da União Europeia, um terço (33 %) não se sentia muito bem informado e 16 % não se sentiam minimamente informados.

Por conseguinte, a elaboração de relatórios claros e exaustivos é importante para que os cidadãos da União Europeia («**cidadãos da UE**») estejam mais bem informados sobre os seus direitos, a fim de identificar os domínios nos quais foram realizados progressos e os domínios em que subsistem potenciais lacunas na aplicação.

O presente relatório, o décimo relatório apresentado nos termos do artigo 25.º do TFUE, abrange os envolvimento pertinentes ocorridos desde o relatório intercalar anterior<sup>3</sup>. Em primeiro lugar, explica de que forma o presente relatório faz parte de um pacote mais vasto sobre cidadania. Em seguida, analisa as disposições no que respeita:

- à cidadania da UE,

---

<sup>1</sup> O artigo 25.º, primeiro parágrafo, do TFUE prevê que «[a] Comissão apresentará ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social, de três em três anos, um relatório sobre a aplicação das disposições da presente parte. Esse relatório terá em conta o desenvolvimento da União».

<sup>2</sup> Eurobarómetro Flash 528 – Cidadania e democracia.

<sup>3</sup> Em 2020, a Comissão adotou dois relatórios distintos sobre a cidadania da UE: a [Comunicação intitulada «Relatório de 2020 sobre a Cidadania da UE»](#) [Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Relatório de 2020 sobre a Cidadania da UE – Capacitar os cidadãos e proteger os seus direitos em momentos exigentes, COM(2020) 730 final] e um [relatório intercalar nos termos do artigo 25.º](#) [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, COM(2020) 731 final]. O presente relatório abrange, nomeadamente, o período compreendido entre 1 de julho de 2020 e 30 de agosto de 2023. Na medida do possível, contém igualmente informações sobre a evolução das políticas e/ou da jurisprudência após esta data.

- à não discriminação,
- ao direito à liberdade de circulação e de residência no território dos Estados-Membros,
- ao direito de eleger e de ser eleito em eleições municipais e nas eleições para o Parlamento Europeu no Estado-Membro de residência,
- ao direito à proteção consular,
- ao direito de dirigir petições ao Parlamento Europeu,
- ao direito de recorrer ao Provedor de Justiça Europeu, e
- à Iniciativa de Cidadania Europeia.

O relatório faz um balanço das iniciativas políticas desde 2020, descrevendo as medidas tomadas a nível da UE para reforçar e promover os direitos de cidadania da UE, os valores comuns e a participação democrática. Baseia-se nas questões que os cidadãos e outras partes interessadas suscitaram nas suas cartas, queixas e durante as reuniões com a Comissão, bem como nas observações recebidas no portal «Dê a sua opinião»<sup>4</sup> da Comissão.

O anexo I apresenta uma síntese dos progressos realizados na execução das ações prioritárias específicas anunciadas na Comunicação intitulada «Relatório de 2020 sobre a Cidadania da UE»<sup>5</sup> para 2020-2022.

O relatório apresenta igualmente os principais desenvolvimentos jurídicos, incluindo os acórdãos mais pertinentes do Tribunal de Justiça da União Europeia (a seguir designado por «Tribunal») neste domínio. O anexo II apresenta uma síntese de toda a jurisprudência pertinente do Tribunal.

## 2. PACOTE CIDADANIA

O reforço dos direitos de cidadania da UE reflete os compromissos assumidos nas orientações da presidente da Comissão Europeia para Comissão de 2019-2024<sup>6</sup>, em especial o compromisso de pugnar pela promoção, pela proteção e pelo reforço da nossa democracia. Desde 2020, a Comissão apresentou várias novas medidas para promover os direitos de cidadania da UE, que são descritas no presente relatório.

O 30.º aniversário da cidadania da UE recorda a importância dos direitos que esta implica. Por conseguinte, a Comissão apresenta o pacote Cidadania, destinado a promover os direitos de cidadania da UE e a torná-los mais tangíveis para os cidadãos da UE. Para além do presente relatório, este pacote inclui as seguintes medidas:

<sup>4</sup> Entre 14 de junho e 12 de julho de 2023, foi lançado um convite à apreciação em linha ([https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13699-EU-Citizenship-Report-2023\\_pt](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13699-EU-Citizenship-Report-2023_pt)) no âmbito do qual foram recebidas 104 respostas, 88,46 % das quais de cidadãos da UE e 5,77 % de ONG.

<sup>5</sup> Ver também a nota de rodapé 3: a [Comunicação intitulada «Relatório de 2020 sobre a Cidadania da UE»](#) [Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Relatório de 2020 sobre a Cidadania da UE – Capacitar os cidadãos e proteger os seus direitos em momentos exigentes, COM(2020) 730 final].

<sup>6</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission\\_pt.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_pt.pdf)

- uma revisão da Diretiva Proteção Consular,
- uma atualização das orientações de 2009 sobre a livre circulação,
- um guia para a cidadania da UE,
- um guia de boas práticas eleitorais para os cidadãos com deficiência, e
- um compêndio de práticas de votação eletrônica e outras práticas no domínio das TIC.

Tal como anunciado na Comunicação intitulada «Relatório de 2020 sobre a Cidadania da UE», a Comissão está a adotar uma **proposta de alteração da Diretiva Proteção Consular**<sup>7</sup> com vista a reforçar o direito dos cidadãos da UE à proteção consular, especialmente em situações de crise<sup>8</sup>. A referida proposta baseia-se em experiências recentes, como os repatriamentos durante a pandemia de COVID-19, a guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia e a evacuação de cidadãos da UE do Afeganistão, do Sudão e, recentemente, de Israel e de Gaza. As alterações propostas visam garantir que os cidadãos da UE continuem a beneficiar da solidariedade da UE quando necessitem de ajuda num país terceiro onde o seu país de nacionalidade não disponha de um consulado ou embaixada, por exemplo, caso sofram um acidente, padeçam de uma doença grave, sejam vítimas de um crime ou percam títulos de viagem. A Comissão propõe igualmente melhorar o grau de preparação e a capacidade de resposta a situações de crise, nomeadamente utilizando da melhor forma a rede mundial de delegações da UE.

A Comissão está a **atualizar a sua Comunicação de 2009 sobre orientações para assegurar uma transposição e aplicação mais adequadas da Diretiva 2004/38/CE** («Diretiva Livre Circulação»)<sup>9</sup>. Com esta revisão, a Comissão pretende facilitar a correta aplicação da legislação em matéria de livre circulação em toda a UE, integrando a jurisprudência pertinente do Tribunal proferida desde 2009 e prestando esclarecimentos sobre questões específicas com que se deparam os cidadãos e as administrações nacionais. As orientações atualizadas têm em conta a diversidade das famílias e, por conseguinte, ajudam todos os membros (incluindo crianças) de todas as famílias (incluindo as famílias arco-íris<sup>10</sup>) a exercerem o seu direito à livre circulação na prática, em consonância com a jurisprudência do Tribunal (*ver também a secção 6.2.1*).

Na sua Comunicação sobre o seguimento da Conferência sobre o Futuro da Europa<sup>11</sup>, a Comissão comprometeu-se a dar seguimento às propostas da Conferência no âmbito das suas

<sup>7</sup> Diretiva (UE) 2015/637, de 20 de abril de 2015, relativa a medidas de coordenação e cooperação para facilitar a proteção consular dos cidadãos da União não representados em países terceiros e que revoga a Decisão 95/553/CE (*JO L 106 de 24.4.2015, p. 1*), ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2015/637/oj>.

<sup>8</sup> COM(2023)930. A presente proposta baseia-se igualmente nas conclusões do Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a transposição e aplicação da Diretiva (UE) 2015/637 do Conselho, de 20 de abril de 2015, relativa a medidas de coordenação e cooperação para facilitar a proteção consular dos cidadãos da União não representados em países terceiros e que revoga a Decisão 95/553/CE [[COM \(2022\) 437 final](#)].

<sup>9</sup> C 2023 931.

<sup>10</sup> Ver, por exemplo, a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões intitulada «União da Igualdade: Estratégia para a igualdade de tratamento das pessoas LGBTIQ 2020-2025, COM(2020)698 final.

<sup>11</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões intitulada «Conferência sobre o Futuro da Europa: Traduzir a visão estratégica em ações concretas, COM(2022)404 final.

competências e em conformidade com os Tratados. Indicou que ponderaria novos domínios de intervenção em matéria de democracia europeia, nomeadamente «[t]ornar a cidadania europeia mais perceptível pelos cidadãos, nomeadamente reforçando os direitos que lhe estão associados e disponibilizando informações fiáveis e facilmente acessíveis sobre a mesma».

Por conseguinte, a Comissão apresenta um «**guia para a cidadania da UE**» com o intuito de aumentar a sensibilização para a cidadania da UE entre os jovens cidadãos da UE (que iniciam a sua participação democrática) e os novos cidadãos da UE (por exemplo, os naturalizados). O guia ajudará a familiarizá-los, de forma atrativa e facilmente compreensível, com a história, os valores, os direitos e as responsabilidades inerentes ao seu estatuto de cidadãos da UE. Ilustrará igualmente os benefícios da cidadania da UE e as oportunidades de participação democrática por ela proporcionadas. Ao longo do guia, salienta-se o respeito dos valores da União, com destaque para os direitos fundamentais, a democracia e o Estado de direito. Pretende-se, assim, contribuir para tornar os direitos de cidadania da UE mais tangíveis para os cidadãos da UE.

A participação nas eleições é uma componente essencial de uma democracia dinâmica e vai além do direito de voto, incluindo a possibilidade de ser eleito, de se filiar num partido político, de participar no processo eleitoral como responsável ou observador eleitoral e de aceder a informações eleitorais para apoiar a expressão livre e justa das preferências eleitorais. Todos os cidadãos devem poder participar efetivamente na vida política da União Europeia.

Tal como anunciado na Estratégia sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência 2021-2030, a Comissão está em vias de publicar um «**guia de boas práticas eleitorais sobre a participação dos cidadãos com deficiência no processo eleitoral**». O guia foi elaborado em estreita cooperação com os Estados-Membros no âmbito da Rede Europeia de Cooperação para as Eleições e consultando diferentes partes interessadas ativas no domínio dos direitos das pessoas com deficiência, e reflete as várias medidas tomadas pelos Estados-Membros para eliminar os obstáculos enfrentados pelos cidadãos com deficiência quando interagem com o ambiente eleitoral e para assegurar a eficácia dos seus direitos eleitorais. Salienta igualmente a emergência de referências comuns para a realização de eleições acessíveis.

Além disso, no âmbito das medidas anunciadas no Plano de Ação para a Democracia Europeia, a Comissão elaborou igualmente um **compêndio de práticas de votação eletrónica e outras práticas no domínio das tecnologias da informação e comunicação**, em cooperação com os Estados-Membros e o Conselho da Europa. O compêndio procura igualmente dar resposta às necessidades das pessoas com deficiência, promovendo a acessibilidade das eleições.

Estas ações devem ser consideradas complementares de outras iniciativas, como o Plano de Ação para a Democracia Europeia, mas também do futuro pacote para a defesa da democracia.

Este aspeto é particularmente importante tendo em conta as próximas eleições para o Parlamento Europeu, que terão lugar em junho de 2024. Capacitar os cidadãos da UE e assegurar democracias inclusivas e a igualdade de oportunidades nas eleições é essencial para a Comissão, cuja legitimidade democrática se baseia, nomeadamente, em ser responsável perante o Parlamento Europeu eleito pelos cidadãos da UE, nos termos do artigo 17.º, n.º 8, do

Tratado da União Europeia. Os direitos democráticos e eleitorais de todos os cidadãos da UE têm de ser respeitados e aplicados de forma adequada.

### **3. CIDADANIA DA UNIÃO (ARTIGO 20.º, N.º 1, TFUE)**

#### **3.1. Introdução**

O artigo 20.º do TFUE prevê que qualquer pessoa que seja nacional de um Estado-Membro é igualmente cidadão da UE. A cidadania da UE acresce à cidadania nacional e não a substitui<sup>12</sup>.

Tal como referido na introdução, a esmagadora maioria dos cidadãos sentem-se cidadãos da UE. O Eurobarómetro de 2023 sobre cidadania e democracia mostra igualmente que 93 % dos inquiridos sabem que são simultaneamente cidadãos da UE e cidadãos do seu país de residência. Maiorias um pouco menos expressivas estão cientes de que os cidadãos dos Estados-Membros não necessitam de se candidatar para se tornarem cidadãos da UE (74 %) e de que não podem optar por não ser cidadãos da UE (67 %). No entanto, quase dois terços dos inquiridos (64 %) não se sentem bem informados sobre o que fazer se os seus direitos enquanto cidadãos da UE não forem respeitados. Entretanto, pouco mais de um terço dos inquiridos (35 %) sentem-se bastante bem informados (31 %) ou muito bem informados (4 %).

Em 2023, o Parlamento Europeu publicou um estudo sobre os cidadãos da UE que vivem no Reino Unido, a fim de analisar as suas atitudes em relação à UE e à cidadania da UE<sup>13</sup>. Os resultados mostraram que os cidadãos da UE que vivem no Reino Unido estão, em média, mais interessados e mais positivos em relação à UE do que a população da UE em geral. Esta visão positiva também se reflete num forte sentimento de cidadania da UE, uma vez que 83 % dos inquiridos afirmam que se consideram cidadãos da UE.

Durante o período de referência, a Comissão analisou 109 queixas e mais de 70 cartas/pedidos individuais relacionados com a cidadania da UE. Estas queixas diziam respeito, por exemplo, à dupla cidadania ou ao tempo necessário para tratar os pedidos de cidadania. Destas queixas, 37 diziam respeito ao impacto do Acordo de Saída UE-Reino Unido nos direitos de cidadania (*ver também a secção 6.2.1*). A Comissão também analisou dez perguntas e três petições do Parlamento Europeu sobre a cidadania da UE, principalmente sobre «regimes de concessão de cidadania a investidores» (*ver também a secção 3.2.2*).

Os cidadãos da UE podem também enviar pedidos de informação ao Centro de Contacto Europe Direct (CCED)<sup>14</sup> da Comissão, que presta informações gerais sobre a UE e

---

<sup>12</sup> Além disso, no seu título V, a Carta dos Direitos Fundamentais da UE estabelece uma série de direitos fundamentais aplicáveis aos cidadãos da UE, como o direito de eleger e de ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu e nas eleições municipais, bem como o direito a uma boa administração (artigos 39.º, 40.º e 41.º da Carta). Estas disposições são sempre aplicáveis às instituições, órgãos e organismos da União, bem como aos Estados-Membros quando apliquem o direito da UE (artigo 51.º da Carta).

<sup>13</sup> <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2023/eu-citizens-in-uk-2023-report-en.pdf>

<sup>14</sup> [https://europa.eu/european-union/contact\\_pt](https://europa.eu/european-union/contact_pt)

aconselhamento sobre os direitos dos cidadãos da UE. Entre 2021 e 2023, o CCED respondeu a 646 pedidos de informação sobre a cidadania da UE<sup>15</sup>.

## 3.2. Evolução das políticas seguidas

### 3.2.1. Reforçar os direitos de cidadania da UE

Em fevereiro de 2019, o Parlamento Europeu adotou a Resolução sobre a aplicação das disposições do Tratado relativas à cidadania da UE, na qual recomendava uma maior sensibilização dos cidadãos da UE para os seus direitos e uma maior consolidação dos direitos e liberdades específicos dos cidadãos. Em maio de 2022, o relatório final da Conferência sobre o Futuro da Europa (*ver também a secção 7.2.2*) sugeriu igualmente várias ações no domínio dos direitos de cidadania, nomeadamente tornar «os valores europeus tangíveis para os cidadãos da UE» e reforçar a cidadania europeia através de um «estatuto de cidadania europeia»<sup>16</sup>.

Tal como explicado acima, a Comissão, cumprindo o seu compromisso de tornar a cidadania da UE mais perceptível pelos cidadãos<sup>17</sup>, apresenta um «**guia para a cidadania da UE**».

Para promover a educação para a cidadania da UE desde uma fase precoce, as **ações Jean Monnet** foram alargadas a outros níveis de educação e formação para o novo período de financiamento do Erasmus+. No âmbito desta nova vertente «Jean Monnet para as escolas», os convites à apresentação de propostas do Erasmus+ de 2021 e 2022 lançaram várias atividades destinadas a formar professores sobre questões da UE e a apoiar melhor a aprendizagem sobre a UE no ensino primário, secundário e profissional. A Comissão Europeia lançou igualmente o conjunto de ferramentas didáticas «A Democracia em Ação na UE - Dê a sua opinião com a Iniciativa de Cidadania Europeia»<sup>18</sup> para as escolas secundárias, que permite aos jovens aprender e desenvolver as competências de que necessitam para serem cidadãos da UE ativos. **O Erasmus+ e o Corpo Europeu de Solidariedade**, os dois programas emblemáticos da UE de apoio à juventude, continuam a reforçar a identidade europeia e a cidadania ativa dos jovens através de atividades educativas, profissionais e de voluntariado pertinentes.

No inverno de 2023, a Comissão está também a realizar uma **campanha de comunicação para celebrar o 30.º aniversário da cidadania da UE**, a fim de aumentar a sensibilização e a compreensão dos cidadãos da UE dos direitos que lhes assistem e de destacar os principais marcos relacionados com a cidadania da UE dos últimos 30 anos. A campanha inclui um evento

---

<sup>15</sup> Até 1 de julho de 2023.

<sup>16</sup> <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20220509RES29121/20220509RES29121.pdf>. O pedido de um «estatuto de cidadania europeia» foi igualmente reiterado mais recentemente, por exemplo, no Relatório da Comissão dos Assuntos Constitucionais (Comissão AFCO) sobre o parlamentarismo, a cidadania europeia e a democracia [2023/2017(INI)].

<sup>17</sup> Na sua Comunicação sobre o seguimento da Conferência sobre o Futuro da Europa, a Comissão comprometeu-se a dar seguimento às propostas da Conferência no âmbito das suas competências e em conformidade com os Tratados. Ver Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Conferência sobre o Futuro da Europa: Traduzir a visão estratégica em ações concretas, COM(2022)404 final.

<sup>18</sup> [Conjunto de ferramentas didáticas de sensibilização para a Iniciativa de Cidadania Europeia \[ICE\] \(europa.eu\)](https://www.europa.eu).

em linha<sup>19</sup> e uma campanha específica nas redes sociais em determinados países em que os jovens cidadãos não se sentem bem informados sobre os seus direitos de cidadania da UE<sup>20</sup>. Com o *slogan* «Move, Vote, Speak up» [Circular, Votar, Participar], a campanha sensibiliza, em especial, para o direito de circular e residir noutro Estado-Membro, o direito de votar nas eleições para o Parlamento Europeu e nas eleições municipais e o direito de participar numa iniciativa de cidadania europeia.

Além disso, a Comunicação da Comissão intitulada «Orientações para a Digitalização até 2030: a via europeia para a Década Digital»<sup>21</sup>, de 9 de março de 2021, apresentou a visão de uma Europa transformada digitalmente até 2030, em consonância com os valores europeus. Traduziu-se numa Decisão<sup>22</sup> do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um conjunto de compromissos para moldar a transformação digital da UE com base em metas e objetivos gerais, tendo em conta a **Declaração Europeia sobre os Direitos e Princípios Digitais para a Década Digital**<sup>23</sup>. Foi assinada em 15 de dezembro de 2022 pelos presidentes da Comissão, do Parlamento Europeu e do Conselho. A Decisão Década Digital, bem como a Declaração sobre os Direitos e Princípios Digitais<sup>24</sup>, apresentam o compromisso da UE no sentido de uma transformação digital segura, protegida, sustentável e centrada nas pessoas, em consonância com os valores e os direitos fundamentais da UE. São particularmente importantes para assegurar que os cidadãos adquirem as competências digitais necessárias para participar no processo democrático a todos os níveis (*ver também a secção 7.2.2*). Em 27 de setembro de 2023, foi adotado o relatório de 2023 sobre o estado da Década Digital, o primeiro relatório que faz um balanço dos progressos realizados pela UE rumo a uma transformação digital bem sucedida, conforme estabelecido no programa Década Digital para 2030<sup>25</sup>.

### 3.2.2. Regimes de concessão de cidadania a investidores

Se bem que seja da competência de cada Estado-Membro definir as condições de aquisição e perda da sua nacionalidade, no respeito pelo direito da UE, a concessão da cidadania de um Estado-Membro implica igualmente a concessão da cidadania da UE e os direitos que lhe são inerentes, que podem ser exercidos em toda a UE. Por conseguinte, as regras dos Estados-Membros em matéria de nacionalidade têm de respeitar o direito da União<sup>26</sup>. A Comissão considera que a concessão da cidadania da UE em contrapartida de pagamentos ou investimentos predeterminados, sem qualquer ligação genuína ao Estado-Membro em causa, não é compatível com o princípio da cooperação leal nem com o conceito de cidadania da UE.

---

<sup>19</sup> O evento subordinado ao tema «Trinta anos de direitos de cidadania da UE» teve lugar em linha em 28 de novembro.

<sup>20</sup> Os países visados são a Bélgica, Chipre, a Dinamarca, a Grécia, a Espanha, a França, a Croácia e a Letónia.

<sup>21</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões intitulada «Orientações para a Digitalização até 2030: a via europeia para a Década Digital», COM(2021) 118 final.

<sup>22</sup> Decisão (UE) 2022/2481 que estabelece o programa Década Digital para 2030.

<sup>23</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP\\_22\\_452](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_22_452)

<sup>24</sup> <https://digital-strategy.ec.europa.eu/pt/library/european-declaration-digital-rights-and-principles>

<sup>25</sup> [Relatório de 2023 sobre o estado da Década Digital | Construir o futuro digital da Europa \(europa.eu\)](#).

<sup>26</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de janeiro de 2022, Wiener Landesregierung (Révocation d'une assurance de naturalisation), C-118/20, ECLI:EU:C:2022:34, n.º 37 e jurisprudência referida.

Em 20 de outubro de 2020, a Comissão deu início a **procedimentos de infração** contra dois Estados-Membros relacionados com os respetivos regimes de concessão de cidadania a investidores<sup>27</sup>. Desde então, um Estado-Membro suspendeu o seu regime<sup>28</sup>.

Uma vez que o outro Estado-Membro não respondeu de forma satisfatória às preocupações manifestadas pela Comissão, esta decidiu, em 29 de setembro de 2022<sup>29</sup>, **intentar uma ação contra esse Estado-Membro no Tribunal de Justiça da União Europeia relativamente ao seu regime de concessão de cidadania a investidores**.

Em março de 2022, a Comissão adotou uma **Recomendação sobre as medidas a adotar de imediato, na sequência da invasão russa da Ucrânia, quanto à concessão da cidadania ou da residência através de regimes de investimento**<sup>30</sup>. Esta recomendação reiterou a obrigação de os Estados-Membros revogarem de imediato todos os regimes de concessão de cidadania a investidores vigentes e de assegurarem a existência de controlos sólidos para fazer face aos riscos colocados pelos regimes de residência para investidores, também à luz da agressão russa contra a Ucrânia. Os Estados-Membros em causa devem avaliar se devem retirar a cidadania anteriormente concedida a nacionais russos ou bielorrussos sujeitos a sanções ou que apoiem significativamente a guerra na Ucrânia. Na suas avaliações, os Estados-Membros em causa devem ter em conta os princípios estabelecidos pelo Tribunal de Justiça da União Europeia em matéria de perda da cidadania da UE.

### 3.3. Evolução da jurisprudência

Entre 2020 e 2023, o Tribunal proferiu vários acórdãos fundamentais sobre a cidadania da UE. Os processos em questão abrangeram, por exemplo, a perda da cidadania da UE devido à perda da nacionalidade de um Estado-Membro.

Os três processos, **Silver e o./Conselho**<sup>31</sup>, **Shindler e o./Conselho**<sup>32</sup> e **David Price/Conselho**<sup>33</sup>, são particularmente interessantes no contexto dos cidadãos britânicos que perderam os seus direitos enquanto cidadãos da UE devido à saída do Reino Unido da UE. As três ações foram intentadas separadamente no Tribunal por cidadãos britânicos que tentaram impugnar o Acordo de Saída UE-Reino Unido e a decisão do Conselho relativa à celebração desse acordo, alegando, nomeadamente, que esses atos os tinham privado de direitos que

<sup>27</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip\\_20\\_1925](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_20_1925) A Comissão considerou que, ao criarem e ativarem regimes de concessão de cidadania a investidores que oferecem a cidadania em troca de pagamentos e investimentos predeterminados, estes dois Estados-Membros não cumpriram as obrigações que lhes incumbem por força do artigo 4.º, n.º 3, do TUE e do artigo 20.º do TFUE.

<sup>28</sup> O procedimento de infração encontra-se atualmente em fase de parecer fundamentado.

<sup>29</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/PT/IP\\_22\\_5422](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/PT/IP_22_5422). O recurso ao Tribunal de Justiça teve lugar em 21 de março de 2023 (Processo C-181/23).

<sup>30</sup> Recomendação da Comissão, de 28 de março de 2022, sobre as medidas a adotar de imediato, na sequência da invasão russa da Ucrânia, quanto à concessão da cidadania ou da residência através de regimes de investimento, C(2022)2028 final.

<sup>31</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça (Oitava Secção) de 15 de junho de 2023, *Silver e o./Conselho*, [C-499/21 P](#), ECLI:EU:C:2023:479.

<sup>32</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça (Oitava Secção) de 15 de junho de 2023, *Shindler e o./Conselho*, [C-501/21 P](#), ECLI:EU:C:2023:480.

<sup>33</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça (Oitava Secção) de 15 de junho de 2023, *David Price/Conselho*, [C-502/21 P](#), ECLI:EU:C:2023:482.

tinham exercido e adquirido enquanto cidadãos da UE. O Tribunal julgou estas ações improcedentes e confirmou que a perda do estatuto de cidadão da UE e, conseqüentemente, dos direitos inerentes a esse estatuto era uma consequência automática da decisão tomada soberanamente pelo Reino Unido de se retirar da UE, e não do Acordo de Saída ou da decisão do Conselho.

O acórdão **JY/Wiener Landesregierung**<sup>34</sup> é igualmente salientado no presente relatório, uma vez que aborda a relação entre a nacionalidade de um Estado-Membro e a cidadania da UE. O processo baseia-se nos dois acórdãos anteriores, **Rottmann**<sup>35</sup> e **Tjebbes**<sup>36</sup>, nos quais o Tribunal se viu confrontado com a questão de saber se o direito da UE impunha limites à competência das autoridades nacionais de retirar a nacionalidade de um Estado-Membro em situações em que o estatuto de cidadão da UE também se perde. No processo JY, uma nacional estónia renunciou voluntariamente à sua nacionalidade estónia após ter obtido garantias de que lhe seria concedida a nacionalidade austríaca se renunciasse a outras nacionalidades. No entanto, devido a várias contraordenações, a autoridade austríaca competente revogou posteriormente a sua garantia quanto à concessão da nacionalidade austríaca. O Tribunal confirmou que a perda do estatuto de cidadão da UE está abrangida, pela sua natureza e pelas suas consequências, pelo direito da UE quando essa garantia é revogada, o que tem por efeito impedir essa pessoa de recuperar o estatuto de cidadão da UE. Embora os Estados-Membros tenham competência exclusiva para estabelecer as regras de aquisição ou perda da nacionalidade, as autoridades do Estado-Membro de naturalização têm de ter em conta o princípio da proporcionalidade do direito da UE quando pretendam revogar uma garantia, dada anteriormente, de concessão da nacionalidade do Estado-Membro de acolhimento. No processo em apreço, o Tribunal confirmou que o princípio da proporcionalidade não era respeitado quando essa decisão de revogação se justificava com contraordenações ao Código da Estrada, que, segundo o direito nacional aplicável, implicam uma simples sanção pecuniária.

Estes e outros processos relativos à cidadania da UE são explicados mais pormenorizadamente no anexo II.

## **4. NÃO DISCRIMINAÇÃO EM RAZÃO DA NACIONALIDADE (ARTIGO 18.º DO TFUE)**

### **4.1. Introdução**

O artigo 18.º do TFUE<sup>37</sup> proíbe toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade no âmbito de aplicação dos Tratados. De acordo com o Eurobarómetro de 2023 sobre cidadania e

---

<sup>34</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 18 de janeiro de 2022, JY/Wiener Landesregierung, C-118/20, ECLI:EU:C:2022:34.

<sup>35</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 2 de março de 2010, Janko Rottmann/Freistaat Bayern, C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104.

<sup>36</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 12 de março de 2019, M.G. Tjebbes e o./Minister van Buitenlandse Zaken, C-221/17, ECLI:EU:C:2019:189.

<sup>37</sup> Ver também o artigo 21.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais, que estabelece que «[n]o âmbito de aplicação dos Tratados e sem prejuízo das suas disposições específicas, é proibida toda a discriminação em razão da nacionalidade».

democracia, 77 % dos cidadãos da UE sabem que, quando se encontram noutra Estado-Membro da UE, têm o direito de ser tratados da mesma forma que um nacional desse Estado-Membro.

## 4.2. Evolução da jurisprudência

Durante o período abrangido pelo presente relatório, o Tribunal proferiu três acórdãos fundamentais relacionados com a não discriminação dos cidadãos da UE em razão da nacionalidade.

Nos processos **Generalstaatsanwaltschaft München/S.M**<sup>38</sup> e **Generalstaatsanwaltschaft Berlin/BY**<sup>39</sup>, a questão em causa era a interação entre as regras nacionais que se opõem à extradição dos nacionais do próprio Estado-Membro de acolhimento e o princípio da UE da não discriminação em razão da nacionalidade. Os processos diziam respeito a pedidos de extradição apresentados por países terceiros, no primeiro processo para efeitos de cumprimento de uma pena privativa de liberdade e, no segundo, para efeitos de procedimento penal. O Tribunal concluiu que, perante regras nacionais em matéria de extradição que introduzam uma diferença de tratamento entre os nacionais e os outros cidadãos da União residentes nesse Estado-Membro, o Estado-Membro em causa tem de apreciar se existe uma medida alternativa à extradição menos atentatória do exercício da livre circulação pelo cidadão da União.

O processo **OE/VY**<sup>40</sup> dizia respeito aos requisitos de residência que um Estado-Membro pode adotar para que os seus tribunais tenham competência para conhecer de litígios em matéria matrimonial e de responsabilidade parental, e se estes podem diferir dos requisitos aplicáveis aos seus próprios nacionais. O Tribunal concluiu que se justificavam períodos mínimos de residência diferenciados, consoante o requerente seja ou não nacional desse Estado-Membro, tendo em conta a necessidade de estabelecer um vínculo efetivo com o Estado-Membro.

Estes processos são explicados com mais pormenor no anexo II.

---

<sup>38</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 22 de dezembro de 2022, *Generalstaatsanwaltschaft München/S.M.*, [C-237/21](#), ECLI:EU:C:2022:1017.

<sup>39</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 17 de dezembro de 2020, *BY*, [C-398/19](#), ECLI:EU:C:2020:1032.

<sup>40</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça (Terceira Secção) de 10 de fevereiro de 2022, *OE/VY*, [C-522/20](#), ECLI:EU:C:2022:87.

## 5. COMBATER A DISCRIMINAÇÃO EM RAZÃO DO SEXO, RAÇA OU ORIGEM ÉTNICA, RELIGIÃO OU CRENÇA, DEFICIÊNCIA, IDADE OU ORIENTAÇÃO SEXUAL (ARTIGO 19.º DO TFUE)

### 5.1. Introdução e evolução das políticas

O artigo 19.º do TFUE estabelece que a UE pode tomar as medidas necessárias para combater a discriminação em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual<sup>41</sup>.

Desde 2020, a Comissão propôs várias novas medidas em matéria de igualdade e de luta contra a discriminação.

A Comissão concretizou vários dos principais objetivos da sua **Estratégia para a Igualdade de Género 2020-2025**<sup>42</sup>, que estabelece objetivos estratégicos e ações neste domínio. O objetivo da estratégia consiste em construir uma Europa onde mulheres e homens, raparigas e rapazes, em toda a sua diversidade, sejam iguais, onde possam viver a vida que escolherem, ter uma vida próspera numa economia assente na igualdade de género e assumir cargos de direção de forma equitativa nas nossas sociedades. Em março de 2023, a Comissão publicou o seu relatório anual sobre a igualdade de género<sup>43</sup>, salientando as realizações da UE nos cinco domínios fundamentais abrangidos pela estratégia.

Em junho de 2023, a Comissão concluiu a adesão da UE à Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à **Violência Contra as Mulheres e a Violência Doméstica** («Convenção de Istambul»). A UE assinou a Convenção em junho de 2017, tendo o procedimento sido concluído com o depósito de dois instrumentos de aprovação em 28 de junho de 2023, desencadeando a entrada em vigor da Convenção para a UE em 1 de outubro de 2023. A UE está agora vinculada por normas ambiciosas e abrangentes destinadas a prevenir e combater a violência contra as mulheres e a violência doméstica no domínio da cooperação judiciária em matéria penal, de asilo e de não repulsão, bem como no que diz respeito à sua administração pública.

Em março de 2022, a Comissão adotou uma proposta de diretiva relativa ao combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica<sup>44</sup> que estabelece medidas de prevenção, proteção e acesso à justiça para as vítimas, bem como uma definição comum de determinadas infrações penais, como a violação com base na falta de consentimento e a ciberviolência. A referida

---

<sup>41</sup> Ver também o artigo 21.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais, que estabelece que «[é] proibida a discriminação em razão, designadamente, do sexo, raça, cor ou origem étnica ou social, características genéticas, língua, religião ou convicções, opiniões políticas ou outras, pertença a uma minoria nacional, riqueza, nascimento, deficiência, idade ou orientação sexual».

<sup>42</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões intitulada «Uma União da Igualdade: Estratégia para a Igualdade de Género 2020-2025», COM(2020) 152 final.

<sup>43</sup> [Relatório de 2023 sobre a igualdade de género na UE \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/e3000000/1/relatorio-2023-sobre-a-igualdade-de-genero-na-ue-europa.eu).

<sup>44</sup> Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica, COM(2022) 105 final.

proposta visa prevenir e combater a violência contra as mulheres e a violência doméstica, a fim de garantir um elevado nível de segurança e o pleno exercício dos direitos fundamentais na UE, incluindo o direito à igualdade de tratamento e à não discriminação entre homens e mulheres. Os legisladores estão atualmente a negociar com vista a alcançar um acordo e a adotar a diretiva antes do final da atual legislatura. Uma vez adotada, a diretiva aplicará a Convenção de Istambul nos domínios de competência da UE.

Em 2022 e 2023, a Comissão facilitou a celebração de acordos entre o Parlamento Europeu e o Conselho sobre a Diretiva (UE) 2022/2381 relativa ao **equilíbrio de género nos cargos dirigentes de empresas**<sup>45</sup> e a Diretiva (UE) 2023/970 relativa à **transparência remuneratória**<sup>46</sup>. As duas diretivas visam, respetivamente, alcançar uma representação mais equilibrada de homens e mulheres entre os dirigentes das empresas cotadas e combater a discriminação salarial e ajudar a colmatar a disparidade remuneratória em função do género na UE. Em novembro de 2022, o Conselho adotou duas recomendações que a Comissão tinha apresentado no âmbito da **Estratégia Europeia de Prestação de Cuidados**: uma sobre educação e acolhimento na primeira infância e outra sobre cuidados de longa duração de elevada qualidade a preços comportáveis (metas de Barcelona para 2030). O seu objetivo consiste em assegurar a prestação de serviços de cuidados de elevada qualidade, a preços comportáveis e acessíveis em toda a UE<sup>47</sup>. Em 2023, a Comissão lançou uma campanha de comunicação à escala da UE para combater os estereótipos de género e sensibilizar para o papel que desempenham na sociedade. A campanha #EndGenderStereotypes aborda os estereótipos de género em diferentes domínios da vida, como as escolhas profissionais, a partilha de responsabilidades de prestação de cuidados e a tomada de decisões.

A Comissão prosseguiu a execução do seu ambicioso **Plano de Ação da UE contra o Racismo 2020-2025**<sup>48</sup>, tendo nomeado, em junho de 2021, o seu primeiro coordenador da luta contra o racismo. A Comissão incentivou vivamente os Estados-Membros a desenvolverem e adotarem planos de ação nacionais contra o racismo e a discriminação racial. Além disso, os Estados-Membros comprometeram-se a alcançar este objetivo nas Conclusões do Conselho sobre a luta contra o racismo e o antissemitismo, em maio de 2022. Para apoiar os Estados-Membros, a Comissão lançou, em março de 2022<sup>49</sup>, princípios orientadores comuns para os planos de ação nacionais contra o racismo e a discriminação racial. Estes princípios destinam-se a servir de base aos Estados-Membros e a facilitar o processo de elaboração e execução de

---

<sup>45</sup> Diretiva (UE) 2022/2381, de 23 de novembro de 2022, relativa à melhoria do equilíbrio de género nos cargos dirigentes de empresas cotadas e a outras medidas conexas, JO L 315 de 7.12.2022, p. 44.

<sup>46</sup> Diretiva (UE) 2023/970 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de maio de 2023, para reforçar a aplicação do princípio da igualdade de remuneração por trabalho igual ou de valor igual entre homens e mulheres através de transparência remuneratória e mecanismos que garantam a sua aplicação, JO L 132 de 17.5.2023, p. 21.

<sup>47</sup> Recomendação do Conselho, de 25 de novembro de 2022, relativa ao acesso a cuidados de longa duração de elevada qualidade a preços comportáveis, documento do Conselho com a referência 13948/22; Recomendação do Conselho, de 29 de novembro de 2022, sobre educação e acolhimento na primeira infância: as metas de Barcelona para 2030, documento do Conselho com a referência 14785/22.

<sup>48</sup> [Plano de Ação da UE contra o Racismo 2020-2025 \(europa.eu\)](https://commission.europa.eu/system/files/2022-05/common_guiding_principles_for_national_action_plans_against_racism_and_racial_discrimination.pdf).

<sup>49</sup> [https://commission.europa.eu/system/files/2022-05/common\\_guiding\\_principles\\_for\\_national\\_action\\_plans\\_against\\_racism\\_and\\_racial\\_discrimination.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2022-05/common_guiding_principles_for_national_action_plans_against_racism_and_racial_discrimination.pdf)

um plano de ação nacional. Atualmente, 11 Estados-Membros adotaram planos de ação nacionais contra o racismo e cinco estão em vias de adotar um.

A fim de responder rápida e eficazmente às ameaças à democracia e aos direitos fundamentais dos cidadãos representadas pelo discurso de ódio e pelos crimes de ódio, a Comissão adotou, em dezembro de 2023, uma comunicação que define uma série de ações destinadas a combater o ódio sob todas as suas formas. Uma das principais prioridades consiste em assegurar a transposição efetiva da **Decisão-quadro relativa à luta contra o racismo e a xenofobia**<sup>50</sup>, que fornece uma resposta, por via do direito penal, aos crimes de ódio e ao discurso de ódio de caráter racista e xenófobo, respeitando simultânea e plenamente a liberdade de expressão consagrada na Carta dos Direitos Fundamentais da UE. Desde 2020, a Comissão deu início a 13 procedimentos de infração quando foram detetadas lacunas na transposição. Em resposta, vários Estados-Membros alteraram a sua legislação ou estão em vias de fazê-lo.

Além disso, em dezembro de 2021, a Comissão adotou uma comunicação para alargar a lista de «crimes da UE» estabelecidos no artigo 83.º, n.º 1, do TFUE, de modo a incluir **os crimes de ódio e o discurso de ódio**<sup>51</sup>. A legislação da UE atualmente em vigor exige apenas a criminalização dos crimes de ódio e do discurso de ódio de caráter racista e xenófobo por determinadas razões, como a raça, cor, religião, ascendência ou origem nacional ou étnica. A criminalização de outras formas de discurso de ódio e de crimes de ódio — por exemplo, em razão da deficiência, do sexo ou da orientação sexual — varia entre os Estados-Membros. Uma decisão do Conselho de alargar a lista de «crimes da UE» permitiria à Comissão propor, no futuro, regras mínimas para criminalizar o discurso de ódio e os crimes de ódio por mais razões.

A fim de reforçar a resposta aos discursos ilegais de incitação ao ódio em linha, desde o final de agosto de 2023, nos termos do novo Regulamento dos Serviços Digitais, a Comissão recorreu aos seus poderes de supervisão para combater os discursos de ódio e os conteúdos terroristas e violentos numa série de plataformas em linha designadas como sendo de muito grande dimensão, nomeadamente X, TikTok, Instagram e YouTube. O Regulamento dos Serviços Digitais é uma pedra angular da estratégia digital da UE. Estabelece uma nova norma, sem precedentes, para assegurar a responsabilização das plataformas em linha no que respeita à desinformação, aos conteúdos ilegais, como os discursos ilegais de incitação ao ódio, e a outros riscos para a sociedade. Inclui princípios gerais e garantias sólidas para a liberdade de expressão e outros direitos dos utilizadores. Além disso, o Regulamento relativo ao combate à difusão de conteúdos terroristas em linha complementa o Regulamento dos Serviços Digitais, combatendo a utilização abusiva dos serviços de alojamento virtual para a difusão desses conteúdos ao público.

A Comissão está também a negociar com as plataformas em linha uma revisão do Código de Conduta de 2016 para a luta contra os discursos ilegais de incitação ao ódio em linha<sup>52</sup>. Com

---

<sup>50</sup> Decisão-Quadro 2008/913/JAI do Conselho, de 28 de novembro de 2008, relativa à luta por via do direito penal contra certas formas e manifestações de racismo e xenofobia.

<sup>51</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho intitulada «Uma Europa mais inclusiva e protetora: alargar a lista de crimes da UE ao discurso de ódio e aos crimes de ódio», COM(2021) 777 final.

<sup>52</sup> [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-counter-illegal-hate-speech-online\\_pt?etrans=pt](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-counter-illegal-hate-speech-online_pt?etrans=pt)

esta revisão, pretende-se, como principal objetivo, que o Código deixe de ser um instrumento exclusivamente reativo, que mede a resposta das empresas ao discurso de ódio existente, e passe a ser um instrumento de prevenção que, juntamente com peritos e organizações da sociedade civil, possa ajudar a antecipar as ameaças de vagas de discurso de ódio antes de os conteúdos se tornarem virais.

A Comissão prosseguiu igualmente a execução do **Quadro Estratégico da UE para a Igualdade, a Inclusão e a Participação dos Ciganos 2020-2030**<sup>53</sup>, que representa um dos primeiros resultados do Plano de Ação da UE contra o Racismo. Em janeiro de 2023, a Comissão adotou uma comunicação que avalia os quadros estratégicos nacionais dos Estados-Membros relativos aos ciganos<sup>54</sup>, na qual incentivou vivamente os Estados-Membros a aumentarem o seu nível de ambição na resposta aos desafios com que se confrontam os ciganos<sup>55</sup>.

A Comissão realizou progressos na aplicação da primeira **Estratégia da UE para Combater o Antissemitismo e Apoiar a Vida Judaica 2021-2030**<sup>56</sup>. Das quase 100 medidas, 70 foram aplicadas ou colocadas em prática nos últimos dois anos. Mais importante ainda, 12 Estados-Membros da UE adotaram estratégias nacionais contra o antissemitismo e sete incluíram medidas específicas contra o antissemitismo em estratégias gerais de luta contra o racismo. Em março de 2022, o Conselho adotou conclusões sobre a luta contra o racismo e o antissemitismo e convidou os Estados-Membros a desenvolverem estratégias nacionais contra o antissemitismo até ao final de 2022<sup>57</sup>.

Em 2023, a Comissão nomeou igualmente um novo coordenador para a **luta contra o ódio antimuçulmano**. O coordenador colabora com os Estados-Membros, as instituições europeias, a sociedade civil e o meio académico para reforçar as respostas políticas no domínio do ódio antimuçulmano, sendo o principal ponto de contacto para as organizações que trabalham neste domínio na UE.

---

<sup>53</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho intitulada «Uma União da igualdade: Quadro estratégico da UE para a igualdade, a inclusão e a participação dos ciganos, COM(2020) 620 final.

<sup>54</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões intitulada «Relatório de avaliação dos quadros estratégicos nacionais dos Estados-Membros relativos aos ciganos», COM(2023) 7 final.

<sup>55</sup> Além disso, foi introduzida uma condição habilitadora temática correspondente no Regulamento Disposições Comuns aplicável ao FSE+, exigindo que, sempre que os Estados-Membros selecionem este objetivo específico, disponham de um quadro estratégico nacional para a inclusão das comunidades ciganas. Ver Regulamento (UE) 2021/1060 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2021, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu Mais, ao Fundo de Coesão, ao Fundo para uma Transição Justa e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura e regras financeiras aplicáveis a esses fundos e ao Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, ao Fundo para a Segurança Interna e ao Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos, *JO L 231 de 30.6.2021*, p. 159.

<sup>56</sup> [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/combating-antisemitism/eu-strategy-combating-antisemitism-and-fostering-jewish-life-2021-2030/about-eu-strategy\\_pt?etrans=pt](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/combating-antisemitism/eu-strategy-combating-antisemitism-and-fostering-jewish-life-2021-2030/about-eu-strategy_pt?etrans=pt)

<sup>57</sup> <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2022/03/04/council-adopts-conclusions-on-combating-racism-and-antisemitism/>

A Comissão continuou igualmente a realizar progressos no que respeita à **Estratégia sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência**<sup>58</sup>, tendo criado a Plataforma para a Deficiência, na qual as instituições, a sociedade civil e os Estados-Membros da UE trabalham em conjunto para tornar realidade os objetivos da estratégia. Em setembro de 2022, foi lançado um Pacote para o Emprego das Pessoas com Deficiência<sup>59</sup> para ajudar os Estados-Membros a melhorar os resultados das pessoas com deficiência no mercado de trabalho, com vista a aumentar o emprego de qualidade das pessoas com deficiência.

Em 6 de setembro de 2023, a Comissão adotou igualmente uma proposta de diretiva que cria o **cartão europeu de deficiência** e o cartão europeu de estacionamento para pessoas com deficiência<sup>60</sup>. Essa proposta tem por base a experiência adquirida com o cartão europeu de estacionamento para pessoas com deficiência e com o projeto-piloto relativo ao cartão europeu de deficiência<sup>61</sup>. O objetivo da iniciativa consiste em estabelecer o reconhecimento mútuo do estatuto de deficiência. Nos termos da proposta, devem ser disponibilizadas condições preferenciais na UE às pessoas com deficiência que viajam por períodos curtos, facilitando assim o exercício dos seus direitos de livre circulação. O tratamento e as condições especiais podem incluir acesso gratuito; tarifas, portagens ou direitos de utilização reduzidos; acesso prioritário; assistência pessoal; apoio (como o acesso a guias em braille e áudio); e ajuda à mobilidade, por exemplo, na utilização de transportes públicos e privados, na comparência em eventos e espaços culturais, como museus ou concertos, ou em visitas a centros de lazer e desportivos ou parques de diversões.

A melhoria dos direitos das pessoas com deficiência e com mobilidade reduzida faz igualmente parte da iniciativa «Melhor proteção dos passageiros e dos seus direitos». Por exemplo, se as pessoas com deficiência e com mobilidade reduzida tiverem de se fazer acompanhar, nos seus voos, por uma pessoa que lhes preste assistência no cumprimento dos requisitos de segurança da aviação, essa pessoa viajará gratuitamente<sup>62</sup>. Uma reformulação do Regulamento relativo aos direitos dos passageiros dos serviços ferroviários<sup>63</sup>, que entrou em vigor em 7 de junho de 2021, promove as viagens transfronteiriças e inclui igualmente regras melhoradas aplicáveis às pessoas com deficiência e às pessoas com mobilidade reduzida (em especial uma redução do prazo de pré-notificação dos pedidos de assistência para 24 horas).

---

<sup>58</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões intitulada «União da Igualdade: Estratégia sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência 2021-2030, COM(2021) 101 final.

<sup>59</sup> <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1597&langId=pt>

<sup>60</sup> Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o cartão europeu de deficiência e o cartão europeu de estacionamento para pessoas com deficiência, COM(2023) 512 final.

<sup>61</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13517-Cartao-Europeu-de-Deficiencia\\_pt](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13517-Cartao-Europeu-de-Deficiencia_pt)

<sup>62</sup> As pessoas com mobilidade reduzida serão igualmente protegidas contra a discriminação quando efetuarem viagens multimodais e ser-lhes-á prestada assistência nos pontos de ligação pelos transportadores e operadores de terminais em que viajem ao abrigo de um contrato de transporte único. No caso de determinados nós multimodais para tráfego de passageiros, poderão notificar previamente a sua viagem a todos os operadores em causa através de uma única notificação, utilizando os pontos únicos de contacto criados com base na nova legislação.

<sup>63</sup> Regulamento (UE) 2021/782 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2021, relativo aos direitos e obrigações dos passageiros dos serviços ferroviários (reformulação), JO L 172 de 17.5.2021, p. 1.

A Comissão renovou igualmente a sua estratégia de recursos humanos, com a adoção de medidas destinadas a promover a diversidade entre o seu pessoal, incluindo as pessoas com deficiência. A estratégia visa promover um ambiente de trabalho diversificado e inclusivo, sem discriminação. Tal como explicado acima, no seguimento da Estratégia sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, a Comissão apresenta agora também um «guia de boas práticas eleitorais sobre a participação dos cidadãos com deficiência no processo eleitoral», bem como um compêndio sobre os direitos de voto eletrónico, promovendo a acessibilidade das eleições (*ver também a secção 6.2.2*).

Em 11 de outubro de 2023, a Comissão publicou a Comunicação intitulada «Alterações demográficas na Europa: instrumentos de ação», que apresenta aos Estados-Membros os instrumentos disponíveis para fazer face aos desafios demográficos e aos seus impactos, nomeadamente para capacitar as gerações mais velhas e apoiar o seu bem-estar. Recorda que o respeito pelos cidadãos mais velhos e o seu bem-estar é uma pedra angular de uma «sociedade da longevidade» próspera em geral. As estratégias para a União da Igualdade adotadas pela Comissão em 2020 e 2021 salientam a necessidade de combater estereótipos, lutar contra a **discriminação em razão da idade** no âmbito das respetivas competências, promover a diversidade e a inclusão no local de trabalho e oferecer a todas as pessoas igualdade de oportunidades para contribuir e prosperar. Em particular, a Diretiva Igualdade no Emprego protege contra a discriminação em razão da idade no trabalho<sup>64</sup>.

A Comissão continuou a aplicar a **Estratégia da UE sobre os Direitos da Criança**, adotada em 2021<sup>65</sup>, que visa defender os direitos das crianças em todos os domínios de atividade da UE e executar quase 40 atividades no âmbito da atual Comissão e mais além. A estratégia inclui recomendações para os Estados-Membros em seis domínios temáticos. Aborda a discriminação com base em fatores socioeconómicos e promove a igualdade de oportunidades no acesso à educação, aos serviços de saúde e aos sistemas judiciais. A Comissão criou igualmente a Plataforma Europeia para a Participação das Crianças<sup>66</sup>, que reúne as crianças envolvidas em vários mecanismos de participação infantil existentes em toda a UE e as envolve em conversas e atividades que contribuem para os processos democráticos e a elaboração de políticas. Neste contexto, a Garantia Europeia para a Infância visa lutar contra a exclusão social garantindo às crianças necessitadas um acesso efetivo a serviços essenciais, incluindo acesso gratuito à educação e ao acolhimento na primeira infância<sup>67</sup>.

Em 2022, a Comissão adotou igualmente uma proposta para **assegurar o reconhecimento da filiação entre Estados-Membros**<sup>68</sup>. A proposta visa proporcionar clareza jurídica a todos os

---

<sup>64</sup> Diretiva 2000/78/CE do Conselho, de 27 de novembro de 2000, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional.

<sup>65</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões intitulada «Estratégia da UE sobre os direitos da criança», COM(2021) 142 final.

<sup>66</sup> <https://eu-for-children.europa.eu/?etrans=pt>

<sup>67</sup> Recomendação (UE) 2021/1004 do Conselho, de 14 de junho de 2021, relativa à criação de uma Garantia Europeia para a Infância.

<sup>68</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip\\_22\\_7509](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_22_7509); Proposta de Regulamento do Conselho relativo à competência, à lei aplicável, ao reconhecimento de decisões e à aceitação de atos autênticos em

tipos de famílias que se encontrem numa situação transfronteiriça na UE, quer porque se deslocam de um Estado-Membro para outro para viajar ou residir, quer porque têm membros da família ou bens noutro Estado-Membro. Nos termos da proposta, a filiação estabelecida num Estado-Membro deve ser reconhecida em todos os outros Estados-Membros sem qualquer procedimento especial. Isto é particularmente pertinente para os direitos decorrentes da filiação ao abrigo do direito nacional, como o direito da criança a alimentos ou a sucessões noutro Estado-Membro<sup>69</sup>.

A Comissão realizou igualmente novos progressos na sua primeira **Estratégia para a Igualdade de Tratamento das Pessoas LGBTIQ 2020-2025**<sup>70</sup>. Em 12 de abril de 2023, publicou um relatório intercalar que apresenta o estado de execução da estratégia até fevereiro de 2023<sup>71</sup>. O subgrupo para a igualdade das pessoas LGBTIQ do Grupo de Alto Nível sobre a Não Discriminação, Igualdade e Diversidade elaborou um conjunto de orientações para apoiar os Estados-Membros na tomada de medidas concretas para reforçar a proteção dos direitos das pessoas LGBTIQ<sup>72</sup>.

Em dezembro de 2020, a Comissão adotou uma **Estratégia para reforçar a aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais na UE**<sup>73</sup>. A estratégia complementa as medidas políticas específicas tomadas em vários domínios, nomeadamente no que diz respeito aos direitos dos cidadãos da UE. Prevê um conjunto de medidas para tornar os direitos fundamentais mais efetivos em toda a UE ao longo de um período de dez anos. Desde 2020, a Comissão apresenta relatórios temáticos anuais sobre a aplicação da Carta, centrando-se em domínios de importância estratégica. Em 2023, o relatório é dedicado à «tutela jurisdicional efetiva e ao acesso à justiça» como condição prévia para o exercício dos direitos fundamentais.

Em dezembro de 2022, a Comissão apresentou propostas legislativas para reforçar o papel dos **organismos de promoção da igualdade**<sup>74</sup>, nomeadamente dotando-os de maior

---

matéria de filiação e à criação de um certificado europeu de filiação, COM(2022) 695 final. A proposta baseia-se no artigo 81.º, n.º 3, do TFUE, que prevê a competência da União para adotar medidas relativas ao direito da família com incidência transfronteiriça.

<sup>69</sup> Para o exercício dos direitos decorrentes do direito da UE, os Estados-Membros já estão vinculados pela jurisprudência do Tribunal de Justiça a reconhecer a filiação estabelecida noutros Estados-Membros. Entre estes direitos incluem-se, nomeadamente, os direitos de livre circulação.

<sup>70</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões intitulada «União da Igualdade: Estratégia para a igualdade de tratamento das pessoas LGBTIQ 2020-2025, COM(2020)698 final.

<sup>71</sup> [https://commission.europa.eu/system/files/2023-04/JUST\\_LGBTIQ%20Strategy\\_Progress%20Report\\_FINAL\\_WEB.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2023-04/JUST_LGBTIQ%20Strategy_Progress%20Report_FINAL_WEB.pdf)

<sup>72</sup> [https://commission.europa.eu/system/files/2022-09/guidelines\\_for\\_strategies\\_and\\_action\\_plans\\_to\\_enhance\\_lgbtiq\\_equality\\_2022final16\\_05.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2022-09/guidelines_for_strategies_and_action_plans_to_enhance_lgbtiq_equality_2022final16_05.pdf)

<sup>73</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões intitulada «Estratégia para reforçar a aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais na UE», COM(2020) 711 final.

<sup>74</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip\\_22\\_7507](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_22_7507). Proposta de diretiva do Conselho que estabelece as normas aplicáveis aos organismos de promoção da igualdade nos domínios da igualdade de tratamento entre as pessoas sem distinção da origem racial ou étnica, da igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional entre as pessoas, independentemente da sua religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual, e da igualdade de tratamento entre homens e mulheres em matéria de segurança social e no acesso a bens e serviços e seu fornecimento, e que suprime o artigo 13.º da Diretiva 2000/43/CE e o

independência, recursos e poderes, para que possam combater mais eficazmente a discriminação na Europa. Os organismos de promoção da igualdade são essenciais para ajudar as vítimas de discriminação e garantir que a legislação da UE em matéria de não discriminação é aplicada no terreno. Esta nova legislação retende garantir que os organismos de promoção da igualdade possam realizar todo o seu potencial. Protegerá melhor as vítimas de discriminação e ajudará a prevenir a discriminação.

Em abril de 2022, a Comissão anunciou os vencedores dos primeiros Prémios Capitais Europeias da Inclusão e da Diversidade; os segundos foram anunciados em abril de 2023<sup>75</sup>. A Comissão sensibiliza para a importância da inclusão e da diversidade no local de trabalho e na sociedade em toda a UE, celebrando o Mês Europeu da Diversidade. Celebrado anualmente desde 2020, o Mês Europeu da Diversidade presta homenagem aos esforços das organizações para ajudar a criar ambientes equitativos e inclusivos em benefício de todos. A Comissão Europeia continuou a promover locais de trabalho diversificados e inclusivos e a partilhar boas práticas entre os empregadores na Europa através da Plataforma das Cartas da Diversidade da UE.

## 5.2. Evolução da jurisprudência

Durante o período abrangido pelo presente relatório, o Tribunal proferiu alguns acórdãos fundamentais relacionados com a não discriminação dos cidadãos da UE em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual.

No que diz respeito à liberdade de religião, no acórdão **L.F./S.C.R.L.**<sup>76</sup> o Tribunal declarou que a religião e as convicções devem ser consideradas um só e único motivo de discriminação que abrange tanto as convicções religiosas como as convicções filosóficas ou espirituais<sup>77</sup>.

No processo **A/HK Danmark e HK/Privat**<sup>78</sup>, foi estabelecido que um limite de idade previsto nos estatutos de uma organização de trabalhadores para ser elegível para o cargo de presidente dessa organização era discriminatório em razão da idade.

No que diz respeito à não discriminação em razão da orientação sexual, no processo **J.K./TP S.A.**<sup>79</sup> o Tribunal declarou que a orientação sexual não pode constituir motivo para recusar ou celebrar um contrato com um trabalhador independente.

---

artigo 12.º da Diretiva 2004/113/CE, COM(2022) 689 final; proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece as normas aplicáveis aos organismos de promoção da igualdade no que respeita à igualdade de tratamento e à igualdade de oportunidades entre homens e mulheres em domínios ligados ao emprego e à atividade profissional, e que suprime o artigo 20.º da Diretiva 2006/54/CE e o artigo 11.º da Diretiva 2010/41/UE, COM(2022) 688 final.

<sup>75</sup> <https://eudiversity2023.eu/pt/>

<sup>76</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça (Segunda Secção) de 13 de outubro de 2022, L.F./S.C.R.L., [C-344/20](#), ECLI:EU:C:2022:774.

<sup>77</sup> [Ver comunicado de imprensa.](#)

<sup>78</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça (Segunda Secção) de 2 de junho de 2022, A/HK Danmark e HK/Privat, [C-587/20](#), ECLI:EU:C:2022:419.

<sup>79</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça (Segunda Secção) de 12 de janeiro de 2023, J.K./TP S.A., [C-356/21](#), ECLI:EU:C:2023:9.

Estes e outros processos em matéria de não discriminação são explicados mais pormenorizadamente no anexo II.

## **6. DIREITO DE CIRCULAR E PERMANECER LIVREMENTE NO TERRITÓRIO DOS ESTADOS-MEMBROS (ARTIGO 20.º, N.º 2, E ARTIGO 21.º DO TFUE)**

### **6.1. Introdução**

Nos termos do artigo 20.º, n.º 2, alínea a), e do artigo 21.º do TFUE, qualquer cidadão da União goza do direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros, sem prejuízo das limitações e condições previstas nos Tratados e nas disposições adotadas em sua aplicação<sup>80</sup>.

De acordo com o Eurobarómetro de 2023 sobre cidadania e democracia, 80 % dos cidadãos da UE estão cientes do seu direito de residir em qualquer Estado-Membro, desde que estejam preenchidas determinadas condições. A grande maioria dos inquiridos tem uma atitude positiva em relação à livre circulação dos cidadãos da UE na UE. Cerca de nove em cada dez (89 %) concordam que este direito os beneficia pessoalmente, tendo cerca de sete em cada dez (69 %) concordado firmemente com esta afirmação. Do mesmo modo, mais de oito em cada dez (83 %) concordam que a livre circulação dos cidadãos da UE beneficia a economia, com cerca de metade (51 %) a concordar firmemente com esta afirmação.

Existem 13,7 milhões de cidadãos da UE «móveis» (cidadãos que se deslocaram para viver, trabalhar ou estudar noutro Estado-Membro)<sup>81</sup>. Em 2021, por exemplo, 1,4 milhões de pessoas que anteriormente residiam num Estado-Membro da UE migraram para outro Estado-Membro, o que representa um aumento de quase 17 % em comparação com 2020<sup>82</sup>.

No período de referência, a Comissão analisou 480 queixas de cidadãos e mais de 4 100 cartas/pedidos individuais relativos ao exercício do direito à livre circulação. Estes números elevados podem, em parte, ser explicados pela pandemia de COVID-19. Para limitar a propagação da COVID-19, os Estados-Membros da UE adotaram várias medidas, algumas das quais tiveram impacto no direito de os cidadãos circularem livremente em toda a UE, entre as quais a exigência de cumprimento de quarentena ou de realização de um teste de despistagem de coronavírus (*ver também a secção 6.2.3.*). Para além destas perguntas relacionadas com a COVID-19, muitas outras queixas e perguntas diziam respeito ao direito de entrada e residência de membros da família de cidadãos da UE nacionais de países terceiros (condições de emissão de vistos e cartões de residência, formalidades adicionais) e às condições em que os cidadãos da UE podem exercer o seu direito à livre circulação. A Comissão analisou igualmente 101 perguntas e 13 petições do Parlamento Europeu sobre a livre circulação. A maioria estava

---

<sup>80</sup> Ver, nomeadamente, a Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Diretivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, JO L 158 de 30.4.2004, p. 77 (a seguir também designada por «Diretiva Livre Circulação»).

<sup>81</sup> Desde 1 de janeiro de 2022, fonte: Eurostat ([demo\\_pop1ctz](#)).

<sup>82</sup> Fonte: Eurostat ([migr\\_imm5prv](#)).

também relacionada com o exercício da livre circulação durante a pandemia de COVID-19 e, em especial, com a utilização do Certificado Digital COVID da UE.

Além disso, os cidadãos enviaram perguntas sobre os seus direitos pessoais na UE ao serviço «A sua Europa – Aconselhamento»<sup>83</sup>. Entre 2021 e 2023<sup>84</sup>, o serviço «A sua Europa – Aconselhamento» recebeu mais de 18 899 pedidos de informação sobre procedimentos de entrada e direitos de residência e mais de 786 pedidos de informação sobre direitos políticos e judiciais. Em conjunto, estes temas abrangem 28 % de todos os pedidos de informação recebidos pelo serviço «A sua Europa — Aconselhamento».

Os cidadãos móveis da UE que tenham sido negativamente afetados pela aplicação incorreta do direito da UE por parte das autoridades públicas podem igualmente obter ajuda do serviço SOLVIT<sup>85</sup>, que foi criado para reagir rapidamente e encontrar soluções a nível nacional. De 2020 a 2023<sup>86</sup>, o SOLVIT tratou cerca de 994 casos relacionados com a livre circulação de pessoas.

Os cidadãos da UE também podem enviar pedidos de informação ao Centro de Contacto Europe Direct (CCED) da Comissão. Entre 2021 e 2023, o CCED respondeu a um total de quase 17 000 pedidos de informação sobre a livre circulação de pessoas<sup>87</sup>.

## 6.2. Evolução das políticas seguidas

### 6.2.1. Facilitar a livre circulação

A Comissão tomou recentemente uma série de medidas para garantir que os Estados-Membros cumprem plenamente o direito da UE em matéria de livre circulação, nomeadamente através de procedimentos de infração em caso de incompatibilidade da legislação nacional com o direito da UE.

Tal como explicado acima, e conforme anunciado na Comunicação intitulada «Relatório de 2020 sobre a Cidadania da UE», a Comissão está agora a **atualizar as orientações de 2009 para assegurar uma transposição e aplicação mais adequadas da Diretiva 2004/38/CE**<sup>88</sup> («Diretiva Livre Circulação»), no âmbito do pacote Cidadania. As orientações fornecem interpretações jurídicas, orientações práticas e exemplos de questões fundamentais sobre o

---

<sup>83</sup> [https://europa.eu/youreurope/advice/index\\_pt.htm](https://europa.eu/youreurope/advice/index_pt.htm)

<sup>84</sup> Até 7 de julho de 2023.

<sup>85</sup> O SOLVIT é um serviço prestado pelas administrações nacionais em todo o território da UE e do EEE. Os centros SOLVIT nacionais recebem as queixas dos cidadãos e cooperam através de uma base de dados em linha para os ajudar a resolver os problemas em contexto extrajudicial e sem encargos.

<sup>86</sup> Até 30 de junho de 2023 e com base em casos encerrados (casos resolvidos e pendentes).

<sup>87</sup> Até 1 de julho de 2023. De entre os pedidos de informação, 13 925 diziam respeito à «livre circulação de cidadãos da UE (residência, viagem)» e 3 041 aos «membros da família de cidadãos da UE (residência, viagem)».

<sup>88</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre orientações para assegurar uma transposição e aplicação mais adequadas da Diretiva 2004/38/CE relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, COM(2009) 313 final.

direito à livre circulação, incluindo o grupo de beneficiários, os requisitos de entrada aplicáveis aos cidadãos da UE e aos seus familiares nacionais de países terceiros, os direitos de residência por mais de três meses e o direito de residência permanente. Inclui igualmente orientações para os cidadãos da UE e os membros das suas famílias que beneficiam de igualdade de tratamento no acesso à assistência social, às prestações sociais e aos cuidados de saúde<sup>89</sup> no Estado-Membro de acolhimento, bem como sobre as restrições aos direitos de livre circulação por razões de ordem pública e segurança pública.

Em consonância com a Comunicação intitulada «Relatório de 2020 sobre a Cidadania da UE» e com a Estratégia para a Igualdade de Tratamento das Pessoas LGBTIQ 2020-2025<sup>90</sup>, as orientações revistas têm em conta a diversidade das famílias e, por conseguinte, ajudam todos os membros (incluindo as crianças) de todas as famílias (incluindo as famílias arco-íris) a exercerem, na prática, o seu direito à livre circulação, de acordo com a jurisprudência do Tribunal. As referidas orientações esclarecem que, quando relações como casamentos entre pessoas do mesmo sexo e parentalidade de pessoas do mesmo sexo sejam devidamente atestadas por um certificado emitido por um Estado-Membro, devem ser aceites pelos outros Estados-Membros para efeitos do exercício dos direitos conferidos pelo direito da UE, mesmo que essas relações não estejam legalmente previstas no direito nacional.

Além disso, com base nos ensinamentos retirados da pandemia de COVID-19, as orientações atualizadas abordam igualmente a aplicação de medidas restritivas em matéria de livre circulação devido a preocupações de saúde pública. A Comissão continuará a acompanhar de perto a correta aplicação e implementação das regras em matéria de livre circulação e as novas orientações serão um instrumento útil para esse efeito.

A Comissão continuou também a trabalhar na **parte do Acordo de Saída UE-Reino Unido relativa aos direitos dos cidadãos** nos Estados-Membros, incluindo para assegurar que os direitos dos beneficiários do Acordo de Saída e dos membros das suas famílias sejam respeitados nos restantes domínios de intervenção, nomeadamente no tocante às viagens para o espaço Schengen e no seu interior.

Além disso, a Comissão manifesta regularmente **preocupações quanto à aplicação pelo Reino Unido da parte do Acordo de Saída relativa aos direitos dos cidadãos** junto do Comité Especializado dos Direitos dos Cidadãos e do Comité Misto, tanto em intercâmbios por escrito como durante as reuniões. Desde 2020, realizaram-se 13 reuniões do Comité Especializado.

---

<sup>89</sup> As pessoas que permaneçam temporariamente num Estado-Membro diferente daquele em que estão seguradas têm direito a qualquer tratamento médico necessário com base no Cartão Europeu de Seguro de Doença. Além do Regulamento (CE) n.º 883/2004 relativo à coordenação dos sistemas de segurança social, as pessoas podem também ter acesso a cuidados de saúde em qualquer país da UE que não aquele em que residem e ser reembolsadas por cuidados de saúde no estrangeiro ao abrigo da Diretiva 2011/24/UE relativa ao exercício dos direitos dos doentes em matéria de cuidados de saúde transfronteiriços.

<sup>90</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões intitulada «União da Igualdade: Estratégia para a igualdade de tratamento das pessoas LGBTIQ 2020-2025», COM(2020) 698 final.

Embora algumas questões relativas à aplicação tenham sido resolvidas nesta base, a Comissão continua preocupada com duas deficiências sistémicas em matéria de aplicação no Reino Unido que afetam os cidadãos da UE com estatuto de residência ao abrigo do regime de residência nacional do Reino Unido em aplicação do Acordo de Saída. A primeira deficiência diz respeito à falta de segurança jurídica quanto à sua proteção pelo Acordo de Saída. A segunda diz respeito ao eventual termo do estatuto de residente provisório, caso em que os cidadãos da UE foram obrigados a requerer novamente o estatuto de residente permanente<sup>91</sup>. Quanto a esta última questão, em 2022 a Comissão participou, na qualidade de parte terceira, num processo de fiscalização jurisdicional nacional no Tribunal Superior no Reino Unido. O Tribunal Superior considerou que o termo do estatuto de residente provisório e o requisito de um segundo pedido constitutivo de mudança para o estatuto de residente permanente não estavam em conformidade com o Acordo de Saída. O Reino Unido está atualmente a trabalhar na execução deste acórdão. A Comissão manifesta-se igualmente preocupada com a integridade do estatuto no plano digital do Reino Unido pelo facto de, no passado, terem sido apresentadas informações incorretas e o sistema digital não ter estado disponível.

A Comissão também trabalha em medidas **noutros domínios do direito da UE com efeitos potenciais para a livre circulação dos cidadãos móveis da UE**. Em 2022, por exemplo, a Comissão apresentou uma proposta legislativa destinada a digitalizar o procedimento de visto para os países associados a Schengen. Esta nova legislação visa garantir que os membros da família de cidadãos móveis da UE possam apresentar pedidos de visto em linha<sup>92</sup>.

Em 6 de setembro de 2023, numa comunicação sobre esta questão<sup>93</sup>, a Comissão propôs igualmente medidas concretas para prosseguir com a digitalização da **coordenação dos sistemas de segurança social** na Europa. Nela se definem as ações para tornar mais rápido e mais simples o acesso além-fronteiras aos serviços de segurança social, recorrendo às múltiplas possibilidades oferecidas pelas ferramentas digitais e reduzindo os encargos administrativos para os cidadãos e as empresas. O objetivo é melhorar os intercâmbios de informações entre as instituições nacionais de segurança social e acelerar o reconhecimento dos direitos e a concessão de prestações noutros países. Deste modo, será mais fácil para os europeus viver, trabalhar e viajar no estrangeiro, para as empresas ter atividades noutros países da UE e para as administrações nacionais coordenar a segurança social a nível transfronteiriço.

---

<sup>91</sup> O estatuto de residente provisório deve corresponder ao direito de residência não permanente ao abrigo da Diretiva Livre Circulação da UE e o estatuto de residente permanente ao direito de residência permanente.

<sup>92</sup> Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera os Regulamentos (CE) n.º 767/2008, (CE) n.º 810/2009 e (UE) 2017/2226 do Parlamento Europeu e do Conselho, os Regulamentos (CE) n.º 1683/95, (CE) n.º 333/2002, (CE) n.º 693/2003 e (CE) n.º 694/2003 do Conselho e a Convenção de aplicação do Acordo de Schengen no respeitante à digitalização dos procedimentos de visto, COM(2022) 658 final.

<sup>93</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre digitalização na coordenação da segurança social: facilitar a livre circulação no mercado interno, COM(2023) 501 final.

## 6.2.2. Evolução em matéria de bilhetes de identidade e títulos de residência

Desde 2 de agosto de 2021, o Regulamento que visa reforçar a **segurança dos bilhetes de identidade e dos títulos de residência** emitidos aos cidadãos da União e seus familiares que exercem o direito à livre circulação é aplicável a todos os Estados-Membros<sup>94</sup>. Em 20 de setembro de 2023, a Comissão publicou um relatório sobre a aplicação do regulamento, em especial sobre a proteção dos direitos fundamentais e dos dados pessoais<sup>95</sup>.

A Comissão anunciou igualmente que, na sequência de uma avaliação aprofundada e das consultas necessárias, tenciona apresentar uma proposta de **regulamento relativo à digitalização dos documentos de viagem e à facilitação das viagens**<sup>96</sup>. Ao introduzir documentos de viagem digitais para os cidadãos da UE, a Comissão pretende facilitar as viagens através das fronteiras externas, aliviar a pressão e os estrangulamentos nos pontos de passagem das fronteiras, encurtar os tempos de espera e aumentar a segurança e a eficiência dos controlos nas fronteiras. Visa igualmente facilitar o exercício da livre circulação pelos cidadãos da UE e seus familiares.

A Comissão continua também a analisar formas de incentivar a utilização de ferramentas e inovações digitais que explorem as capacidades proporcionadas pelos bilhetes de identidade emitidos de acordo com as novas regras aplicáveis aos serviços da **administração pública e de comércio eletrónico em linha**, bem como formas de garantir que os cidadãos móveis da UE também possam beneficiar desses serviços.

Em 8 de novembro de 2023, o Parlamento Europeu e o Conselho chegaram a um acordo político sobre o Regulamento que cria um **Quadro Europeu para a Identidade Digital**, tal como proposto pela Comissão em junho de 2021<sup>97</sup>. O quadro exige que os Estados-Membros disponibilizem carteiras europeias de identidade digital a todos os cidadãos, residentes e empresas da UE, permitindo-lhes identificar-se além-fronteiras sem descontinuidades, em linha e fora de linha, para aceder a serviços públicos e privados. O novo regulamento criará um quadro seguro harmonizado em que os cidadãos possam associar as suas identidades digitais nacionais a credenciais e atributos digitais (por exemplo, qualificações profissionais ou

---

<sup>94</sup> Tal como indicado no último relatório intercalar nos termos do artigo 25.º do TFUE, o Parlamento Europeu e o Conselho adotaram, em junho de 2019, um Regulamento que visa reforçar a segurança dos bilhetes de identidade dos cidadãos da União e dos títulos de residência emitidos aos cidadãos da União e seus familiares que exercem o direito à livre circulação [Regulamento (UE) 2019/1157 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, que visa reforçar a segurança dos bilhetes de identidade dos cidadãos da União e dos títulos de residência emitidos aos cidadãos da União e seus familiares que exercem o direito à livre circulação, JO L 188 de 12.7.2019, p. 67]. O regulamento introduziu normas mínimas de segurança comuns, tornando os bilhetes de identidade e os títulos de residência mais seguros e fiáveis.

<sup>95</sup> Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu nos termos do artigo 13.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2019/1157 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, que visa reforçar a segurança dos bilhetes de identidade dos cidadãos da União e dos títulos de residência emitidos aos cidadãos da União e seus familiares que exercem o direito à livre circulação, COM(2023) 538 final.

<sup>96</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho intitulada «Estratégia para um espaço Schengen plenamente funcional e resiliente», COM(2021) 277 final, p. 8. O espaço Schengen inclui a maioria dos Estados em que os direitos de livre circulação podem ser exercidos.

<sup>97</sup> Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) n.º 910/2014 no respeitante à criação de um Quadro Europeu para a Identidade Digital, COM(2021) 281 final.

diplomas) que lhes permitam substituir uma série de passes e cartões físicos e assinar documentos eletronicamente, simplificando assim a sua vida quotidiana. Por exemplo, as viagens serão significativamente facilitadas, uma vez que as carteiras europeias de identidade digital podem ser utilizadas para dar entrada num hotel ou alugar um automóvel em todos os Estados-Membros. Terá igualmente efeitos positivos em termos de mobilidade profissional: ao iniciar um novo emprego noutra Estado-Membro, as carteiras europeias de identidade digital facilitarão muito a assinatura de um contrato de trabalho, o cancelamento do registo do local de residência anterior e o registo num novo endereço. Outras formalidades administrativas, como o registo de um automóvel, poderão também ser apoiadas pelas carteiras europeias de identidade digital, que proporcionarão alternativas mais convenientes, seguras e de reforço da proteção da privacidade relativamente às soluções de identidade privada disponibilizadas pelas plataformas.

### 6.2.3. Livre circulação durante a pandemia de COVID-19

O surto de COVID-19 colocou um conjunto de desafios sem precedentes à livre circulação na UE. Para limitar a propagação da COVID-19, os Estados-Membros da UE adotaram várias medidas, algumas das quais tiveram impacto no direito de os cidadãos circularem livremente em toda a UE, entre as quais a exigência de cumprimento de quarentena ou de realização de um teste de despistagem de coronavírus.

Quaisquer restrições à livre circulação de pessoas na UE com o objetivo de limitar a propagação da COVID-19 tinham de assentar em considerações de interesse público específicas e limitadas, nomeadamente a proteção da saúde pública. Assim, em resposta à pandemia, os Estados-Membros podiam impor medidas que limitassem a livre circulação de pessoas na UE, mas essas medidas não podiam ir além do estritamente necessário e proporcionado, nem estabelecer distinções entre viajantes com base na sua nacionalidade. A Comissão esteve atenta ao cumprimento destes princípios por parte dos Estados-Membros.

Além disso, a Comissão tem envidado todos os esforços para promover a cooperação e a coordenação entre os Estados-Membros desde o início da pandemia. Através de várias recomendações do Conselho, foi estabelecida uma abordagem bem coordenada, previsível e transparente para a adoção de restrições à liberdade de circulação. Com efeito, a Comunicação intitulada «Relatório de 2020 sobre a Cidadania da UE» já referia que a Comissão tinha apresentado uma proposta de recomendação do Conselho sobre uma **abordagem coordenada das restrições à liberdade de circulação** em resposta à pandemia de COVID-19, que foi adotada pelo Conselho em 13 de outubro de 2020. Desde então, e em resposta à evolução da pandemia, a recomendação em causa foi atualizada várias vezes<sup>98</sup>.

---

<sup>98</sup> Recomendação (UE) 2021/119 do Conselho, de 1 de fevereiro de 2021, que altera a Recomendação (UE) 2020/1475 sobre uma abordagem coordenada das restrições à liberdade de circulação em resposta à pandemia de COVID-19, JO L 36I de 2.2.2021, p. 1; Recomendação (UE) 2021/961 do Conselho, de 14 de junho de 2021, que altera a Recomendação (UE) 2020/1475 sobre uma abordagem coordenada das restrições à liberdade de circulação em resposta à pandemia de COVID-19, JO L 213I de 16.6.2021, p. 1; Recomendação (UE) 2022/107 do Conselho, de 25 de janeiro de 2022, sobre uma abordagem coordenada para facilitar a livre

Para facilitar o direito à livre circulação, a Comissão apresentou igualmente a proposta de **Certificado Digital COVID da UE**, adotada pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho em junho de 2021<sup>99</sup>, que foi um elemento crucial na resposta da Europa à pandemia de COVID-19. A sua rápida adoção e implementação permitiu aos cidadãos europeus circular livremente e ao setor das viagens europeu reiniciar a sua atividade a tempo do verão de 2021. O instrumento proporcionou um sistema fiável e fidedigno para comprovar a vacinação, a recuperação ou os resultados dos testes de despistagem da COVID-19. Evitou igualmente um sistema fragmentado e provavelmente incompatível de certificados nacionais. Quando um Estado-Membro renunciava às restrições de viagem relacionadas com a pandemia para as pessoas portadoras de comprovativos de vacinação, teste ou recuperação, os Certificados Digitais COVID da UE garantiam que todos os cidadãos da UE que os detinham podiam beneficiar dessas isenções. Em 29 de junho de 2022, o Parlamento Europeu e o Conselho prorrogaram o Regulamento Certificado Digital COVID da UE até 30 de junho de 2023<sup>100</sup>. Essa prorrogação garantiu que os viajantes pudessem continuar a utilizar o seu certificado caso um agravamento significativo da situação epidemiológica tornasse necessário que os Estados-Membros reintroduzissem temporariamente restrições de viagem.

O Certificado Digital COVID da UE também se tornou rapidamente uma norma na Europa e no resto do mundo, com 51 territórios e países terceiros ligados ao sistema, para além dos 27 Estados-Membros. Com mais de dois mil milhões de certificados emitidos, o Certificado Digital COVID da UE demonstrou a capacidade das instituições da UE para desenvolver e adaptar soluções inovadoras e funcionais em tempo recorde. Este facto foi também reconhecido pela Provedora de Justiça Europeia, tendo o Certificado Digital COVID da UE sido distinguido com o Prémio do Provedor de Justiça Europeu para a Boa Administração na categoria de inovação<sup>101</sup>.

A Comissão procurou continuamente fornecer às pessoas informações exatas e de fácil utilização sobre o Certificado Digital COVID da UE e as restrições de viagem, por exemplo, através da criação da plataforma **Re-open EU** e da publicação de respostas às perguntas mais frequentes sobre estes temas. Entre junho de 2020 e outubro de 2022, a plataforma Re-open

---

circulação segura durante a pandemia de COVID-19 e que substitui a Recomendação (UE) 2020/1475, JO L 18 de 27.1.2022, p. 110.

<sup>99</sup> Regulamento (UE) 2021/953 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de junho de 2021, relativo a um regime para a emissão, verificação e aceitação de certificados interoperáveis de vacinação, teste e recuperação da COVID-19 (Certificado Digital COVID da UE), a fim de facilitar a livre circulação durante a pandemia de COVID-19, JO L 211 de 15.6.2021, p. 1.

<sup>100</sup> Regulamento (UE) 2022/1034 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de junho de 2022, que altera o Regulamento (UE) 2021/953 relativo a um regime para a emissão, verificação e aceitação de certificados interoperáveis de vacinação, teste e recuperação da COVID-19 (Certificado Digital COVID da UE), a fim de facilitar a livre circulação de pessoas durante a pandemia de COVID-19, JO L 173 de 30.6.2022, p. 37.

<sup>101</sup> <https://www.ombudsman.europa.eu/pt/press-release/pt/171613>. Um reconhecimento importante do potencial da infraestrutura técnica do Certificado Digital COVID da UE, que está em consonância com os valores da UE, como a proteção de dados, o *software* de código fonte aberto e a acessibilidade, surgiu também da Rede Mundial de Certificação Sanitária Digital, lançada pela Organização Mundial da Saúde, que se baseia na tecnologia do Certificado Digital COVID da UE e é apoiada, a nível técnico, pela Comissão no âmbito de uma parceria histórica no domínio da saúde digital. Ver [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP\\_23\\_3043](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_23_3043).

EU recebeu cerca de 44,7 milhões de visitas e a página de perguntas frequentes recebeu 1,5 milhões de visualizações únicas.

Assim que a situação epidemiológica melhorou, a Comissão centrou os seus esforços em assegurar o levantamento das restrições de forma bem coordenada. Desde agosto de 2022, os Estados-Membros levantaram todas as restrições de viagem no interior da UE, incluindo a obrigação de apresentar um Certificado Digital COVID da UE<sup>102</sup>.

Depois de todos os Estados-Membros terem levantado as restrições de viagem no interior da UE e de a Organização Mundial da Saúde (OMS) ter declarado, em 5 de maio de 2023, que a COVID-19 deixara de ser uma emergência de saúde pública de âmbito internacional<sup>103</sup>, não havia razão para uma nova prorrogação do regulamento. Por conseguinte, o regulamento caducou em 30 de junho de 2023 e já não está em vigor.

### 6.3. Evolução da jurisprudência

O Tribunal proferiu vários acórdãos relacionados com o artigo 21.º do TFUE (nomeadamente a sua aplicação através da Diretiva Livre Circulação<sup>104</sup>). Os processos diziam respeito, por exemplo, aos direitos à livre circulação e de residência (derivados), aos direitos de entrada e de residência de «outros membros da família» ou ao acesso dos cidadãos móveis da UE a prestações e/ou assistência social<sup>105</sup>.

Um dos acórdãos mais importantes no período abrangido pelo presente relatório é o proferido no processo **V.M.A./Stolichna obshtina, rayon ‘Pancharevo’**<sup>106</sup>, que esclareceu que, se um

---

<sup>102</sup> Para mais informações sobre os esforços envidados pela Comissão para facilitar a livre circulação durante a pandemia de COVID-19, consultar os vários relatórios da Comissão sobre a aplicação do Regulamento Certificado Digital COVID da UE em 2021 e 2022: Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho apresentado em conformidade com o artigo 16.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2021/953 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a um regime para a emissão, verificação e aceitação de certificados interoperáveis de vacinação, teste e recuperação da COVID-19 (Certificado Digital COVID da UE), a fim de facilitar a livre circulação durante a pandemia de COVID-19, COM(2021) 649 final; Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho apresentado em conformidade com o artigo 16.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2021/953 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a um regime para a emissão, verificação e aceitação de certificados interoperáveis de vacinação, teste e recuperação da COVID-19 (Certificado Digital COVID da UE), a fim de facilitar a livre circulação durante a pandemia de COVID-19, COM(2022) 123 final; Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho apresentado em conformidade com o artigo 16.º, n.º 3, do Regulamento (UE) 2021/953 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a um regime para a emissão, verificação e aceitação de certificados interoperáveis de vacinação, teste e recuperação da COVID-19 (Certificado Digital COVID da UE), a fim de facilitar a livre circulação durante a pandemia de COVID-19, COM(2022) 753 final.

<sup>103</sup> [https://www.who.int/news/item/05-05-2023-statement-on-the-fifteenth-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-coronavirus-disease-\(covid-19\)-pandemic](https://www.who.int/news/item/05-05-2023-statement-on-the-fifteenth-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-coronavirus-disease-(covid-19)-pandemic)

<sup>104</sup> Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Diretivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (Texto relevante para efeitos do EEE), JO L 158 de 30.4.2004, p. 77.

<sup>105</sup> Este ponto não aborda os acórdãos do Tribunal baseados principalmente no estatuto de «trabalhador da União», nos termos do artigo 45.º e seguintes do TFUE.

<sup>106</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 14 de dezembro de 2021, V.M.A./Stolichna obshtina, rayon ‘Pancharevo’, [C-490/20](#), ECLI:EU:C:2021:1008.

dos progenitores for cidadão da UE, todos os Estados-Membros têm de reconhecer, sem mais formalidades, o vínculo de filiação registado no assento de nascimento emitido por um Estado-Membro para efeitos de exercício dos direitos conferidos pelo direito da UE. Esta obrigação aplica-se independentemente do estatuto dessa relação na legislação de outros Estados-Membros e, concretamente, do(s) Estado(s)-Membro(s) de nacionalidade da criança. O processo em causa dizia respeito a dois progenitores do mesmo sexo, mas o princípio do reconhecimento de um vínculo de filiação para efeitos do exercício dos direitos decorrentes do direito da UE abrange todas as filiações.

Este processo, bem como todos os outros acórdãos pertinentes sobre o artigo 21.º TFUE e a sua aplicação através da Diretiva Livre Circulação, são explicados mais pormenorizadamente no anexo II.

O Tribunal também proferiu vários acórdãos sobre a questão dos direitos de residência derivados de membros da família de cidadãos da UE nacionais de países terceiros, seguindo a jurisprudência do Tribunal desde o processo Ruiz Zambrano, com base no artigo 20.º do TFUE. Estes acórdãos assentam na ideia de que o artigo 20.º do TFUE reconhece um direito de residência derivado aos membros da família de um cidadão «estático» da UE (que não exerceu a liberdade de circulação) nacionais de países terceiros quando existe uma relação de dependência, o que, de outro modo, comprometeria a eficácia da cidadania da UE. O anexo II contém igualmente um resumo dos acórdãos.

## **7. DIREITO DE ELEGER E DE SER ELEITO NAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS E NAS ELEIÇÕES PARA O PARLAMENTO EUROPEU [ARTIGO 20.º, N.º 2, ALÍNEA B), E ARTIGO 22.º DO TFUE]**

### **7.1. Introdução**

Nos termos do artigo 20.º, n.º 2, alínea b), e do artigo 22.º do TFUE, qualquer cidadão da UE 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, bem como nas eleições municipais do Estado-Membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado. De acordo com o Eurobarómetro de 2023 sobre cidadania e democracia, cerca de dois terços dos cidadãos da UE (67 %) identificam corretamente que um cidadão da UE residente no seu país tem o direito de votar ou de ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu. Uma maioria consideravelmente inferior (55 %) identifica corretamente que esse cidadão tem o direito de votar ou de ser eleito nas eleições municipais.

Durante o período de referência, a Comissão respondeu a 20 queixas e a mais de 220 cartas/pedidos de informação, bem como a 31 perguntas e cinco petições do Parlamento Europeu sobre estes direitos. Estas incluíram perguntas sobre os direitos eleitorais das pessoas com deficiência, os cadernos eleitorais e a votação eletrónica. Algumas das perguntas diziam igualmente respeito ao tema mais vasto da participação democrática, por exemplo, no que se

refere à fraude eleitoral, à propaganda política, à ingerência estrangeira ou ao financiamento de partidos políticos.

## 7.2. Evolução das políticas seguidas

### 7.2.1. Direito de eleger e de ser eleito nas eleições municipais e nas eleições para o Parlamento Europeu

Um número crescente de cidadãos com direito de voto e de elegibilidade nas eleições para o Parlamento Europeu são cidadãos «móveis» da UE: cidadãos que se deslocaram para viver, trabalhar ou estudar noutro Estado-Membro. É importante assegurar que os cidadãos móveis da UE possam exercer plenamente os seus direitos de cidadania da UE, em especial no contexto das próximas eleições para o Parlamento Europeu em 2024.

Em 25 de novembro de 2021, a Comissão adotou um **pacote de medidas destinadas a reforçar a democracia e a proteger a integridade das eleições** (*ver também a secção 7.2.2*). O pacote inclui **duas propostas legislativas destinadas a reformular as diretivas**<sup>107</sup> relativas ao direito de voto e de elegibilidade nas eleições para o Parlamento Europeu e nas eleições municipais dos cidadãos da UE residentes num Estado-Membro diferente do seu Estado de origem. Estas iniciativas visam atualizar, clarificar e reforçar as regras em vigor para fazer face às dificuldades enfrentadas pelos cidadãos móveis da UE e assegurar uma participação ampla e inclusiva nas eleições de 2024 para o Parlamento Europeu, apoiar os cidadãos móveis da UE no exercício dos seus direitos e proteger a integridade das eleições.

Tanto a proposta relativa às eleições para o Parlamento Europeu<sup>108</sup> como a proposta relativa às eleições municipais<sup>109</sup> estabelecem normas mais rigorosas para a prestação de informações eleitorais aos cidadãos móveis da UE. Propõem exigir que os Estados-Membros nomeiem autoridades que informem proativamente os cidadãos móveis da UE que aí residam das condições e regras pormenorizadas para a inscrição como eleitor ou candidato nas eleições para o Parlamento Europeu e nas eleições municipais, respetivamente. Propõem igualmente a introdução de modelos normalizados para as declarações formais que têm de ser elaboradas pelos cidadãos móveis da UE para se inscreverem como eleitores e candidatos. O Parlamento Europeu adotou os seus pareceres sobre estas propostas em 13 de fevereiro de 2023. As propostas estão atualmente a ser debatidas no Conselho.

O pacote adotado em 25 de novembro de 2021 incluía igualmente uma **comunicação relativa à proteção da integridade das eleições e à promoção da participação democrática**<sup>110</sup>. Na

---

<sup>107</sup> Diretivas 94/80/CE e 93/109/CE do Conselho.

<sup>108</sup> Proposta de diretiva do Conselho que estabelece o sistema de exercício do direito de voto e de elegibilidade nas eleições para o Parlamento Europeu dos cidadãos da União residentes num Estado-Membro de que não tenham a nacionalidade (reformulação), COM(2021) 732 final.

<sup>109</sup> Proposta de diretiva do Conselho que estabelece as regras de exercício do direito de voto e de elegibilidade nas eleições autárquicas dos cidadãos da União residentes num Estado-Membro de que não tenham a nacionalidade (reformulação), COM(2021) 733 final.

<sup>110</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões intitulada «Proteger a integridade das eleições e promover a participação democrática», COM(2021) 730 final.

referida comunicação, a Comissão anunciou a criação de um **ponto de contacto para os direitos eleitorais**, no âmbito do compromisso de concretizar o recurso comum para apoiar os cidadãos da UE no exercício dos seus direitos de voto<sup>111</sup>. Esta função será desempenhada pelo Centro de Contacto Europe Direct, que servirá de linha de apoio às eleições de 2024 para o Parlamento Europeu.

Em conjunto com o Parlamento Europeu, a Comissão lançou igualmente uma **campanha de comunicação** destinada a aumentar o número de cidadãos móveis da UE que votam nas eleições de 2024. Esta campanha visa incentivar os cidadãos móveis da UE a inscreverem-se e a votarem nestas eleições, sensibilizando-os para os prazos e procedimentos de inscrição nos países de origem e de residência<sup>112</sup>.

Em conformidade com o artigo 14.º, n.º 1, da Diretiva relativa ao direito de voto e de elegibilidade nas eleições para o Parlamento Europeu<sup>113</sup>, os Estados-Membros podem prever certas **derrogações** se a proporção de cidadãos móveis da UE com idade para votar ultrapassar 20 % do conjunto dos cidadãos da UE com idade para votar residentes nesse Estado-Membro<sup>114</sup>. Em 7 de novembro de 2023, a Comissão adotou um relatório sobre a concessão de uma derrogação ao abrigo do artigo 22.º, n.º 2<sup>115</sup>.

Os direitos de cidadania da UE não dão aos cidadãos móveis da UE o **direito de votarem em eleições nacionais** no seu Estado-Membro de residência, apesar de serem membros ativos da sociedade e de serem afetados pelas políticas nacionais. A Comunicação intitulada «Relatório de 2020 sobre a Cidadania da UE» assinalou a existência de um certo apoio público à concessão

---

<sup>111</sup> Na Comunicação intitulada «Relatório de 2020 sobre a Cidadania da UE», a Comissão afirmou que iria analisar, «em estreita cooperação com o Parlamento, a possibilidade de criar um recurso específico comum para apoiar os cidadãos da UE no exercício dos seus direitos de voto, bem como proporcionar formas adicionais para os cidadãos denunciarem obstáculos e incidentes que afetem a sua participação política, que devem ser disponibilizados quer aos cidadãos da UE (nomeadamente aos cidadãos móveis da UE) quer às autoridades pertinentes até ao outono de 2023».

<sup>112</sup> Foi criado um sítio Web específico: <https://elections.europa.eu/pt/>.

<sup>113</sup> Diretiva 93/109/CE do Conselho, de 6 de dezembro de 1993, que estabelece o sistema de exercício do direito de voto e de elegibilidade nas eleições para o Parlamento Europeu dos cidadãos da União residentes num Estado-Membro de que não tenham a nacionalidade, JO L 329 de 30.12.1993, p. 34.

<sup>114</sup> O artigo 14.º, n.º 1, da diretiva estabelece o seguinte: «Se, num Estado-Membro, em 1 de janeiro de 1993, a proporção de cidadãos da União nele residentes, que não tenham a sua nacionalidade e tenham atingido a idade de voto, ultrapassar 20 % do conjunto dos cidadãos da União em idade de votar e aí residentes, esse Estado-Membro pode reservar, em derrogação dos artigos 3.º, 9.º e 10.º: a) O direito de voto aos eleitores comunitários que tenham residido nesse Estado-Membro durante um período mínimo que não pode ser superior a cinco anos; b) A elegibilidade aos elegíveis comunitários que tenham residido nesse Estado-Membro durante um período mínimo que não pode ser superior a dez anos. Estas disposições não prejudicam as medidas adequadas que esse Estado-Membro possa adotar em matéria de composição das listas de candidatos, destinadas nomeadamente a facilitar a integração dos cidadãos da União não nacionais. Todavia, as condições específicas do período de residência referidas no primeiro parágrafo não são oponíveis aos eleitores e elegíveis comunitários que, devido à sua residência fora do seu Estado-Membro de origem ou à respetiva duração, não tenham direito de voto ou não sejam elegíveis nesse Estado.» O Luxemburgo é o único Estado-Membro que atinge este limiar. Nos termos da legislação luxemburguesa, as listas para as eleições para o Parlamento Europeu devem ser compostas por uma maioria de cidadãos luxemburgueses.

<sup>115</sup> Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a concessão de uma derrogação em conformidade com o disposto no artigo 22.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, apresentada nos termos do artigo 14.º, n.º 3, da Diretiva 93/109/CE relativamente ao direito de voto e de elegibilidade nas eleições para o Parlamento Europeu, COM(2023) 688 final.

desse direito aos cidadãos móveis da UE. Em 2020, foi registada uma iniciativa de cidadania europeia sobre esta matéria, mas não conseguiu reunir o apoio necessário<sup>116</sup>. Vários Estados-Membros da UE privam os seus próprios cidadãos do direito de voto nas eleições nacionais se estes residirem permanentemente noutros países. Tal como reiterado na mesma comunicação, a Comissão continua a instar os Estados-Membros em causa a revogarem estas regras.

### 7.2.2. Reforçar a participação democrática

Todos os cidadãos têm o direito de participar na vida democrática da União<sup>117</sup>. A Comissão considera essencial garantir **democracias inclusivas e a igualdade de oportunidades nas eleições**, em especial à luz das próximas eleições para o Parlamento Europeu. Por conseguinte, a Comissão tem trabalhado para promover a inclusividade, nomeadamente apoiando os intercâmbios entre os Estados-Membros no que se refere à participação de diferentes grupos nas eleições, bem como para assegurar que os direitos democráticos e eleitorais de todos os cidadãos da UE sejam respeitados e corretamente aplicados.

Durante a pandemia de COVID-19, a Comissão acompanhou os impactos das medidas relacionadas com a COVID-19 no debate democrático e nas eleições. Em 6 de junho de 2020, no início da pandemia, a Comissão publicou uma **comunicação sobre o combate à desinformação sobre a COVID-19**<sup>118</sup>, na qual abordou o impacto negativo que a desinformação pode ter nas instituições democráticas e nas sociedades.

Em 2 de dezembro de 2020, a Comissão apresentou o seu **Plano de Ação para a Democracia Europeia**<sup>119</sup>, a fim de promover eleições livres, justas e resilientes e uma forte participação democrática, proteger a liberdade e o pluralismo dos meios de comunicação social e combater a desinformação. Este plano é acompanhado por um maior interesse pelo reforço da resiliência da sociedade através de um apoio transversal à cidadania ativa e à participação da sociedade civil, em complementaridade com a Comunicação intitulada «Relatório de 2020 sobre a Cidadania da UE». O Plano de Ação para a Democracia articula-se em torno de três temas integrados:

- a integridade eleitoral e a forma de assegurar que os sistemas eleitorais são livres e justos, incluindo questões fundamentais como a transparência da propaganda política em linha, eventuais ameaças à integridade das eleições e o papel dos partidos políticos europeus,

---

<sup>116</sup> Em 4 de março de 2020, a Comissão Europeia admitiu e registou a Iniciativa de Cidadania Europeia intitulada «Votantes sem fronteiras – plenos direitos políticos para os cidadãos da UE». Os organizadores apelaram por reformas para reforçar os atuais direitos dos cidadãos da UE de votar e de ser eleitos nas eleições europeias e municipais no seu país de residência e nova legislação para tornar extensivos esses direitos às eleições regionais e nacionais, bem como aos referendos. No entanto, os organizadores não conseguiram recolher o apoio necessário até 13 de junho de 2022.

<sup>117</sup> Artigo 10.º, n.º 3, do TUE.

<sup>118</sup> Comunicação conjunta do Parlamento Europeu, do Conselho Europeu, do Conselho, do Comité Económico e Social e do Comité das Regiões intitulada «Combater a desinformação sobre a COVID-19: repor a verdade dos factos», JOIN(2020) 8 final.

<sup>119</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre o plano de ação para a democracia europeia, COM(2020) 790 final.

- o reforço da liberdade de expressão e do debate democrático, analisando a liberdade e o pluralismo dos meios de comunicação social, bem como o papel da sociedade civil, e
- o combate coerente à desinformação, tendo em conta a necessidade de examinar todos os meios utilizados para interferir no nosso sistema democrático.

O principal objetivo do Plano de Ação para a Democracia Europeia consiste em capacitar os cidadãos para fazerem as suas escolhas democráticas no espaço público com os melhores conhecimentos e sem qualquer manipulação nem interferência. Este objetivo é igualmente reiterado na Declaração Europeia sobre os Direitos e Princípios Digitais para a Década Digital, que estabelece compromissos para assegurar que os cidadãos adquiram e partilhem as aptidões e competências digitais necessárias para participar no processo democrático a todos os níveis e sejam protegidos da desinformação, da manipulação da informação e de outras formas de conteúdos nocivos em linha.

Com o reforço do Código de Conduta sobre Desinformação e o Regulamento dos Serviços Digitais, a UE tomou medidas importantes para tornar o ambiente em linha mais transparente, mais responsável e mais seguro para os cidadãos<sup>120</sup>. É necessário identificar, analisar e avaliar de forma diligente, bem como atenuar eficazmente, os riscos que tenham quaisquer efeitos negativos reais ou previsíveis no discurso cívico e nos processos eleitorais em motores de pesquisa e plataformas em linha designados como sendo de muito grande dimensão. As obrigações decorrentes do Regulamento dos Serviços Digitais começaram a aplicar-se a 19 motores de pesquisa e plataformas em linha de muito grande dimensão no final de agosto de 2023. Neste contexto, a Comissão tem vindo a acompanhar as medidas tomadas pelas plataformas para salvaguardar a integridade das recentes eleições, nomeadamente na Eslováquia, na Polónia, no Luxemburgo e nos Países Baixos, em cooperação com as autoridades nacionais competentes.

Em 25 de novembro de 2021, a Comissão adotou um pacote de medidas destinadas a reforçar a democracia e a proteger a integridade das eleições. Este pacote inclui uma proposta legislativa emblemática sobre a **transparência e o direcionamento da propaganda política**<sup>121</sup>. Em 6 de novembro, o Parlamento Europeu e o Conselho chegaram a um acordo político sobre o regulamento relativo à transparência da propaganda política. Uma vez adotado, as medidas serão aplicáveis 18 meses após a sua entrada em vigor<sup>122</sup>.

Ao abrigo destas novas regras, os anúncios políticos terão de ser claramente identificados como tal e terão de indicar quem os pagou, em que medida, a que eleições, referendo ou processo

<sup>120</sup> O Regulamento dos Serviços Digitais visa criar um ambiente em linha mais seguro para os consumidores e as empresas na UE, com um conjunto de regras destinadas a proteger os consumidores e os seus direitos fundamentais de forma mais eficaz. Define igualmente responsabilidades claras para as plataformas em linha e as redes sociais e aborda os conteúdos e produtos ilegais, o discurso de ódio e a desinformação. A aplicação efetiva do Regulamento dos Serviços Digitais ajudará a fazer face aos riscos sistémicos que ameaçam os processos democráticos da UE, como a utilização de plataformas em linha de muito grande dimensão enquanto instrumentos para campanhas de desinformação.

<sup>121</sup> Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a transparência e o direcionamento da propaganda política, COM(2021) 731 final.

<sup>122</sup> No entanto, as definições e a cláusula de não discriminação, que prevê que os serviços de propaganda política não podem ser restringidos apenas com base no local de residência ou de estabelecimento do patrocinador da propaganda política, serão aplicáveis a tempo das eleições para o Parlamento Europeu.

regulamentar estão ligados e se visam destinatários específicos. Estarão disponíveis mais informações nos avisos de transparência, acessíveis a partir dos anúncios. Os cidadãos poderão distinguir as mensagens que procuram moldar as suas opiniões e decisões políticas. Terão de ser fornecidas informações específicas ao titular dos dados, nomeadamente no que diz respeito aos parâmetros utilizados para efeitos de direcionamento dos indivíduos. As técnicas de direcionamento e de distribuição de anúncios serão claramente enquadradas e só estarão disponíveis para a propaganda política em linha com base em dados pessoais recolhidos junto do titular dos dados e mediante consentimento. Serão proibidos o direcionamento e a distribuição de anúncios através da definição de perfis com base em categorias especiais de dados pessoais. Desta forma, pretende-se limitar a utilização abusiva de dados pessoais para manipular potencialmente as pessoas. Todos os anúncios políticos em linha estarão disponíveis num repositório de anúncios em linha. O patrocínio de anúncios de fora da UE será proibido três meses antes das eleições.

A Comissão propôs igualmente a atualização das atuais **regras da UE em matéria de partidos políticos europeus e fundações políticas europeias**<sup>123</sup>. A proposta visa assegurar a viabilidade financeira dos partidos políticos europeus, reforçando simultaneamente os requisitos de transparência aplicáveis às suas fontes de financiamento. Contém medidas destinadas reduzir os encargos administrativos, modular o regime de sanções e reforçar a transparência no que respeita à representação dos géneros e ao respeito dos valores fundamentais da UE.

A Comissão continuou igualmente a envidar esforços com os Estados-Membros no âmbito da **Rede Europeia de Cooperação para as Eleições** para facilitar e melhorar a capacidade de exercício dos direitos de voto dos cidadãos da UE, nomeadamente apoiando o intercâmbio de boas práticas e a assistência mútua para assegurar a realização de eleições livres e justas<sup>124</sup>. Os Estados-Membros manifestaram o desejo de prosseguir e intensificar os trabalhos no âmbito da Rede Europeia de Cooperação para as Eleições e de ponderar outras vias concretas e práticas de cooperação.

Tal inclui um «**mecanismo conjunto para a resiliência eleitoral**», organizado e coordenado através da Rede Europeia de Cooperação para as Eleições, em estreita cooperação com o Grupo de Coordenação para as Redes e os Sistemas de Informação e o Sistema de Alerta Rápido. O principal objetivo operacional do mecanismo tem sido apoiar o destacamento de equipas conjuntas de peritos e os intercâmbios de peritos com o objetivo de criar processos eleitorais resilientes, em especial no domínio da investigação forense em linha, da desinformação e da cibersegurança das eleições, tendo prestado apoio a vários Estados-Membros desde que começou a funcionar em 2022.

Estão em curso trabalhos no âmbito da Rede Europeia de Cooperação para as Eleições para apoiar a realização de eleições livres e justas para o Parlamento Europeu em 2024. Por

---

<sup>123</sup> Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao estatuto e ao financiamento dos partidos políticos europeus e das fundações políticas europeias (reformulação), COM(2021) 734 final.

<sup>124</sup> Esta rede, que reúne representantes das autoridades nacionais competentes em matéria eleitoral, reúne-se regularmente para debater soluções práticas para questões como a desinformação e outras manipulações, a proteção de dados, o reforço da transparência, as interações com as plataformas, a participação democrática equitativa e inclusiva, etc.

exemplo, o «mecanismo conjunto para a resiliência eleitoral» foi utilizado pela Comissão para organizar, em 21 de novembro de 2023, em estreita cooperação com o Parlamento Europeu, a Agência da União Europeia para a Cibersegurança (ENISA) e os Estados-Membros, um exercício teórico de simulação para testar a preparação dos Estados-Membros para responder a incidentes de cibersegurança suscetíveis de afetar as eleições de 2024.

Além disso, o Grupo de Coordenação para as Redes e os Sistemas de Informação criou uma vertente de trabalho específica sobre a cibersegurança das eleições, a fim de partilhar experiências e fornecer orientações, bem como uma panorâmica das ferramentas, técnicas e protocolos para detetar, prevenir e atenuar as ameaças aos processos e tecnologias eleitorais. As principais funções da vertente de trabalho incluem a atualização do Compêndio sobre a Cibersegurança da Tecnologia Eleitoral<sup>125</sup>, publicado em 2018.

Em 10 de junho de 2021, numa reunião conjunta da Rede Europeia de Cooperação para as Eleições e do Grupo de Peritos sobre Assuntos Eleitorais, realizou-se um debate aberto sobre o apoio à **participação ampla e inclusiva** dos cidadãos móveis da UE nas eleições para o Parlamento Europeu e nas eleições municipais, incluindo o desenvolvimento e a recolha de indicadores. A Rede Europeia de Cooperação para as Eleições realizou igualmente sessões específicas, por exemplo, sobre práticas de **votação eletrónica** e participação democrática eletrónica. Além disso, a Rede Europeia de Cooperação para as Eleições tem trabalhado na acessibilidade das eleições para as pessoas com deficiência.

Estão também a ser publicados, no âmbito do pacote Cidadania, a tempo das próximas eleições para o Parlamento Europeu, em 2024, um **compêndio de práticas de votação eletrónica e outras práticas no domínio das TIC** e um «**guia de boas práticas eleitorais sobre a participação dos cidadãos com deficiência no processo eleitoral**», elaborados em estreita cooperação com a Rede Europeia de Cooperação para as Eleições.

Tal como anunciado na Comunicação intitulada «Relatório de 2020 sobre a Cidadania da UE», a Comissão organizou um **evento de alto nível sobre eleições**<sup>126</sup>, no qual foram abordados temas como as campanhas políticas, a ingerência, a desinformação, a proteção das infraestruturas relacionadas com as eleições e a resiliência das entidades que as operam, as formas de capacitar os cidadãos para participarem no processo democrático enquanto eleitores e candidatos, e a democracia inclusiva. O evento, que teve lugar nos dias 23 e 24 de outubro de 2023, constituiu uma oportunidade única para os Estados-Membros participarem em debates e trocarem ideias e boas práticas para reforçar os processos eleitorais no período que antecede as eleições de 2024 para o Parlamento Europeu.

Em 16 de setembro de 2022, a Comissão propôs um novo **Regulamento Liberdade dos Meios de Comunicação Social**<sup>127</sup>, um novo conjunto de regras destinadas a reforçar o funcionamento do mercado interno dos serviços de comunicação social e a proteger o pluralismo e a

---

<sup>125</sup> [https://ec.europa.eu/information\\_society/newsroom/image/document/2018-30/election\\_security\\_compendium\\_00BE09F9-D2BE-5D69-9E39C5A9C81C290F\\_53645.pdf](https://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2018-30/election_security_compendium_00BE09F9-D2BE-5D69-9E39C5A9C81C290F_53645.pdf)

<sup>126</sup> <https://roadtoep2024.eu/>

<sup>127</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip\\_22\\_5504](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_22_5504)

independência dos meios de comunicação social na UE. O regulamento<sup>128</sup> proposto inclui, nomeadamente, garantias contra a interferência política nas decisões editoriais e contra a vigilância. Centra-se na independência e no financiamento estável dos meios de comunicação de serviço público, bem como na transparência da propriedade dos meios de comunicação social e na distribuição de publicidade estatal. Estabelece igualmente medidas para proteger a independência dos editores e divulgar conflitos de interesses. Por último, o regulamento visa abordar a questão das concentrações dos meios de comunicação social e criar um novo Comité Europeu dos Serviços de Comunicação Social independente, composto por autoridades nacionais responsáveis pelos meios de comunicação social.

A Comissão está a preparar um conjunto de iniciativas relacionadas com a «**Defesa da Democracia**» para apoiar normas comuns da UE na resposta a ameaças específicas e incentivar o envolvimento cívico inclusivo e a participação dos cidadãos nas nossas democracias, com base no Plano de Ação para a Democracia Europeia. A iniciativa legislativa no âmbito do pacote Defesa da Democracia introduz normas comuns de transparência e de responsabilização no mercado interno para as atividades de representação de interesses que procuram influenciar o processo de decisão na UE e que são realizadas em nome de países terceiros. O pacote deve igualmente incluir, sob a forma de uma recomendação da Comissão, uma iniciativa específica para promover um espaço cívico propício e a participação inclusiva e efetiva dos cidadãos e das organizações da sociedade civil nos processos de elaboração de políticas públicas. Simultaneamente, deve ser aditada ao pacote uma recomendação sobre processos eleitorais inclusivos e resilientes, a fim de promover normas muito rigorosas em matéria de eleições europeias e de outras eleições, bem como de referendos a nível nacional. Estas medidas propostas são benéficas a todos os níveis institucionais e para todos os processos democráticos.

**O aumento da participação dos cidadãos em todos os níveis do processo democrático é também fundamental para a democracia europeia.** A Conferência sobre o Futuro da Europa, realizada de abril de 2021 a maio de 2022, constituiu um importante exercício de democracia deliberativa pan-europeia. A Comissão foi uma das instituições da UE que apoiaram a organização da Conferência sobre o Futuro da Europa, estando empenhada no seu seguimento.

Numa comunicação publicada em junho de 2022<sup>129</sup>, a Comissão comprometeu-se a integrar os processos participativos e deliberativos nas principais etapas e áreas da sua elaboração de políticas, passando os **painéis de cidadãos europeus**<sup>130</sup> a tornar-se uma «característica habitual da [nossa] vida democrática». Os relatórios dos cidadãos informam a Comissão antes da adoção de cada iniciativa e as recomendações são parte integrante de cada pacote. Ao longo de 2022 e 2023, foram organizados três painéis de cidadãos para tirar partido dos conhecimentos dos cidadãos sobre a forma de intensificar as medidas para reduzir o desperdício alimentar, que

---

<sup>128</sup> Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um quadro comum para os serviços de comunicação social no mercado interno (Regulamento Liberdade dos Meios de Comunicação Social) e que altera a Diretiva 2010/13/UE, COM(2022) 457 final.

<sup>129</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões intitulada «Conferência sobre o Futuro da Europa: Traduzir a visão estratégica em ações concretas», COM(2022) 404 final.

<sup>130</sup> [https://citizens.ec.europa.eu/index\\_pt](https://citizens.ec.europa.eu/index_pt)

serviram de base à proposta de revisão da Diretiva-Quadro Resíduos através da introdução de metas juridicamente vinculativas de redução do desperdício alimentar, à Comunicação relativa aos mundos virtuais e à recomendação do Conselho relativa à mobilidade para fins de aprendizagem. Os painéis concluíram as suas deliberações em abril de 2023.

Na sequência da Conferência, a Comissão está também a desenvolver um portal «**Dê a sua opinião**» renovado, que constitui um balcão único para a participação dos cidadãos em linha. O novo portal é a porta de acesso às consultas públicas em linha da Comissão, às iniciativas de cidadania europeia e a uma nova plataforma interativa, na qual os cidadãos podem partilhar os seus pontos de vista e ideias sobre as políticas e a legislação da UE.

O **Diálogo da UE com a Juventude**, apoiado pelo programa Erasmus+, tem sido crucial para fomentar a participação dos jovens nos processos de decisão e para conceber políticas públicas através de consultas e intercâmbios. Trata-se de um instrumento emblemático da Estratégia da UE para a Juventude, que também esteve em destaque no Ano Europeu da Juventude de 2022. A Resolução do Conselho (15 de maio de 2023) sobre os resultados do 9.º Ciclo do Diálogo da UE com a Juventude, sob o título «Unir esforços na defesa de uma Europa sustentável e inclusiva», manifesta o compromisso de assegurar a qualidade e a continuidade do diálogo e de integrar os seus resultados na elaboração de políticas a todos os níveis. O 10.º Ciclo do Diálogo da UE com a Juventude decorrerá durante o trio de Presidências (Espanha, Bélgica e Hungria), de julho de 2023 a junho de 2024, e centrar-se-á no Objetivo n.º 3 para a Juventude Europeia: «Sociedades Inclusivas». Está prevista uma comunicação sobre o legado do Ano Europeu da Juventude para o final de 2023.

A resolução renovada sobre a Estratégia da União Europeia para a Juventude 2019-2027<sup>131</sup> reconhece a necessidade de «[e]ncorajar os jovens a serem cidadãos ativos, agentes de solidariedade e elementos de mudança positiva nas comunidades em toda a Europa, inspirados pelos valores da UE e pela identidade europeia» como um dos seus principais objetivos. Em consonância com este objetivo, o **Erasmus+** e o **Corpo Europeu de Solidariedade**, os dois programas emblemáticos da UE de apoio à juventude, continuam a reforçar a identidade europeia e a cidadania ativa dos jovens através de atividades educativas, profissionais e de voluntariado pertinentes.

No âmbito do programa de financiamento da investigação e inovação **Horizonte Europa**, vários projetos de investigação em colaboração, que reúnem o meio académico e as partes interessadas neste domínio, estão a começar a recolher dados para melhorar a ligação entre os cidadãos e as instituições democráticas. No âmbito dos programas de trabalho para 2021-2022 e 2023-2024, os fundos são consagrados à elaboração de recomendações que ajudem as instituições da UE e os decisores nacionais a melhorar o impacto da elaboração de políticas neste domínio e a promover modelos mais inclusivos e representativos de participação dos

---

<sup>131</sup> Resolução do Conselho da União Europeia e dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros reunidos no Conselho relativa ao quadro para a cooperação europeia no domínio da juventude: Estratégia da União Europeia para a Juventude 2019-2027, adotada pelo Conselho em novembro de 2018.

cidadãos. Esta investigação é financiada no âmbito de outros projetos do Horizonte 2020 que apoiaram projetos em matéria de democracia participativa e deliberativa.

Para além destes esforços especificamente dedicados à investigação para aumentar a participação dos cidadãos nos processos de decisão, os programas Horizonte estão também a começar a financiar projetos que possam fornecer aos organismos competentes da UE instrumentos que lhes permitam melhorar a resposta da UE às campanhas de desinformação e às ações de manipulação da informação e ingerência por parte de agentes estrangeiros (FIMI)<sup>132</sup>.

Por último, a **observação de eleições** é uma boa forma de promover a participação dos cidadãos no processo eleitoral e reforçar a confiança do público em eleições livres e justas. O Programa Cidadãos, Igualdade, Direitos e Valores (CIDV), lançado em 2021 e que decorrerá até 2027, procura apoiar e desenvolver sociedades abertas, baseadas em direitos, democráticas, equitativas e inclusivas assentes no Estado de direito. No âmbito da vertente «envolvimento e participação dos cidadãos», o programa de trabalho do CIDV para 2023-2024 prevê o financiamento, nomeadamente, de atividades de observação independente de eleições, incluindo a observação pelos cidadãos. No âmbito da vertente «valores da União», a Comissão pode igualmente apoiar a observação independente de eleições através do financiamento do reforço das capacidades das organizações da sociedade civil ativas neste domínio.

### 7.3. Evolução da jurisprudência

No acórdão **EP/Préfet du Gers e Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)**<sup>133</sup>, o Tribunal declarou que, desde a entrada em vigor do Acordo de Saída UE-Reino Unido (1 de fevereiro de 2020), os nacionais do Reino Unido são equiparados a nacionais de países terceiros, não lhes sendo garantido o direito de voto ou de elegibilidade nas eleições municipais no seu Estado-Membro de residência. Para o efeito, a perda do direito de voto no Estado-Membro da nacionalidade não tem qualquer efeito nesta conclusão<sup>134</sup>.

---

<sup>132</sup> Incluem-se aqui projetos em resposta a um [apelo](#) à deteção, análise e luta contra a manipulação da informação e ingerência por parte de agentes estrangeiros, bem como a um [apelo](#) ao desenvolvimento de uma melhor compreensão da supressão de informações pelas autoridades estatais como exemplo de manipulação da informação e ingerência por parte de agentes estrangeiros. Relativamente a este último apelo, será explicitamente solicitado aos projetos que analisem, em particular, os meios de influência integrados nas comunidades da diáspora e que elaborem listas de indicadores que permitam aos legisladores e decisores políticos elaborar respostas políticas adequadas.

<sup>133</sup> Acórdão de 9 de junho de 2022, EP/Préfet du Gers e Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), [C-673/20](#), ECLI:EU:C:2022:449.

<sup>134</sup> *Ibidem*, n.º 58.

## 8. DIREITO À PROTEÇÃO DAS AUTORIDADES DIPLOMÁTICAS E CONSULARES [ARTIGO 20.º, N.º 2, ALÍNEA C), E ARTIGO 23.º DO TFUE]

### 8.1. Introdução

Nos termos do artigo 20.º, n.º 2, alínea c), e do artigo 23.º do TFUE, os cidadãos da UE têm o direito de ser protegidos pelas autoridades diplomáticas e consulares de qualquer outro Estado-Membro, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado, quando se encontrem num país terceiro em que o seu Estado-Membro de origem não se encontre representado. Este direito é uma expressão da dimensão externa da cidadania da UE, uma manifestação da solidariedade dos Estados-Membros, e reforça a identidade da UE em países terceiros. Este direito protege os cidadãos da UE que se deparam com dificuldades no estrangeiro. A sua importância faz-se sentir mais nitidamente no contexto de situações de crise em grande escala, naturais ou causadas pela atividade humana, as quais podem exigir ajuda urgente e o repatriamento de um grande número de cidadãos da UE.

De acordo com o Eurobarómetro de 2023 sobre cidadania e democracia, 69 % dos cidadãos da UE estão cientes deste direito. A grande maioria dos inquiridos (93 %) concorda que os Estados-Membros da UE devem cooperar estreitamente para ajudar os cidadãos da UE que necessitam de proteção consular fora da UE. Uma percentagem semelhante (91 %) concorda que, se se encontrassem num país terceiro onde o seu governo nacional não tivesse consulado ou embaixada e precisassem de ajuda, solicitariam o apoio de uma delegação da UE.

### 8.2. Evolução das políticas seguidas

Tal como explicado acima, a Comissão está em vias de adotar uma proposta de alteração da **Diretiva Proteção Consular** no âmbito do pacote Cidadania<sup>135</sup>.

conforme mencionado no último relatório intercalar nos termos do artigo 25.º do TFUE, o Conselho adotou, em junho de 2019, uma Diretiva que cria um **título de viagem provisório da UE**<sup>136</sup>. A referida diretiva introduziu um novo formato de título de viagem provisório da UE mais seguro e simplificou as formalidades para os cidadãos da UE não representados em países terceiros cujo passaporte ou documento de viagem tenha sido extraviado, furtado ou destruído. Após a adoção das especificações técnicas necessárias, em dezembro de 2022<sup>137</sup>, os Estados-Membros estão atualmente a transpor a diretiva em causa para o direito nacional e aplicá-la-ão a partir de dezembro de 2025.

---

<sup>135</sup> COM(2023) 930.

<sup>136</sup> Diretiva (UE) 2019/997 do Conselho, de 18 de junho de 2019, que cria um título de viagem provisório da UE e que revoga a Decisão 96/409/PESC, JO L 163 de 20.6.2019, p. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2019/997/oj>.

<sup>137</sup> Decisão de Execução (UE) 2022/2452 da Comissão, de 8 de dezembro de 2022, que estabelece especificações técnicas adicionais relativas ao título de viagem provisório da UE estabelecido pela Diretiva (UE) 2019/997 do Conselho, JO L 320 de 14.12.2022, p. 47, ELI: [http://data.europa.eu/eli/dec\\_impl/2022/2452/oj](http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2022/2452/oj).

### **8.3. Evolução da jurisprudência**

Durante o período de referência, não foram emitidas decisões importantes sobre esta matéria.

## **9. DIREITO DE DIRIGIR PETIÇÕES AO PARLAMENTO EUROPEU, DIREITO DE RECORRER AO PROVIDOR DE JUSTIÇA EUROPEU [ARTIGOS 20.º, N.º 2, ALÍNEA D), E 24.º, N.ºS 2, 3 E 4, DO TFUE]**

### **9.1. Introdução**

O artigo 20.º, n.º 2, alínea d), e o artigo 24.º, n.ºs 2, 3 e 4, do TFUE fazem referência a outros direitos que conferem aos cidadãos da UE a possibilidade de se dirigir às instituições da UE, incluindo o direito de petição ao Parlamento Europeu e o direito de recorrer ao Provedor de Justiça Europeu. Todos os cidadãos da UE têm o direito de se dirigir por escrito a qualquer das instituições, órgãos ou organismos da UE em qualquer uma das línguas oficiais<sup>138</sup> e de receber uma resposta redigida na mesma língua.

De acordo com o Eurobarómetro de 2023 sobre cidadania e democracia, 84 % dos cidadãos da UE estão cientes de que têm o direito de apresentar uma queixa à Comissão Europeia, ao Parlamento Europeu ou ao Provedor de Justiça Europeu.

### **9.2. Direito de petição ao Parlamento Europeu**

Nos termos do artigo 24.º, n.º 2, e do artigo 227.º do TFUE, qualquer cidadão da União, bem como qualquer outra pessoa singular ou coletiva com residência ou sede estatutária num Estado-Membro, tem o direito de apresentar petições ao Parlamento Europeu, em qualquer uma das línguas oficiais da UE, sobre questões da UE que lhes digam respeito, e de receber uma resposta redigida na mesma língua. Para serem consideradas admissíveis, as petições têm de incidir sobre questões que se integrem nos domínios de atividade da UE e que digam diretamente respeito aos peticionários.

Em 2021<sup>139</sup>, a Comissão das Petições do Parlamento Europeu recebeu 1 392 petições, cerca de metade do número recebido em 2013 (2 891) e 2014 (2 715), anos em que o número total de petições recebidas atingiu o seu pico. O número de petições apresentadas em 2021 representa igualmente um decréscimo de 11,5 % em comparação com as 1 573 petições apresentadas em 2020, mas um ligeiro aumento de 2,5 % em comparação com as 1 357 petições apresentadas em 2019. Das petições apresentadas em 2021, 368 foram declaradas não admissíveis e 17 foram retiradas. A Comissão das Petições realizou 12 reuniões de comissão, nas quais foram debatidas 159 petições com 113 peticionários presentes à distância<sup>140</sup>.

---

<sup>138</sup> Ver o artigo 55.º, n.º 1, do TUE.

<sup>139</sup> Os dados relativos a 2022 estão atualmente a ser preparados para o projeto de relatório sobre as deliberações da Comissão das Petições durante o ano de 2022, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/PETI-PR-749894\\_PT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/PETI-PR-749894_PT.pdf).

<sup>140</sup> Relatório sobre as deliberações da Comissão das Petições em 2021, 10.11.2022 [2022/2024\(INI\)](#).

Das petições recebidas em 2021, 78,6 % foram apresentadas através do Portal das Petições do Parlamento Europeu. O número de utilizadores que apoiaram uma ou mais petições neste portal foi de 209 272, o que representa um aumento muito significativo em relação aos 48 882 utilizadores registados em 2020<sup>141</sup>.

Tal como em anos anteriores, os principais temas das petições foram o ambiente (biodiversidade e natureza) e a saúde. Entre as petições relacionadas com a saúde, 17,3 % diziam respeito à pandemia de COVID-19. Entre estas incluíam-se petições sobre o impacto das medidas de emergência adotadas pelos Estados-Membros no contexto da COVID-19 na liberdade de circulação e sobre a aplicação do Certificado Digital COVID da UE<sup>142</sup> (*ver também a secção 6.2.3*).

Entre 2021 e 2023, o Parlamento Europeu solicitou à Comissão que fornecesse informações sobre 1 471 petições<sup>143</sup>.

### **9.3. Direito de recorrer ao Provedor de Justiça Europeu**

Nos termos do artigo 24.º, n.º 3, do TFUE, os cidadãos da UE têm o direito de se dirigir ao Provedor de Justiça Europeu, que trata das queixas dos cidadãos relativamente às instituições, órgãos e organismos da UE. Os problemas vão desde a falta de transparência na tomada de decisões e a recusa de acesso a documentos a violações dos direitos fundamentais. No período de 2020-2022, o Gabinete do Provedor de Justiça tratou 6 552 queixas, das quais cerca de 2 212 eram da sua competência, e abriu 1 041 inquéritos<sup>144</sup>.

A conformidade com as sugestões do Provedor de Justiça aumentou de 77 % em 2018 para 79 % em 2019 e para 81 % em 2020, mas voltou a diminuir para 79 % em 2021. O Gabinete do Provedor de Justiça ajudou mais de 57 427 cidadãos em três anos, através da abertura de inquéritos, da resposta a pedidos de informação e da prestação de aconselhamento através do seu guia interativo em linha<sup>145</sup>.

O principal trabalho de tratamento de queixas foi complementado por inquéritos de iniciativa própria estratégicos, destinados a ajudar o maior número possível de cidadãos, examinando questões que pareciam ser de natureza sistémica e não pontual. No período de 2020-2022, o Gabinete do Provedor de Justiça abriu 15 inquéritos de iniciativa própria.

### **9.4. Evolução da jurisprudência**

Durante o período de referência, não foram emitidas quaisquer decisões sobre esta matéria.

---

<sup>141</sup> Ibidem

<sup>142</sup> Ibidem

<sup>143</sup> Os dados incluem as petições recebidas até ao final de agosto de 2023.

<sup>144</sup> Os números baseiam-se no Relatório Anual 2020 (<https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/annual-report/pt/141317>), no Relatório Anual 2021 (<https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/annual-report/pt/156017>), e no Relatório Anual 2022 do Provedor de Justiça Europeu (<https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/annual-report/pt/167855>).

<sup>145</sup> Ibidem

## 10. INICIATIVA DE CIDADANIA EUROPEIA (ARTIGO 24.º DO TFUE; ARTIGO 11.º, N.º 4, DO TUE)

### 10.1. Introdução

A Iniciativa de Cidadania Europeia foi introduzida pelo Tratado de Lisboa e está operacional desde 2012. Faz parte dos direitos de cidadania da UE e constitui um instrumento importante para a democracia participativa na UE. O artigo 24.º do TFUE e o artigo 11.º, n.º 4, do TUE, aplicados pela primeira vez pelo Regulamento (UE) n.º 211/2011<sup>146</sup>, permitem que pelo menos um milhão de cidadãos de, no mínimo, sete Estados-Membros solicitem à Comissão que apresente uma proposta de ato jurídico que aplique os Tratados da UE.

De acordo com o Eurobarómetro de 2023 sobre cidadania e democracia, 64 % dos cidadãos da UE estão cientes do seu direito de participar numa iniciativa de cidadania europeia.

### 10.2. Evolução das políticas seguidas

Paralelamente ao presente relatório, a Comissão está também a adotar um Relatório sobre a aplicação do Regulamento (UE) 2019/788 sobre a iniciativa de cidadania europeia, no qual faz um balanço do funcionamento da iniciativa de cidadania europeia e resume o seguimento dado às iniciativas bem sucedidas a que a Comissão respondeu desde 2020. O relatório anuncia igualmente várias melhorias práticas no âmbito do quadro jurídico em vigor destinadas a reforçar o funcionamento e a visibilidade da Iniciativa de Cidadania Europeia e o seu impacto nas políticas da UE.

O **novo Regulamento Iniciativa de Cidadania Europeia**<sup>147</sup> (Regulamento ICE), aplicável desde janeiro de 2020, simplificou as regras, tornando mais fácil realizar ou apoiar iniciativas de cidadania europeia. As novas regras introduzem o sistema central de recolha em linha. Este sistema, disponibilizado gratuitamente pela Comissão, liberta os organizadores do ónus da criação do seu próprio sistema de recolha e das responsabilidades em matéria de proteção de dados decorrentes do tratamento dos dados pessoais dos apoiantes em linha. No entanto, a pandemia de COVID-19 perturbou significativamente o funcionamento da Iniciativa de Cidadania Europeia durante os primeiros anos de aplicação das novas regras. As medidas temporárias adotadas pelos legisladores em 15 de julho de 2020<sup>148</sup> limitaram o impacto da pandemia nas iniciativas em curso, **alargando os períodos de recolha** dessas iniciativas por um período máximo de 12 meses.

Desde 2020, a Comissão registou 37 iniciativas; apenas um pedido de registo teve de ser recusado por não cumprir os critérios estabelecidos no Regulamento ICE. No total, foram registadas 107 iniciativas desde o lançamento da Iniciativa de Cidadania Europeia. Desde

---

<sup>146</sup> Regulamento (UE) n.º 211/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, sobre a iniciativa de cidadania, JO L 65 de 11.3.2011, p. 31.

<sup>147</sup> Regulamento (UE) 2019/788 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de abril de 2019, sobre a iniciativa de cidadania europeia, JO L 130 de 17.5.2018, p. 55.

<sup>148</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/mex\\_20\\_1359](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/mex_20_1359)

2020, foram apresentadas seis iniciativas à Comissão para análise, após a recolha de mais de um milhão de declarações de apoio válidas de toda a UE. A Comissão respondeu a cinco destas iniciativas, devendo ser adotada uma sexta resposta até meados de dezembro de 2023, elevando assim para dez o número total de respostas a iniciativas.

### 10.3. Evolução da jurisprudência

Desde 2020, apenas um número muito limitado de processos que envolvem iniciativas de cidadania europeia foi levado à apreciação do Tribunal Geral. Os organizadores não deram entrada de novos processos no tribunal relativos a registos recusados. Esta situação pode ser atribuída às melhorias introduzidas no procedimento de registo pelo novo Regulamento Iniciativa de Cidadania Europeia, em resultado das quais apenas um pedido de registo teve de ser recusado com o fundamento de que a Comissão não tinha competência para propor um ato jurídico nesse domínio<sup>149</sup>. Os únicos processos em que as recusas da Comissão foram contestadas nos últimos anos diziam respeito a decisões de recusa adotadas ao abrigo do anterior Regulamento (UE) n.º 211/2011<sup>150</sup>.

Desde 2020, foi contestada em tribunal uma resposta da Comissão a uma iniciativa bem sucedida. No processo **Minority SafePack/Comissão Europeia**<sup>151</sup>, os organizadores da iniciativa de cidadania europeia interpuseram um recurso a solicitar a anulação da comunicação da Comissão na qual esta se recusou a tomar as medidas solicitadas na iniciativa de cidadania europeia intitulada «Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe». No seu acórdão de 9 de novembro de 2022, o Tribunal Geral declarou que a Comissão cumpriu o seu dever de fundamentação ao considerar que não era necessário um ato jurídico adicional para alcançar os objetivos prosseguidos pela iniciativa, tendo em conta as iniciativas já empreendidas pelas instituições da UE nos domínios abrangidos pela iniciativa e o acompanhamento da sua execução pela Comissão. Em 21 de janeiro de 2023, os organizadores interpuseram recurso deste acórdão para o Tribunal Geral.

## 11. CONCLUSÕES

Desde o último relatório intercalar nos termos do artigo 25.º do TFUE e a Comunicação intitulada «Relatório de 2020 sobre a Cidadania da UE» que o acompanha, muitas iniciativas da Comissão alcançaram progressos significativos em matéria de direitos dos cidadãos da UE.

---

<sup>149</sup> Apenas um desde 2020.

<sup>150</sup> Processo T-789/19 (Tom Moerenhout e o./Comissão Europeia), em que o Tribunal Geral anulou a decisão da Comissão de recusar o registo, tendo a iniciativa sido posteriormente registada em 8 de setembro de 2021; processo T-611/19 (Iniciativa «Derecho de la UE»), em que o Tribunal Geral confirmou a decisão da Comissão de recusar o registo. No processo T-495/19 (Roménia/Comissão Europeia), a Roménia contestou a decisão da Comissão de registar a iniciativa «Política de Coesão». Esta decisão foi confirmada pelo Tribunal Geral. O processo está agora a ser objeto de recurso (C-54/22). A Roménia contestou igualmente a decisão de registo da iniciativa «Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe», que foi confirmada em duas instâncias (T-391/17 e C-899/19).

<sup>151</sup> Acórdão do Tribunal Geral (Oitava Secção) de 9 de novembro de 2022, Citizens' Committee of the European Citizens' Initiative «Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe»/Comissão Europeia, [T-158/21](#), em fase de recurso, ECLI:EU:T:2022:696.

A segurança dos bilhetes de identidade e dos títulos de residência dos cidadãos da UE foi reforçada e a carteira europeia de identidade digital simplificará ainda mais a vida quotidiana dos cidadãos. Além disso, o Certificado Digital COVID da UE facilitou o exercício da livre circulação durante a pandemia de COVID-19. A Comissão adotou igualmente iniciativas para resolver as dificuldades com que se deparam os cidadãos móveis da UE que pretendem exercer o seu direito de voto e de elegibilidade nas eleições para o Parlamento Europeu e nas eleições municipais e facilitou a realização de iniciativas de cidadania europeia ou a prestação de apoio às mesmas.

Além disso, a Comissão tem trabalhado para reforçar os processos democráticos inclusivos e assegurar a igualdade de oportunidades nas eleições, garantindo que todos os cidadãos possam participar na vida democrática da UE. Com base no Plano de Ação para a Democracia Europeia, a Comissão adotou uma proposta legislativa emblemática sobre a transparência e o direcionamento da propaganda política. A Comissão realizou igualmente progressos no sentido de aumentar a participação dos cidadãos em todos os níveis do processo democrático, nomeadamente através dos painéis de cidadãos europeus.

Além disso, a Comissão continuou a trabalhar no sentido de alcançar uma verdadeira União da Igualdade. Propôs várias novas medidas em matéria de igualdade e de luta contra a discriminação, nomeadamente medidas relativas aos organismos de promoção da igualdade, à proteção dos direitos das pessoas LGBTIQ, à promoção da igualdade de género e ao combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica, à garantia de uma participação significativa dos ciganos na sociedade e à luta contra o racismo, a hostilidade em relação aos ciganos, o antisemitismo e o ódio antimuçulmano. A Comissão trabalhou no sentido de melhorar os direitos das pessoas com deficiência através da adoção de instrumentos específicos para apoiar a sua inclusão. Também prosseguiu os seus esforços para garantir que o discurso de ódio e os crimes de ódio sejam criminalizados em toda a UE.

O pacote Cidadania, que é apresentado juntamente com o presente relatório, contribuirá para a promoção dos direitos de cidadania da UE. Trata-se de uma celebração adequada do 30.º aniversário da cidadania da UE e contribuirá para tornar os direitos de cidadania mais tangíveis para os cidadãos.

A Comissão continuará a acompanhar e a avaliar a situação nos Estados-Membros e a atuar em conformidade com os Tratados da UE e a jurisprudência do Tribunal de Justiça. Tendo em vista as próximas eleições para o Parlamento Europeu, a Comissão continuará a trabalhar em prol dos direitos eleitorais de todos os cidadãos da UE e da sua participação democrática. O pleno gozo de todos os direitos dos cidadãos da UE continua a ser uma prioridade para a Comissão.

A Comissão continuará a trabalhar em parceria com outras instituições da UE, os Estados-Membros, as autoridades locais e regionais, a sociedade civil e os próprios cidadãos, a fim de lançar as bases para uma reflexão sobre a continuação dos trabalhos em matéria de cidadania da UE durante o próximo mandato da Comissão. Em 2026, a Comissão adotará outro relatório intercalar sobre a cidadania da UE e a aplicação das medidas previstas no presente relatório.