



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
PAOLO MENGOLZI
apresentadas em 4 de outubro de 2018¹

Processo C-420/16 P

**Balázs-Árpád Izsák,
Attila Dabis
contra**

Comissão Europeia

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Iniciativa de cidadania “Política de coesão para a igualdade das regiões e a manutenção das culturas regionais”, que convida a Comissão a apresentar uma proposta legislativa que integre as regiões com uma minoria nacional na política de coesão da União — Pedido de registo — Recusa pela Comissão — Artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento (UE) n.º 211/2011 — Manifestamente fora da competência da Comissão — Caráter manifesto — Ónus da prova — Artigo 174.º TFUE — Artigo 167.º TFUE — Artigo 19.º, n.º 1, TFUE»

I. Introdução

1. No presente processo, Balázs-Árpád Izsák e Attila Dabis pedem a anulação do Acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 10 de maio de 2016, Izsák e Dabis/Comissão (T-529/13, EU:T:2016:282) (a seguir «acórdão recorrido»), através do qual este negou provimento ao recurso de anulação da Decisão C(2013) 4975 final da Comissão, de 25 de julho de 2013, relativa ao pedido de registo da iniciativa de cidadania europeia «Política de coesão para a igualdade das regiões e a manutenção das culturas regionais», apresentada à Comissão Europeia em 18 de junho de 2013 (a seguir «decisão controvertida» ou «decisão de recusa»).

2. A questão central suscitada por este recurso incide sobre a interpretação do motivo com base no qual o Tribunal Geral confirmou a decisão da Comissão de recusa de registo da proposta de iniciativa de cidadania europeia (a seguir «proposta de ICE»), a saber, que esta estava «manifestamente fora da competência da Comissão para apresentar uma proposta de ato jurídico da União para efeitos de aplicação dos Tratados», na aceção do artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento (UE) n.º 211/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, sobre a iniciativa de cidadania (a seguir «Regulamento n.º 211/2011»)².

3. Em primeiro lugar, penso que, tendo em conta que a formulação de determinados fundamentos de recurso pode revelar-se, por vezes, geral, a maioria destes é inadmissível ou improcedente.

¹ Língua original: francês.

² JO 2011, L 65, p. 1.

4. Não obstante, como desenvolverei na minha análise, considero que há que julgar procedentes o primeiro e terceiro fundamentos, considerados conjuntamente. O Tribunal Geral errou ao julgar totalmente improcedentes as alegações relativas à interpretação incorreta do artigo 4.º, n.º 2, alínea c), TFUE e do artigo 174.º TFUE, bem como do artigo 3.º, n.º 5, do Regulamento (CE) n.º 1059/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de maio de 2003, relativo à instituição de uma Nomenclatura Comum das Unidades Territoriais Estatísticas (NUTS)³, interpretado à luz do considerando 10 deste regulamento, e ao confirmar a decisão controvertida de recusar o registo da proposta. Na minha opinião, o acórdão recorrido deverá, pois, nesta medida, ser anulado.

II. Antecedentes do litígio, decisão controvertida e acórdão recorrido

5. Em 18 de junho de 2013, B.-Á. Izsák e A. Dabis (a seguir «recorrentes»), juntamente com outras cinco pessoas, apresentaram à Comissão Europeia uma proposta de ICE, intitulada «Política de coesão para a igualdade das regiões e a manutenção das culturas regionais». A proposta de ICE tinha por objeto que «a política de coesão da União Europeia prestasse especial atenção às regiões cujas características étnicas, culturais, religiosas ou linguísticas diferem das regiões circundantes»⁴.

6. Em 25 de julho de 2013, após ter recordado os termos do artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 211/2011 e procedido à análise, em especial, das disposições do TFUE invocadas na proposta de ICE, bem como de «restantes bases jurídicas possíveis», a Comissão recusou o registo da proposta de ICE dos recorrentes com o fundamento de que se situava manifestamente fora das competências que lhe permitem apresentar uma proposta de ato jurídico da União para efeitos de aplicação dos Tratados, em conformidade com o artigo 4.º, n.º 2, alínea b), e n.º 3, do Regulamento n.º 211/2011⁵.

7. Em 27 de setembro de 2013, os recorrentes interpuseram um recurso de anulação da decisão controvertida no Tribunal Geral. O único fundamento de recurso visava obter a declaração da violação, pela Comissão, do artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011, tendo sido articulado em diversas alegações. As alegações baseavam-se, em primeiro lugar, numa interpretação incorreta do artigo 4.º, n.º 2, alínea c), TFUE e do artigo 174.º TFUE, bem como do artigo 3.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1059/2003, interpretado à luz do considerando 10 deste regulamento, em segundo lugar, na interpretação incorreta do artigo 167.º TFUE, em terceiro lugar, na interpretação incorreta do artigo 19.º, n.º 1, TFUE, em quarto lugar, na incorreta tomada em consideração de informações não previstas no artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 211/2011 e, em quinto lugar, num desvio de poder e numa violação do princípio da boa administração⁶.

8. No acórdão recorrido, o Tribunal Geral analisou as diferentes alegações apresentadas pelos recorrentes no âmbito do seu fundamento de recurso único, antes de negar provimento ao recurso e condenar os recorrentes nas despesas.

III. Tramitação do processo no Tribunal de Justiça e pedidos das partes

9. Em 28 de julho de 2016, os recorrentes interpuseram recurso do acórdão recorrido. Nas suas conclusões, pedem ao Tribunal de Justiça, a título principal, que anule na íntegra o acórdão recorrido, decida quanto ao mérito e anule a decisão controvertida, e, a título subsidiário, que remeta o processo ao Tribunal Geral, se o Tribunal de Justiça considerar que o processo não está em condições de ser julgado, bem como que condene a Comissão nas despesas.

3 JO 2003, L 154, p. 1.

4 V. n.º 2 do anexo II da proposta de ICE.

5 N.º 9 do acórdão recorrido.

6 N.º 39 do acórdão recorrido.

10. A Comissão pede ao Tribunal de Justiça que negue provimento ao recurso e condene os recorrentes nas despesas.

11. Os Governos romeno e eslovaco, que intervieram no litígio, pedem ao Tribunal de Justiça que negue provimento ao recurso interposto pelos recorrentes e os condene nas despesas.

12. O Governo húngaro, que também interveio no litígio, pede ao Tribunal de Justiça que anule o acórdão recorrido e decida quanto ao mérito ou, se o Tribunal de Justiça considerar que não se encontram reunidas as condições para tanto, remeta o processo ao Tribunal Geral para que este se pronuncie quanto ao mérito.

13. No âmbito do seu pedido de audiência, os recorrentes apresentaram igualmente três fundamentos adicionais e, com base nestes fundamentos, ou noutros fundamentos invocados no recurso, pedem a anulação do acórdão recorrido. A Comissão respondeu, por escrito, nas suas observações, que os fundamentos adicionais eram, a título principal, inadmissíveis e, a título subsidiário, improcedentes.

14. Com exceção do Governo eslovaco, que não se fez representar, as partes foram ouvidas na audiência no Tribunal de Justiça realizada em 3 de abril de 2018.

IV. Análise jurídica

Considerações preliminares

15. Os recorrentes invocaram cinco fundamentos de recurso, bem como, no seu pedido de audiência, três outros fundamentos adicionais. O primeiro fundamento é relativo à violação do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta») e do artigo 92.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, de 4 de março de 2015 (a seguir «Regulamento de Processo do Tribunal Geral»)⁷. O segundo fundamento é relativo à violação do artigo 11.º, n.º 4, TUE e do artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011. O terceiro fundamento baseia-se na violação do artigo 4.º, n.º 2, alínea c), e do artigo 174.º TFUE. O quarto fundamento é relativo à violação dos artigos 7.º e 167.º TFUE, do artigo 3.º, n.º 3, TUE, do artigo 22.º da Carta, bem como das disposições relativas à proibição das discriminações. O quinto fundamento é relativo a uma interpretação incorreta do conceito de «abuso de direito», quando o Tribunal Geral decidiu sobre as despesas. Os três fundamentos adicionais são relativos a uma violação do princípio da boa administração, a uma violação do princípio da igualdade de tratamento e, por último, a uma falta de registo parcial da proposta de ICE.

16. Embora o recurso esteja articulado em torno de cinco fundamentos e de três fundamentos adicionais, considero que as presentes conclusões se devem centrar na análise do segundo a quarto fundamentos. Além disso, penso que é necessário reorganizar o recurso, juntando o primeiro e terceiro fundamentos, que, em substância, tratam do ónus da prova, o qual no acórdão recorrido, foi suportado pelos recorrentes.

17. Antes de mais, importa observar que, no seu conjunto, os fundamentos do recurso convergem em torno da condição constante do artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011 e da fiscalização exercida pelo Tribunal Geral sobre a apreciação efetuada pela Comissão do que está manifestamente fora da sua competência.

⁷ JO 2015, L 105, p. 1, alterado em 13 de julho de 2016 (JO 2016, L 217, pp. 71, 72 e 73).

18. A este respeito, importa notar, em primeiro lugar, que, como decorre do considerando 4 e do artigo 4.º, n.º 1, último parágrafo, do Regulamento n.º 211/2011, no contexto desse processo de registo, a Comissão deve prestar assistência e aconselhamento aos organizadores de uma iniciativa de cidadania europeia (a seguir «ICE» ou «iniciativa de cidadania»), em particular no que diz respeito aos critérios de registo. Em seguida, importa sublinhar que, como é lembrado no considerando 10 deste regulamento, a decisão relativa ao registo de uma proposta de ICE, na aceção do artigo 4.º do referido regulamento deve ser tomada em conformidade com o princípio da boa administração, com o qual está particularmente relacionado o dever da instituição competente de proceder a uma análise diligente e imparcial que tenha em conta, nomeadamente, todos os elementos pertinentes do caso concreto. Estas exigências, inerentes ao princípio da boa administração, aplicam-se, de modo geral, à atuação da Administração da União nas suas relações com o público e, por conseguinte, também no contexto do direito de apresentar uma ICE como instrumento de participação dos cidadãos na vida democrática da União⁸.

19. Importa ter presente que, em conformidade com os objetivos prosseguidos por este instrumento, como enunciados nos considerandos 1 e 2 do Regulamento n.º 211/2011 e que consistem, nomeadamente, em incentivar a participação dos cidadãos e tornar a União mais acessível, a condição de registo prevista no artigo 4.º, n.º 2, alínea b), deste regulamento deve ser interpretada e aplicada pela Comissão, quando lhe for apresentada uma proposta de ICE, de forma a assegurar um acesso fácil à ICE⁹. Resulta igualmente dos objetivos do considerando 2 do referido regulamento que os procedimentos e as condições para a apresentação de uma ICE deverão ser claros, simples, de fácil aplicação e adequados à natureza da ICE. Os procedimentos e condições exigidos deverão lograr um equilíbrio judicioso entre direitos e obrigações¹⁰.

20. Só quando uma proposta de ICE, tendo em conta o seu objeto e objetivos, tais como resultam das informações obrigatórias e, eventualmente, complementares que tenham sido fornecidas pelos organizadores em aplicação do anexo II do Regulamento n.º 211/2011, estiver *manifestamente fora da competência*¹¹ da Comissão para apresentar uma proposta de ato jurídico da União para efeitos de aplicação dos Tratados, é que esta pode recusar o registo desta proposta de ICE ao abrigo do artigo 4.º, n.º 2, alínea b), deste regulamento¹².

21. É à luz destas considerações que há que apreciar os fundamentos de recurso.

⁸ V., neste sentido, Acórdão de 12 de setembro de 2017, Anagnostakis/Comissão (C-589/15 P, EU:C:2017:663, n.ºs 46 a 48).

⁹ V., neste sentido, Acórdão de 12 de setembro de 2017, Anagnostakis/Comissão (C-589/15 P, EU:C:2017:663, n.º 49).

¹⁰ V., neste sentido, considerando 2 do Regulamento n.º 211/2011.

¹¹ O sublinhado é meu.

¹² V., neste sentido, Acórdão de 12 de setembro de 2017, Anagnostakis/Comissão (C-589/15 P, EU:C:2017:663, n.º 50).

A. Quanto ao primeiro e terceiro fundamentos, relativos a uma violação do artigo 4.º, n.º 2, alínea c), TFUE, do artigo 174.º TFUE e da repartição do ónus da prova

1. Acórdão recorrido

22. Nos termos do n.º 81 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral declarou que os recorrentes não tinham demonstrado que a execução da política de coesão da União, quer pela União quer pelos Estados-Membros, ameaçava as características específicas das regiões com uma minoria nacional¹³. Além disso, o Tribunal Geral considerou, no n.º 85 do acórdão recorrido, que os recorrentes também não tinham demonstrado que as características étnicas, culturais, religiosas ou linguísticas específicas das regiões com uma minoria nacional podiam ser consideradas uma limitação demográfica grave e permanente, na aceção do artigo 174.º, terceiro parágrafo, TFUE.

23. Em seguida, o Tribunal Geral procedeu, no n.º 86 do acórdão recorrido, à análise do artigo 174.º, terceiro parágrafo, TFUE¹⁴ e do artigo 121.º, n.º 4¹⁵, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho¹⁶ (a seguir «Regulamento n.º 1303/2013»), na qual constatou que estas disposições não incluem no conceito de «limitação» as limitações resultantes das características étnicas, culturais, religiosas ou linguísticas específicas das regiões com uma minoria nacional.

24. O Tribunal Geral acrescentou, no n.º 87 do acórdão recorrido, que «[m]esmo admitindo que [essas] características pudessem ser examinadas como dados demográficos específicos das regiões em causa, não está demonstrado que constituem sistematicamente, para o desenvolvimento dessas regiões, uma limitação em relação às regiões circundantes». É certo que o Tribunal Geral reconheceu que as diferenças linguísticas podem dar origem a custos adicionais nas transações ou a dificuldades na contratação. No entanto, considerou que diferenças linguísticas podem também oferecer às regiões com uma minoria nacional determinadas vantagens comparativas, como uma certa atração turística ou o multilinguismo.

2. Resumo da argumentação das partes

25. O primeiro fundamento de recurso deve, em meu entender, ser reformulado, uma vez que, em substância, os recorrentes defendem que, sem lhes indicar previamente o alcance do ónus da prova, o Tribunal Geral decidiu conforme anteriormente referido, nos n.ºs 81 e 85 do acórdão recorrido, e posteriormente julgou improcedente a alegação dos recorrentes por falta de provas, no n.º 89 do acórdão recorrido. O terceiro fundamento insere-se no prolongamento do primeiro fundamento.

13 Os organizadores definiram na proposta de ICE, por convenção de escrita, as «regiões com uma minoria nacional» como abrangendo diversas regiões e setores geográficos, incluindo zonas geográficas desprovidas de competências administrativas, que se distinguem das regiões vizinhas pelas suas características nacionais, étnicas, culturais, religiosas ou linguísticas.

14 Nos termos do artigo 174.º, terceiro parágrafo, TFUE, «[e]ntre as regiões em causa, é consagrada especial atenção [...] às regiões com limitações naturais ou demográficas graves e permanentes, tais como as regiões mais setentrionais com densidade populacional muito baixa e as regiões insulares, transfronteiriças e de montanha».

15 Este artigo dispõe: «4) a cobertura de zonas com limitações naturais ou demográficas sérias e permanentes, definidas do seguinte modo: a) Estados-Membros insulares elegíveis a título do Fundo de Coesão, e outras ilhas, com exceção daquelas em que se localizar a capital de um Estado-Membro ou que disponham de uma ligação permanente ao continente; b) zonas de montanha, tal como definidas na legislação nacional do Estado-Membro; c) zonas de baixa densidade populacional (menos de 50 habitantes por km²) ou de muito baixa densidade populacional (menos de 8 habitantes por km²); d) a inclusão das regiões ultraperiféricas a que se refere o artigo 349.º [TFUE]».

16 JO 2013, L 347, p. 320.

26. Em primeiro lugar, os recorrentes, apoiados em substância pelo Governo húngaro, alegam que o Tribunal Geral não comunicou às partes, antes da prolação do acórdão recorrido, que deviam fazer prova do facto de que a execução da política de coesão da União, quer pela União quer pelos Estados-Membros, ameaçava as características específicas das regiões com uma minoria nacional (n.º 81 do acórdão recorrido) e de que as características étnicas, culturais, religiosas ou linguísticas específicas das regiões com uma minoria nacional podiam ser consideradas uma limitação demográfica (n.º 85 do acórdão recorrido). Por conseguinte, em seu entender, no n.º 87 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral baseou-se em suposições. Apesar de, no n.º 86 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral ter conferido um carácter exaustivo à enumeração que figura no artigo 174.º, terceiro parágrafo, TFUE, no n.º 87 do acórdão recorrido, reconheceu, no entanto, de forma implícita, a possibilidade do seu alargamento. Consideram que o Tribunal Geral adotou uma fundamentação ambígua.

27. Em segundo lugar, os recorrentes alegam, em substância, que o Tribunal Geral violou o artigo 47.º da Carta¹⁷ e o princípio do contraditório, bem como o artigo 92.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral¹⁸. Segundo os recorrentes, que citam, nomeadamente, o Acórdão de 21 de fevereiro de 2013, *Banif Plus Bank* (C-472/11, EU:C:2013:88, n.º 29)¹⁹, para satisfazer as exigências ligadas ao direito a um processo equitativo, importa, com efeito, que as partes tenham conhecimento e possam debater, com observância do contraditório, tanto elementos de facto como elementos de direito que sejam decisivos.

28. Em terceiro lugar, o Tribunal Geral recusou-se também, incorretamente, a tomar em consideração os dados estatísticos apresentados nos pedidos de intervenção do Județul Covasna (Departamento de Covasna, Roménia) e do Obec Debrad' (município de Debrad, Eslováquia) (a seguir, conjuntamente, «pedidos de intervenção em primeira instância»), que demonstravam que as regiões com uma minoria nacional sofrem uma limitação demográfica.

29. A Comissão e os Governos romeno e eslovaco declaram que as alegações são improcedentes. Segundo a Comissão, incumbe, em princípio, à pessoa que alega factos em apoio de um pedido fazer a prova da sua veracidade.

30. A Comissão observa que, nos n.ºs 80 a 89 do acórdão recorrido, em substância, o Tribunal Geral não tratou as circunstâncias mencionadas nos n.ºs 80 e 85 deste acórdão como factos, na aceção das regras que regem o ónus e a produção da prova. Pelo contrário, o Tribunal Geral dedicou-se a um exercício de interpretação das regras de direito pertinentes, para concluir, no n.º 84 do referido acórdão, que nem o artigo 2.º TUE, nem o artigo 21.º, n.º 1, da Carta, nem nenhuma outra disposição do direito da União destinada a combater as discriminações, nomeadamente as disposições baseadas na pertença a uma minoria nacional, podiam permitir à Comissão propor, no âmbito da política de coesão da União, um ato jurídico da União cujo objeto e conteúdo correspondessem aos do ato proposto.

31. A Comissão aplicou, no caso em apreço, a interpretação adotada pelo Tribunal Geral no Acórdão de 19 de abril de 2016, *Costantini/Comissão* (T-44/14, EU:T:2016:223, n.ºs 16 a 18). Nesses números, em substância, o Tribunal Geral recordou que, segundo o artigo 5.º TUE, a delimitação das competências da União rege-se pelo princípio da atribuição e que, ao abrigo do artigo 13.º, n.º 2, TUE, cada instituição atua dentro dos limites das atribuições que lhe são conferidas pelos Tratados. É neste

¹⁷ O artigo 47.º da Carta, com a epígrafe «Direito à ação e a um tribunal imparcial», dispõe:

«Toda a pessoa cujos direitos e liberdades garantidos pelo direito da União tenham sido violados tem direito a uma ação perante um tribunal nos termos previstos no presente artigo.

Toda a pessoa tem direito a que a sua causa seja julgada de forma equitativa, publicamente e num prazo razoável, por um tribunal independente e imparcial, previamente estabelecido por lei. Toda a pessoa tem a possibilidade de se fazer aconselhar, defender e representar em juízo.

É concedida assistência judiciária a quem não disponha de recursos suficientes, na medida em que essa assistência seja necessária para garantir a efetividade do acesso à justiça.»

¹⁸ Este artigo estabelece que: «[o] Tribunal [Geral] determina as diligências que julgar convenientes, por despacho em que se especifiquem os factos a provar».

¹⁹ A citação parece referir-se ao n.º 30 do Acórdão de 21 de fevereiro de 2013, *Banif Plus Bank* (C-472/11, EU:C:2013:88).

contexto que se inscreve o artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011. Resulta do teor desta disposição que a Comissão deve proceder a um primeiro exame dos elementos de que dispõe a fim de apreciar se a proposta de ICE não é manifestamente abrangida pela sua competência, -tendo em conta que resulta do artigo 10.º, n.º 1, alínea c), deste regulamento que está previsto que um exame mais completo seja feito em caso de registo da proposta de ICE.

3. *Análise*

32. Em primeiro lugar, considero que a alegação relativa à admissibilidade dos elementos de prova contidos nos pedidos de intervenção em primeira instância é manifestamente improcedente. Importa salientar que estes elementos de prova contêm dados estatísticos que já constavam dos pedidos de intervenção em primeira instância, pedidos que o presidente da Primeira Secção do Tribunal Geral indeferiu por Despacho de 18 de maio de 2015, Izsák e Dabis/Comissão (T-529/13 EU:T:2015:325, não publicado). Estes meios de prova são de novo juntas como anexos do presente recurso. Ora, no caso em apreço, tendo os pedidos de intervenção sido recusados na primeira instância, não se pode acusar o Tribunal Geral de não ter tido em conta os dados estatísticos que figuram nesses pedidos no âmbito da sua decisão quanto ao mérito, isto é, o acórdão recorrido. Estes meios de prova também não podiam ser tidos em conta na fase do recurso da decisão do Tribunal Geral, uma vez que o Tribunal de Justiça só pode fiscalizar a justeza da decisão do Tribunal Geral à luz dos elementos de facto e de direito que fazem parte do objeto do litígio perante o Tribunal Geral²⁰.

33. Em segundo lugar, há que julgar improcedentes a alegação relativa, em substância, à violação do artigo 92.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral. Nos termos do artigo 92.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral: «O Tribunal determina as diligências [de instrução] que julgar convenientes, por despacho em que se especifiquem os factos a provar». No entanto, os recorrentes interpretaram o artigo 92.º, n.º 1, deste regulamento incorretamente, porquanto o Tribunal Geral não tem uma obrigação para com os recorrentes que consista em convidá-los a precisar os elementos de prova que estes devem produzir. Com efeito, o Tribunal Geral *pode*, no âmbito das medidas de organização do processo²¹, adotar oficiosamente as diligências de instrução previstas no artigo 91.º do referido regulamento. Decorre, no entanto, da jurisprudência, que subscrevo, que cabe exclusivamente ao Tribunal Geral decidir da eventual necessidade de completar os elementos de informação de que dispõe sobre os processos que lhe são submetidos²². «De resto, as medidas de instrução ordenadas pelo Tribunal Geral, [...], nos termos do artigo 91.º, [...], inserem-se no poder discricionário do Tribunal Geral. Por conseguinte, este é livre de decidir se deve ou não ordenar tais medidas»²³.

34. A alegação dos recorrentes segundo a qual o Tribunal Geral os devia -ter convidado a apresentar provas adicionais das suas alegações deve, portanto, ser julgado improcedente.

35. No entanto, em terceiro e último lugar, considero que o fundamento relativo, em substância, a uma violação do artigo 4.º, n.º 2, alínea c), TFUE²⁴, do artigo 174.º TFUE e da repartição do ónus da prova, conforme esta decorre do artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011, deve ser julgado procedente.

20 Artigo 58.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia.

21 Em conformidade com o artigo 88.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral. O sublinhado é meu.

22 V., por analogia, Acórdãos de 22 de novembro de 2007, Sniace/Comissão (C-260/05 P, EU:C:2007:700, n.ºs 77 e 78), e de 3 de fevereiro de 2005, Comafria e Dole Fresh Fruit Europe/Comissão (T-139/01, EU:T:2005:32, n.º 171): «[...] sendo os elementos contidos nos autos e as explicações dadas na audiência suficientes para lhe permitir pronunciar-se no caso em apreço». De resto, como é referido no n.º 21 do acórdão recorrido, e conforme salientado pelo Governo romeno nas suas observações, com base nos elementos de prova apresentados pelos recorrentes, o Tribunal Geral decidiu, no âmbito das medidas de organização do processo previstas no artigo 89.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, convidar as partes principais a pronunciarem-se por escrito acerca de certos aspetos do litígio.

23 V., neste sentido, Despacho de 8 de fevereiro de 2018, HB/Comissão (C-336/17 P, EU:C:2018:74, n.º 26).

24 Nos termos deste artigo: «2. As competências partilhadas entre a União e os Estados-Membros aplicam-se aos principais domínios a seguir enunciados: [...] c) Coesão económica, social e territorial [...]».

36. Recordo que, por força do artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 211/2011, a Comissão recusa o registo da proposta de ICE se, em especial, a condição do artigo 4.º, n.º 2, alínea b), deste regulamento não estiver preenchida. Conforme salientam, com razão, os recorrentes, resulta, com efeito, da interpretação literal do referido Regulamento n.º 11 que a Comissão só pode recusar o registo da proposta de ICE por «falta» de competência na matéria que seja manifesta²⁵. O advérbio «manifestamente» induz, desde logo, um primeiro exame geral que permite rejeitar as propostas de ICE que não estejam manifestamente abrangidas por nenhuma das disposições dos Tratados que permitem à Comissão fundamentar a competência da União²⁶, tendo em conta que está previsto um exame mais completo em caso de registo da proposta²⁷.

37. Para satisfazer a condição negativa constante do artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011, os organizadores devem precisar na proposta de ICE que esta entra no âmbito da competência da Comissão, propondo disposições que considerem pertinentes para fundamentar a competência da Comissão. No entanto, a Comissão e posteriormente o Tribunal Geral devem verificar se esta condição negativa está efetivamente preenchida.

38. Por conseguinte, isto significa, em primeiro lugar, que, em caso de dúvida sobre a finalidade e os objetivos da proposta de ICE que estão *potencialmente* abrangidas pelas competências atribuídas à Comissão, esta deve registar a proposta de ICE. Em segundo lugar, se essa proposta estiver fora da competência da Comissão, mas a prova do caráter manifesto não tiver sido produzida pela Comissão, a proposta de ICE poderá ser registada. Em terceiro lugar, a proposta de ICE deve estar abrangida pela competência da Comissão, mas não se pode exigir aos organizadores que demonstrem que a proposta *se inscreve manifestamente* no âmbito das competências da Comissão.

39. Feita esta precisão, há que apreciar a fiscalização efetuada pelo Tribunal Geral no acórdão recorrido quanto ao caráter «manifestamente fora da competência da Comissão».

40. Num primeiro momento, no n.º 60 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral recordou, com razão, que, por força do artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011, a Comissão deve proceder a um primeiro exame dos elementos de que dispõe para apreciar se a proposta de ICE não está manifestamente abrangida pelo âmbito das suas competências. No n.º 61 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral salientou que lhe cabia determinar, no caso em apreço, se a Comissão tinha aplicado corretamente o requisito que figura no artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011.

41. Estas apreciações não são postas em causa pelos recorrentes e importa salientar que são análogas às desenvolvidas pelo Tribunal Geral no Acórdão de 19 de abril de 2016, Costantini/Comissão (T-44/14, EU:T:2016:223, n.ºs 16 a 18), que a Comissão refere nos seus articulados.

42. Embora não haja nada a objetar a estes princípios que devem orientar tanto a Comissão como o Tribunal Geral, estes não fornecem uma solução quanto ao mérito do processo, contrariamente ao que defende a Comissão na sua resposta ao recurso.

25 Segundo o dicionário Larousse, o adjetivo «manifeste» [manifesto] significa: *dont la nature, la réalité, l'authenticité s'imposent avec évidence* [cuja natureza, realidade ou autenticidade se impõem com evidência].

26 A limitação do caráter «manifestamente fora da competência da Comissão» tem como consequência que a proposta de ICE não pode dizer respeito a um domínio que exceda as competências da União, nem a um objeto, por exemplo, a Política Externa e de Segurança Comum, que é certamente competência da União, mas relativamente aos quais a Comissão não dispõe do poder de apresentar uma proposta. Com efeito, nos termos do artigo 17.º, n.º 2, TUE, a Comissão é a instituição que, a final, dispõe do poder de iniciativa legislativa e tomará a iniciativa do ato jurídico se a proposta de ICE preencher todas as condições de registo e as condições materiais do Regulamento n.º 211/2011. V. também o artigo de Villani, U., em D'Alessio, M. T., Kronenberger, V., e Placco, V. (dir.), *De Rome à Lisbonne: les juridictions de l'Union européenne à la croisée des chemins. Mélanges en l'honneur de Paolo Mengozzi*, Bruylant, Bruxelas, 2013, p. 202.

27 V., neste sentido, Acórdão de 19 de abril de 2016, Costantini e o./Comissão (T-44/14, EU:T:2016:223, n.º 17), e n.º 60 do acórdão recorrido.

43. Num segundo momento, o Tribunal Geral procedeu, nos n.ºs 64 a 71 do acórdão recorrido, à análise da procedência da decisão controvertida à luz das disposições cuja incorreta interpretação era alegada pelos recorrentes na primeira instância²⁸. Com base nestas considerações, no n.º 72 deste acórdão, o Tribunal Geral conclui, n.º com base no quadro jurídico, que a Comissão considerou com razão, na decisão controvertida, que os «artigos 174.º, 176.º a 178.º TFUE não podem constituir bases jurídicas para adotar o ato proposto». Nos n.ºs 73 a 76 do referido acórdão, desenvolvendo a análise da Comissão contida na decisão controvertida, o Tribunal Geral confirma esta decisão e conclui que «o legislador da União não poderia, sem violar o artigo 4.º, n.º 2, TUE²⁹, adotar um ato que [...] definia as regiões com uma minoria nacional, passíveis de receber uma especial atenção no quadro da política de coesão da União, com base em critérios autónomos e, deste modo, independentemente da situação política, administrativa e institucional existente nos Estados-Membros em causa».

44. No entanto, num terceiro momento, o Tribunal Geral introduz uma nuance na sua análise, ao salientar «[e]m todo o caso», no n.º 77 do acórdão recorrido que, na hipótese de «as regiões com uma minoria nacional [poderem] corresponder a unidades administrativas nos Estados-Membros em causa ou a agregados dessas unidades, há que observar que a manutenção das características [...] específicas dessas regiões não é uma finalidade que possa justificar a adoção de um ato jurídico da União com base [no artigo 174.º TFUE]». Segundo o Tribunal Geral, os objetivos do artigo 174.º TFUE não correspondem aos objetivos da proposta de ICE, ou seja, a manutenção das características das regiões com uma minoria nacional, dado que as medidas adotadas com fundamento nesse artigo visam promover o desenvolvimento harmonioso de toda a União e, em especial, reduzir as disparidades entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões menos favorecidas, conferindo-lhes, para o efeito, especial atenção. No n.º 79 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral reconhece que os recorrentes alegam que a atual execução da política de coesão não cumpre os seus objetivos. Todavia, no n.º 85 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral refere que os recorrentes não demonstraram que as características das regiões com uma minoria nacional podiam ser consideradas uma limitação demográfica grave e permanente, na aceção do artigo 174.º, terceiro parágrafo, TFUE. Não obstante este nível de prova considerado insuficiente pelo Tribunal Geral, este conclui, no n.º 86 do acórdão recorrido, decidindo com base na redação do artigo 174.º, terceiro parágrafo, TFUE e do artigo 121.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1303/2013³⁰, que não se pode deduzir do direito derivado ou da disposição dos Tratados que «o conceito de “limitações demográficas graves e permanentes”, na aceção do artigo 174.º, terceiro parágrafo, TFUE, poderia incluir as características étnicas, culturais, religiosas ou linguísticas específicas das regiões com uma minoria nacional».

45. Num quarto momento, no n.º 87 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral indica que «[m]esmo admitindo que as referidas características pudessem ser examinadas como dados demográficos específicos das regiões em causa, não está demonstrado que constituem *sistematicamente*³¹, para o desenvolvimento dessas regiões, uma limitação em relação às regiões circundantes». O Tribunal Geral admite, é certo, que «as diferenças, nomeadamente linguísticas, entre essas regiões e as regiões circundantes podem estar na origem de determinados custos adicionais nas transações ou de determinadas dificuldades na contratação.» No entanto, considera que «as características específicas dessas regiões também lhes podem conferir determinadas vantagens comparativas, como uma certa atração turística ou o multilinguismo».

28 Trata-se das alegações relativas à interpretação incorreta do artigo 4.º, n.º 2, alínea c), TFUE, do artigo 174.º TFUE e do artigo 3.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1059/2003, interpretado à luz do considerando 10 deste regulamento.

29 Este artigo dispõe que: «[a] União respeita a igualdade dos Estados-Membros perante os Tratados, bem como a respetiva identidade nacional, refletida nas estruturas políticas e constitucionais fundamentais de cada um deles, incluindo no que se refere à autonomia local e regional. A União respeita as funções essenciais do Estado, nomeadamente as que se destinam a garantir a integridade territorial, a manter a ordem pública e a salvaguardar a segurança nacional. Em especial, a segurança nacional continua a ser da exclusiva responsabilidade de cada Estado-Membro».

30 V. nota 15.

31 O sublinhado é meu.

46. No n.º 89 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral deduz daqui que, «na falta de qualquer elemento probatório apresentado pelos recorrentes, não existe nenhuma razão para supor que as características étnicas, culturais, religiosas ou linguísticas específicas das regiões com uma minoria nacional limitam sistematicamente o seu desenvolvimento económico em relação ao das regiões circundantes, de tal modo que essas características poderiam ser qualificadas de “limitações graves e permanentes”, na aceção do artigo 174.º, terceiro parágrafo, TFUE».

47. Toda a articulação do raciocínio do Tribunal Geral demonstra, em meu entender, um erro de interpretação do artigo 174.º, terceiro parágrafo, TFUE, combinado com uma inversão do ónus da prova que incumbe à Comissão, em detrimento dos recorrentes.

48. A este respeito, recordo que o artigo 174.º TFUE dispõe que «[a] fim de promover um desenvolvimento harmonioso do conjunto da União, esta desenvolverá e prosseguirá a sua ação no sentido de reforçar a sua coesão económica, social e territorial. Em especial, a União procurará reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões menos favorecidas. Entre as regiões em causa, é consagrada especial atenção às zonas rurais, às zonas afetadas pela transição industrial e às regiões com limitações naturais ou demográficas graves e permanentes, tais como as regiões mais setentrionais com densidade populacional muito baixa e as regiões insulares, transfronteiriças e de montanha».

49. Com efeito, como os recorrentes acertadamente alegaram, resulta da redação do artigo 174.º, terceiro parágrafo, TFUE que este enumera de forma não exaustiva as regiões em causa, utilizando a expressão «tais como».

50. No n.º 86 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral considerou que a lista das regiões em causa tinha carácter exaustivo, ao passo que, no n.º 72 deste acórdão, remetendo para a decisão controvertida, o Tribunal Geral confirmou a apreciação da Comissão segundo a qual era a lista das «limitações» que era exaustiva.

51. Ora, no que respeita à lista das limitações, o artigo 174.º, terceiro parágrafo, TFUE enumera dois tipos, a saber, as «limitações naturais» ou as «limitações demográficas graves e permanentes». Todavia, o carácter exaustivo do tipo de limitação não significa que as «regiões com uma minoria nacional» não possam satisfazer a segunda limitação mencionada nesta disposição. Com efeito, conforme anteriormente referido, a lista das regiões elegíveis não é exaustiva, conforme demonstra a utilização da expressão «tais como». Não obstante, ao preconizar o carácter exaustivo da enumeração das regiões referidas no artigo 174.º, terceiro parágrafo, TFUE, o Tribunal Geral veda às regiões com uma minoria nacional qualquer possibilidade de terem a pretensão de ser elegíveis para as políticas que decorrem do artigo 174.º TFUE.

52. Sem este erro de interpretação, não se pode excluir que a proposta de ICE se insira na competência da Comissão. Ora, como já salientei no n.º 38 das presentes conclusões, quando a proposta de ICE é potencialmente abrangida pela competência da Comissão, esta deve registá-la.

53. Este erro é tanto mais flagrante quanto é certo que o Tribunal Geral confirmou a decisão de recusa, salientando que a proposta de ICE visava redefinir o conceito de «região», sem ter em conta a situação política, administrativa e institucional existente nos Estados-Membros — situação que a política de coesão devia respeitar —, quando o próprio artigo 174.º, terceiro parágrafo, TFUE inclui na categoria das regiões abrangidas por essa política as «regiões transfronteiriças».

54. Ao utilizar esta terminologia, o artigo 174.º, terceiro parágrafo, TFUE pode potencialmente constituir uma base jurídica para o reforço da coesão das regiões que ultrapassam as fronteiras nacionais.

55. Nestas condições, contrariamente ao que o Tribunal Geral declarou no n.º 72 do acórdão recorrido, o artigo 174.º, terceiro parágrafo, TFUE é suscetível de constituir uma base jurídica adequada para registar a proposta de ICE. Com efeito, como já referi no n.º 38 das presentes conclusões, esta simples potencialidade é suficiente para satisfazer a condição prevista no artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011.

56. Daqui resulta que, contrariamente ao que o Tribunal Geral declarou nos n.ºs 81, 85, 87 e 89 do acórdão recorrido, não cabia aos recorrentes demonstrar que as características das regiões com uma minoria nacional podiam constituir uma limitação demográfica grave e permanente, na aceção do artigo 174.º, terceiro parágrafo, TFUE, mas sim à Comissão produzir prova de que a proposta de ICE não estava manifestamente abrangida pela sua competência.

57. O facto de a proposta de ICE poder potencialmente entrar na competência da Comissão é suficiente.

58. Acrescento que o conteúdo da proposta de ICE é relativamente restrito em termos de formato. Resulta do anexo II do Regulamento n.º 211/2011, intitulado «Informações para o registo de uma proposta de iniciativa de cidadania», que o objeto da proposta deve conter um máximo de 200 caracteres e que a descrição dos seus objetivos é de 500 caracteres no máximo. Estas informações são obrigatórias. A título facultativo, os organizadores podem também, se o desejarem, juntar elementos de informação adicionais e apresentar um projeto de ato jurídico, a juntar em anexo.

59. A proposta de ICE está igualmente limitada quanto à substância, porquanto, conforme anteriormente salientado³², esta é elaborada por cidadãos «não especialistas em direito da União» que não podem dominar todos os domínios e políticas da União. Em comparação com as instituições europeias e nacionais, os organizadores não dispõem de todos os dados, recursos e meios que lhes teriam permitido, no caso em apreço, produzir as provas relativas à limitação destas regiões, pelo facto de a execução da política de coesão da União ameaçar as características específicas das regiões com uma minoria nacional, e ao carácter sistemático desta limitação para o seu desenvolvimento económico, a fim de fundamentar melhor a sua proposta de ICE.

60. Tendo em conta estas considerações, seria particularmente desrazoável e desproporcionado fazer recair sobre os organizadores a responsabilidade deste ónus da prova³³.

61. De resto, pergunto-me que demonstração era exigida aos recorrentes, uma vez que o Tribunal Geral partiu da premissa incorreta de que a enumeração das regiões referidas no artigo 174.º, terceiro parágrafo, TFUE era exaustiva.

62. Resulta de todas estas considerações que o primeiro e terceiro fundamentos de recurso, tomados em conjunto, devem ser julgados procedentes.

B. Quanto ao segundo fundamento de recurso, relativo a uma violação do artigo 11.º, n.º 4, TUE e do artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011

63. O segundo fundamento de recurso está dividido em duas partes. A primeira parte é relativa a um erro de direito do Tribunal Geral, que resumiu incorretamente o conteúdo da proposta de ICE. A segunda parte é relativa à falta de fundamentação do Tribunal Geral e à violação do artigo 11.º, n.º 4, TUE e do artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011.

³² V., neste sentido, as Conclusões por mim apresentadas no processo Anagnostakis/Comissão (C-589/15 P, EU:C:2017:175, n.º 2).

³³ V., neste sentido, Organ, J., «Decommissioning Direct Democracy? A Critical Analysis of Commission Decision-Making on the Legal Admissibility of European Citizens Initiative Proposals», *European Constitutional Law Review*, 2014, n.º 10, pp. 422-443.

1. Quanto à primeira parte do segundo fundamento, relativa à interpretação incorreta do conteúdo da proposta de ICE

a) Resumo dos argumentos das partes

64. Em primeiro lugar, os recorrentes defendem que o conteúdo e as informações complementares da proposta de ICE foram resumidos incorretamente pelo Tribunal Geral, nos n.ºs 73 e 74 do acórdão recorrido. Os recorrentes alegam que, ao acolher a argumentação da Comissão, o Tribunal Geral atribuiu à proposta um conteúdo incorreto que não decorre da proposta de ICE submetida pelos organizadores. Foi, pois, ilegalmente que o Tribunal Geral negou provimento ao recurso interposto pelos recorrentes. Na sua réplica, apresentada *antes* do Despacho de retificação de 20 de junho de 2017, Izsák e Dabis/Comissão (T-529/13, EU:T:2017:429, não publicado, a seguir «Despacho de retificação de 20 de junho de 2017»), os recorrentes mantêm a sua crítica, independentemente da versão linguística do acórdão recorrido referia-a que o Tribunal de Justiça faça referência³⁴.

65. Em seguida, segundo os recorrentes, a proposta de ICE é conforme com o n.º artigo 11.º, n.º 4, do TUE³⁵, dado que esta preenche a primeira condição desta disposição, isto é, que a iniciativa deve ser tomada numa matéria sobre qual os cidadãos *consideram* necessário um ato jurídico da União para aplicar os Tratados. A proposta de ICE satisfaz também a segunda condição, segundo a qual a Comissão deve dispor das atribuições que lhe permitam apresentar uma proposta adequada, em conformidade com o artigo 11.º, n.º 4, TUE, e o registo não está excluído pelo artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011³⁶. Com efeito, os recorrentes explicaram de forma circunstanciada que, baseando-se no conceito de «competência partilhada», a Comissão teria podido apresentar uma proposta que se insere na competência da União, conforme decorre dos Tratados constitutivos, e que, ao mesmo tempo, correspondesse à proposta de ICE apresentada pelos organizadores. Os organizadores não esperavam do conteúdo do ato de ICE proposto que este obrigasse os Estados-Membros a definir este conceito ou a estabelecer a lista das regiões. Isto não seria sequer necessário, porquanto a política de coesão, que se inscreve na competência partilhada entre a União e os Estados-Membros, permite à União, em primeiro lugar, definir o conceito de «região com uma minoria nacional» e as grandes linhas do quadro jurídico aplicável a estas regiões, em segundo lugar, permite aos Estados-Membros designar as respetivas unidades territoriais que desejam ver incluídas neste conceito definido pelo ato jurídico em questão, completando-o, e, por último, em terceiro lugar, permite designar de forma nominativa no anexo do ato jurídico da Comissão as regiões que os Estados-Membros consideram regiões com uma minoria nacional.

66. A Comissão, apoiada pelos Governos romeno e eslovaco, alega que esta parte do fundamento de recurso deve ser julgada improcedente ou, em todo o caso, inoperante.

b) Análise

67. Esta parte do fundamento de recurso parece-me em parte manifestamente improcedente e em parte manifestamente inadmissível.

³⁴ Recordo que resulta do número retificado na versão em língua húngara do acórdão recorrido que é o ato proposto na proposta de ICE e não os Estados-Membros, como pressupunha o número inicial da versão em língua húngara do acórdão recorrido, que devia definir o conceito de «região com uma minoria nacional» e estabelecer uma lista de regiões com uma minoria nacional.

³⁵ Este artigo dispõe que «[u]m milhão, pelo menos, de cidadãos da União, nacionais de um número significativo de Estados-Membros, pode tomar a iniciativa de convidar a Comissão Europeia a, no âmbito das suas atribuições, apresentar uma proposta adequada em matérias sobre as quais esses cidadãos considerem necessário um ato jurídico da União para aplicar os Tratados».

³⁶ Este artigo precisa que «[n]o prazo de dois meses a contar da receção das informações constantes do anexo II, a Comissão deve registar uma proposta de iniciativa de cidadania com um número de registo único e enviar uma confirmação aos organizadores, desde que estejam preenchidas as seguintes condições: [...] b) A proposta de iniciativa de cidadania não está manifestamente fora da competência da Comissão para apresentar uma proposta de ato jurídico da União para efeitos de aplicação dos Tratados».

68. Em primeiro lugar, os recorrentes defendem que o conteúdo e as informações complementares da proposta de ICE foram incorretamente resumidos nos n.ºs 73 e 74 do acórdão recorrido.

69. A este respeito, importa, em primeiro lugar, constatar que os recorrentes não identificam nenhum elemento do acórdão recorrido suscetível de comprovar a sua alegação relativa ao n.º 74 do acórdão recorrido³⁷.

70. No que se refere ao n.º 73, segundo período, do acórdão recorrido, há que salientar que este foi objeto de um erro na versão do acórdão recorrido na língua do processo, ou seja, em língua húngara, que foi retificado pelo Despacho de retificação de 20 de junho de 2017.

71. Antes desta retificação, a versão do n.º 73, segundo período, do acórdão recorrido em língua húngara, estabelecia que «[o] ato proposto devia, nomeadamente, *impor* aos Estados-Membros *o respeito* das suas obrigações em relação às minorias nacionais [...], *a definição* o conceito de “região com uma minoria nacional”, que constituiria também uma “região” na aceção dos artigos 174.º a 178.º TFUE, *e criar* uma lista nominativa das regiões com uma minoria nacional [...]»³⁸.

72. A versão do acórdão recorrido em língua húngara distinguia-se de todas as outras versões linguísticas quanto a este número, na medida em que sugeria que a proposta de ICE convidava não a União, no ato proposto, mas os Estados-Membros, a definir o conceito de «região com uma minoria nacional» e a estabelecer uma lista de regiões com uma minoria nacional³⁹.

73. Embora seja verdade que o Despacho de retificação de 20 de junho de 2017 foi adotado durante a fase escrita que decorreu no âmbito do presente recurso, os recorrentes mantiveram, não obstante, posteriormente à adoção deste despacho, a sua alegação contra o n.º 73, segundo período, do acórdão recorrido, na sua versão em língua húngara, apesar de o erro manifesto contido nesta versão ter sido, a justo título, retificado pelo referido despacho.

74. Ora, sendo retirado de um resumo inexato do conteúdo da proposta de ICE, conforme este figurava na versão inicial do n.º 73, segundo período, do acórdão recorrido em língua húngara n.º, esta alegação não pode manifestamente proceder, uma vez que assenta numa constatação de facto errada.

75. Para concluir, quanto ao primeiro ponto da primeira parte do fundamento de recurso, refiro, para todos os efeitos úteis, que carece de fundamento de facto o argumento dos recorrentes segundo o qual a uniformidade da jurisprudência do Tribunal de Justiça e o princípio da segurança jurídica seriam comprometidos se o Tribunal de Justiça desse prioridade a uma versão linguística diferente da versão da língua de processo, única versão que faz fé, porquanto, na referida língua, só faz fé a versão do n.º 73, segundo período, do acórdão recorrido, conforme retificada pelo Despacho de retificação de 20 de junho de 2017.

76. Em segundo lugar, os recorrentes defendem que a afirmação do Tribunal Geral de que a Comissão tinha considerado, com razão, que os artigos 174.º e 176.º a 178.º TFUE não podem constituir bases jurídicas para adotar o ato proposto, se baseia numa interpretação incorreta do artigo 11.º, n.º 4, TUE e do artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011. Com efeito, por um lado, os cidadãos

37 No n.º 74 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral limitou-se a resumir os critérios com base nos quais, segundo a proposta de ICE, as regiões com uma minoria nacional deviam ser definidas.

38 O sublinhado é meu.

39 Por outro lado, como salientou a Comissão, o número controvertido operava um reenvio para o n.º 7 do acórdão recorrido, que continha um resumo da proposta de ICE que reproduzia fielmente o seu conteúdo.

consideravam que era necessário um ato jurídico. Por outro lado, segundo os recorrentes, o ato pretendido, que se inscrevia no âmbito da política de coesão, fazia parte da competência partilhada. Por conseguinte, o ato jurídico proposto na proposta de ICE não obrigava os Estados-Membros a definir o conceito de «região com uma minoria nacional» ou a estabelecer a lista das regiões.

77. É certo que resulta da redação do artigo 11.º, n.º 4, primeiro parágrafo, TUE, que os organizadores «[convidam] a Comissão [...] a, no âmbito das suas atribuições, apresentar uma proposta adequada em matérias sobre as quais esses cidadãos considerem necessário um ato jurídico da União para aplicar os Tratados». No entanto, o artigo 11.º, n.º 4, segundo parágrafo, TUE estabelece certas condições exigidas para a apresentação de uma ICE à Comissão, deferindo para o regulamento previsto no artigo 24.º, primeiro parágrafo, TFUE — o Regulamento n.º 211/2011 — a determinação de uma regulamentação completa dos procedimentos e das condições da ICE.

78. Por outro lado, -importa recordar que, segundo jurisprudência constante, no âmbito de um recurso de decisão do Tribunal Geral, a competência do Tribunal de Justiça está, em princípio, limitada à apreciação da solução legal que foi dada aos fundamentos debatidos perante os juízes do mérito da causa⁴⁰. O recurso para o Tribunal de Justiça está limitado às questões de direito e deve basear-se em fundamento relativos à incompetência do Tribunal Geral, irregularidades processuais perante o Tribunal Geral que prejudiquem os interesses do recorrente ou a violação do direito da União pelo Tribunal Geral.

79. O Tribunal Geral tem competência exclusiva para apurar os factos, salvo no caso de a inexatidão material das suas conclusões resultar dos elementos dos autos que lhe foram submetidos, bem como para apreciar os elementos de prova tidos em conta.

80. Como alega a Comissão, a interpretação da decisão controvertida pelo Tribunal de Justiça -constitui uma constatação e uma apreciação factual, exceto em caso de desvirtuação dos factos, e não constitui, portanto, uma questão de direito sujeita, como tal, à fiscalização do Tribunal de Justiça⁴¹.

81. Ora, não só o recurso não indica com precisão os números do acórdão nos quais o Tribunal Geral cometeu um erro de direito, limitando-se a invocar, de uma maneira geral, argumentos «contrariamente à análise feita no acórdão recorrido», como sobretudo alega que os organizadores não esperavam que o ato proposto obrigasse os Estados-Membros a definir o conceito de «região com uma minoria nacional» ou a estabelecer a lista das regiões, sendo que isso nem sequer era necessário, porquanto a política de coesão faz parte da competência partilhada entre a União e os Estados-Membros. Deste modo, os recorrentes procuram pôr em causa uma constatação e uma apreciação de ordem factual.

82. Esta alegação deve, pois, ser julgada inadmissível. Daqui resulta que a primeira parte do segundo fundamento de recurso é parcialmente improcedente e parcialmente inadmissível.

2. Quanto à segunda parte do segundo fundamento de recurso, relativa à falta de fundamentação e à violação do artigo 11.º, n.º 4, TUE e do artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011

83. A segunda parte do fundamento de recurso é relativa ao dever de fundamentação do Tribunal Geral e a violação do artigo 11.º, n.º 4, TUE e do artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011.

⁴⁰ V., neste sentido, Acórdãos de 26 de janeiro de 2017, Masco e o./Comissão (C-614/13 P, EU:C:2017:63, n.º 32); de 12 de setembro de 2017, Anagnostakis/Comissão (C-589/15 P, EU:C:2017:663, n.º 55); de 30 de abril de 2014, FLSmidth/Comissão (C-238/12 P, EU:C:2014:284, n.º 42); e de 22 de maio de 2014, ASPLA/Comissão (C-35/12 P, EU:C:2014:348, n.º 39).

⁴¹ V., neste sentido, as minhas Conclusões no processo Safa Nicu Sepahan/Conselho (C-45/15, EU:C:2016:658, n.º 72), e v., neste sentido, os Acórdãos de 15 de junho de 2017, Espanha/Comissão (C-279/16 P, EU:C:2017:461, n.º 36), e de 3 de dezembro de 2015, PP Nature-Balance Lizenz/Comissão (C-82/15 P, não publicado, EU:C:2015:796, n.ºs 26 e 27).

a) Resumo da argumentação das partes

84. Na segunda parte do segundo fundamento de recurso, os recorrentes, apoiados pelo Governo húngaro, alegam, em substância, que o acórdão recorrido viola o artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011. Segundo estes, resulta, com efeito, da interpretação literal deste regulamento que a Comissão só pode recusar o registo de uma proposta de iniciativa de cidadania por «falta» de competência na matéria que seja manifesta.

85. O teor do Regulamento n.º 211/2011 pressupõe, assim, que a proposta de ICE possa apresentar-se sob diferentes formas, do ponto de vista das competências da União. Em primeiro lugar, se fosse possível verificar, sem uma análise mais aprofundada, que a proposta de ICE não se inseria nas competências da União, ou seja, que não estava relacionada com os domínios de competências exclusivas ou partilhadas da União definidos nos Tratados, a Comissão devia recusar o seu registo. Em segundo lugar, no caso de a proposta de ICE não se inserir nas competências da União, mas isso só poder ser estabelecido após uma análise aprofundada, ou tal não ser manifesto, a Comissão devia, não obstante, registá-la. Contudo, se as assinaturas necessárias tinham sido reunidas, a Comissão devia recusar a realização das diligências adicionais no final do procedimento descrito no artigo 10.º deste regulamento, indicando as razões com base nas quais entende não dispor das competências necessárias.

86. Ora, segundo os recorrentes, na sua decisão de recusa de registo da ICE, a Comissão afirmou que «tomou a sua decisão de recusa com base no resultado de um exame *aprofundado*⁴² das disposições dos Tratados referidas nessa proposta, e das restantes bases jurídicas possíveis». Se o objeto da proposta de ICE se situava «manifestamente fora da competência da Comissão para apresentar uma proposta de ato jurídico da União para efeitos de aplicação dos Tratados», os recorrentes não veem qual seria a necessidade de um exame aprofundado, uma vez que a proposta de ICE se situava manifestamente fora da competência da Comissão.

87. Assim, os recorrentes consideram que o Tribunal Geral violou o dever de fundamentação previsto no artigo 117.º, alínea m)⁴³, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, na medida em que não se pronunciou sobre a interpretação do carácter manifesto da falta de competência.

88. A Comissão, apoiada pelos Governos romeno e eslovaco, defende que esta parte e este fundamento, considerados em conjunto, devem ser julgados improcedentes.

Análise

89. Em primeiro lugar, conforme recordado nos n.ºs 78 e 79 das presentes conclusões, a alegação relativa ao alcance da apreciação da Comissão na decisão de recusa, à luz, por um lado, das disposições consideradas pertinentes e de todas as restantes bases jurídicas possíveis e, por outro, do alcance da apreciação da proposta de ICE, quando esta estava manifestamente fora da competência da Comissão, é uma análise que faz parte não da apreciação da solução jurídica que foi dada aos fundamentos debatidos perante os juízes do mérito da causa, mas de uma apreciação factual.

90. Parece-me impossível apreciar esta alegação sem pôr em causa uma constatação e uma apreciação de ordem factual. Por conseguinte, esta alegação é inadmissível.

91. Além disso, a principal alegação da segunda parte do segundo fundamento de recurso, que diz respeito ao alcance da fundamentação do Tribunal Geral no acórdão recorrido, afigura-se simultaneamente inoperante e inadmissível.

⁴² O sublinhado é meu.

⁴³ Este artigo dispõe que «[o] acórdão deve conter: [...] m) os fundamentos».

92. Os recorrentes defendem, em substância, que o Tribunal Geral violou o dever de fundamentação previsto no artigo 117.º, alínea m), do Regulamento de Processo do Tribunal Geral. Com efeito, segundo os recorrentes, o Tribunal Geral só apreciou parcialmente a proposta de ICE como estando fora da competência da Comissão, não se pronunciando sobre o seu caráter «manifestamente fora da competência da Comissão».

93. De acordo com a jurisprudência assente, é necessário distinguir o dever de fundamentação enquanto formalidade essencial, que pode ser suscitado no âmbito de um fundamento que põe em causa a insuficiência, ou mesmo a falta de fundamentação de uma decisão, da fiscalização da procedência da fundamentação, que se insere na fiscalização da legalidade substantiva do ato e pressupõe que o juiz verifique se os fundamentos nos quais o ato se baseia estão ou não viciados por erro. Com efeito, trata-se de duas fiscalizações de natureza diferente, que dão lugar a apreciações distintas do Tribunal Geral⁴⁴.

94. Porquanto a violação do dever de fundamentação diz respeito aos números do acórdão recorrido cuja anulação propus no âmbito da análise do primeiro e terceiro fundamentos de recurso, esta violação é inoperante. Com efeito, se, como proponho, o Tribunal de Justiça julgar procedentes estes dois fundamentos, terá necessariamente examinado a procedência da fundamentação referente à apreciação do «caráter manifestamente fora da competência da Comissão adotada pelo Tribunal Geral».

95. Na medida em que a presente parte do fundamento de recurso diz respeito a outros fundamentos do acórdão recorrido, os recorrentes não precisaram os números do acórdão recorrido afetados pela falta de fundamentação.

96. Por conseguinte, a segunda parte do segundo fundamento de recurso deve ser julgada improcedente e, consequentemente, o segundo fundamento é, no seu conjunto, em parte inadmissível e em parte improcedente.

C. Quanto ao quarto fundamento relativo à violação dos artigos 7.º e 167.º TFUE, do artigo 3.º, n.º 3, TUE, do artigo 22.º da Carta e das disposições relativas à proibição de discriminação

1. Acórdão recorrido

97. Nos n.ºs 91 a 104 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral analisou o argumento dos recorrentes segundo o qual a Comissão considerou erradamente que a proposta de ICE se situava manifestamente fora da sua competência, porquanto não contribuía para os objetivos prosseguidos pela política cultural da União, prevista no artigo 167.º TFUE. Depois de ter recordado, nos n.ºs 95 a 97 do acórdão recorrido, as disposições dos Tratados que os organizadores consideraram pertinentes e citaram na proposta de ICE, o Tribunal Geral examinou, em especial, o alcance do artigo 167.º, n.ºs 2, 3 e 5 do TFUE e os objetivos deste artigo. Nos n.ºs 101 a 104 do acórdão recorrido, visados pelo presente fundamento, o Tribunal Geral analisou e desenvolveu os argumentos que confirmam a decisão de recusa da Comissão. Assim, o Tribunal Geral considerou que o artigo 167.º TFUE não podia servir de fundamento à adoção de um ato jurídico da União que prossiga a finalidade e tenha o conteúdo da proposta de ICE. Com efeito, o objetivo da proposta de ICE⁴⁵ ia, por um lado, muito além da mera contribuição para o desenvolvimento das culturas dos Estados-Membros, respeitando a sua diversidade nacional e regional, ou do mero relevo do património cultural comum, e, por outro, não

⁴⁴ V., neste sentido, Acórdão de 12 de setembro de 2017, Anagnostakis/Comissão (C-589/15 P, EU:C:2017:663, n.º 42 e jurisprudência referida).

⁴⁵ O objetivo da proposta de ICE visa a manutenção, através das suas características étnicas, culturais, religiosas ou linguísticas específicas, das regiões com uma minoria nacional, ou até o reconhecimento de um estatuto de autonomia a essas regiões, para efeitos da execução da política de coesão da União.

estava diretamente relacionado com um dos objetivos expressamente previstos no artigo 167.º, n.º 2, TFUE. Segundo o Tribunal Geral, os recorrentes admitiram na sua petição que a proposta de ICE não tinha por objeto proteger a diversidade cultural, ainda que o ato proposto pudesse ter essa consequência.

98. Os n.ºs 105 a 114 do acórdão recorrido são relativos à violação do artigo 19.º, n.º 1, TFUE⁴⁶. Os n.ºs 105 a 109 do acórdão recorrido resumem os argumentos das partes e o conteúdo da decisão controvertida. Os recorrentes censuram uma interpretação incorreta do artigo 19.º, n.º 1, TFUE. Nos n.ºs 111 a 114 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral analisou o alcance do artigo 19.º, n.º 1, TFUE.

2. Resumo da argumentação das partes

99. Num primeiro momento, os recorrentes, apoiados pelo Governo húngaro, censuram ao Tribunal Geral ter procedido a uma interpretação incorreta ao confirmar, nos n.ºs 101 a 104 do acórdão recorrido, a argumentação da Comissão segundo a qual a regulamentação sugerida na proposta de ICE não contribuiria para a realização dos objetivos prosseguidos pela política cultural da União. Pelo contrário, segundo estes, a proposta contribuiria para a coerência das políticas e ações da União, exigida pelo artigo 7.º TFUE⁴⁷, promovendo uma abordagem que visa que a política de coesão tenha em conta a diversidade cultural exigida no artigo 167.º TFUE, e a sua durabilidade.

100. Por outro lado, segundo os recorrentes, o Tribunal Geral procedeu a «uma análise *in abstracto* das disposições invocadas⁴⁸ na presente subparte [da petição de recurso], fora do âmbito da política de coesão, que é incorreta».

101. Além disso, os recorrentes censuram ao Tribunal Geral ter julgado improcedentes, nos n.ºs 104 a 114 do acórdão recorrido, as alegações baseadas no artigo 19.º, n.º 1, e no artigo 167.º TFUE. Com efeito, segundo os recorrentes, «o Tribunal Geral não teve em conta o risco de que o quadro regulamentar viole estas disposições, bem como as restantes disposições evocadas na presente subparte [do recurso]», num caso em que os órgãos legislativos da União estão obrigados a alterar as regras adotadas no âmbito da política de coesão. Na réplica, os recorrentes mantêm a sua posição e defendem que a exceção de inadmissibilidade deste fundamento, suscitada pela Comissão, é improcedente. Os recorrentes recordam também que, no domínio da cultura, o objetivo das ações desenvolvidas pela União é incentivar a cooperação entre os Estados-Membros. De igual modo, em aplicação do artigo 167.º, n.º 4, TFUE, a União deve também ter em conta os aspetos culturais na sua ação ao abrigo de outras disposições dos Tratados. Os recorrentes referem igualmente que esta obrigação é reforçada pelo artigo 7.º TFUE, que estabelece uma exigência de coerência entre as políticas e as ações da União, bem como pelo artigo 22.º da Carta, por força do qual a União deve, nas suas ações, respeitar a diversidade cultural, religiosa e linguística. A execução atual da política de coesão não contribui para a preservação da diversidade cultural exigida no artigo 167.º TFUE e, por conseguinte, não cumpre o artigo 7.º TFUE, relativo à coesão entre as políticas e ações da União. Por conseguinte, o acórdão recorrido é ilegal.

102. A Comissão, apoiada pelos Governos romeno e eslovaco, considera que o quarto fundamento é, a título principal, inadmissível e, a título subsidiário, improcedente.

⁴⁶ Este artigo dispõe «Sem prejuízo das demais disposições dos Tratados e dentro dos limites das competências que estes conferem à União, o Conselho, deliberando por unanimidade, de acordo com um processo legislativo especial, e após aprovação do Parlamento Europeu, 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».

⁴⁷ Este artigo 7.º TFUE dispõe que «[a] União assegura a coerência entre as suas diferentes políticas e ações, tendo em conta o conjunto dos seus objetivos e de acordo com o princípio da atribuição de competências».

⁴⁸ O recurso não especifica a que «disposição invocada» faz exatamente alusão, mas os números do acórdão recorrido (101 a 104) referem o artigo 167.º, n.ºs 1, 2 e 3, e o artigo 3.º, n.º 3, TFUE, bem como o artigo 22.º da Carta.

3. *Análise*

103. À semelhança dos Governos romeno, eslovaco e da Comissão, considero que o presente fundamento de recurso deve ser declarado inadmissível, na medida em que os recorrentes não suscitaram um erro de direito nem nenhum argumento jurídico preciso relativamente ao raciocínio adotado pelo Tribunal Geral nos n.ºs 101 a 114 do acórdão recorrido.

104. -Importa recordar que, segundo jurisprudência constante, resulta do artigo 256.º, n.º 1, segundo parágrafo, TFUE e do artigo 58.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, bem como do artigo 168.º, n.º 1, alínea d), e do artigo 169.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça⁴⁹, que um recurso de uma decisão do Tribunal Geral deve indicar de modo preciso os elementos impugnados do acórdão cuja anulação é pedida, bem como os argumentos jurídicos que sustentam especificamente esse pedido, sob pena de inadmissibilidade do recurso ou do fundamento em causa⁵⁰.

105. Assim, os n.ºs 72 a 84 da petição de recurso apresentam certos elementos do quadro jurídico do processo, sem que, no entanto, os recorrentes desenvolvam uma argumentação específica destinada a identificar o erro de direito que, em seu entender, foi cometido pelo Tribunal Geral na interpretação das normas jurídicas cuja violação é alegada ou na qualificação jurídica dos factos à luz destas. Contrariamente ao que os recorrentes alegam na sua réplica, estes não explicaram de forma alguma, de maneira circunstanciada, os fundamentos jurídicos sobre os quais o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao interpretar, no n.º 101 do acórdão recorrido, o artigo 167.º TFUE. Além disso, não enunciaram concretamente de que modo o acórdão recorrido violou as disposições enumeradas no seu recurso. O destaque em negrito de certos termos das disposições constantes dos n.ºs 81 e 84 da petição de recurso, sem fazer comentários quanto às razões que levaram os recorrentes a selecionar estas disposições em particular, não pode constituir um argumento jurídico ou uma crítica do raciocínio do Tribunal Geral que confirmou a decisão de recusa de registo da proposta de ICE.

106. Os recorrentes limitam-se a indicar, no seu segundo fundamento, no n.º 89 da petição de recurso, que o Tribunal Geral interpretou incorretamente as disposições mencionadas na petição de recurso e que, por conseguinte, o acórdão recorrido é ilegal, sem contudo invocar, nos desenvolvimentos relativos ao quarto fundamento de recurso, o mínimo argumento jurídico em apoio desta alegação. Esta alegação constitui, na realidade, um pedido destinado a obter uma reapreciação factual do argumento apresentado no Tribunal Geral, o que escapa à competência do Tribunal de Justiça em sede de recurso.

107. Nos n.ºs 86 e 87 da petição de recurso, os recorrentes limitam-se, no essencial, a invocar uma falta de coerência da política cultural, apoiando-se em circunstâncias de facto, sem identificar os fundamentos do acórdão recorrido criticados, limitando-se a remeter o Tribunal de Justiça para a proposta de ICE, mas sem desenvolver a mínima crítica precisa relativamente ao raciocínio em que se baseia este acórdão.

108. Além disso, os recorrentes retiram uma conclusão incorreta do Acórdão de 9 de setembro de 1999, *Lucaccioni/Comissão* (C-257/98 P, EU:C:1999:402, n.ºs 61 e segs.), na sua réplica. Em seu entender, o recurso é admissível, porquanto os recorrentes devem apenas precisar o fundamento jurídico com base no qual o Tribunal Geral devia ter chegado a uma conclusão diferente, uma vez que o Tribunal de Justiça é o único autorizado a interpretar o direito da União. É certo que o Tribunal de Justiça é o tribunal de última instância competente para interpretar o direito da União. Contudo, conforme precisou a Comissão, resulta claramente do n.º 62 do Acórdão de 9 de setembro de

⁴⁹ JO 2012, L 265, p. 1.

⁵⁰ V., neste sentido, Acórdãos de 8 de junho de 2017, *Dextro Energy/Comissão* (C-296/16 P, não publicado, EU:C:2017:437, n.º 60); de 16 de fevereiro de 2017, *Brandconcern/EUIPO e Scooters India* (C-577/14 P, EU:C:2017:122, n.º 37); e de 3 de setembro de 2015, *Inuit Tapiriit Kanatami e o./Comissão* (C-398/13 P, EU:C:2015:535, n.º 53).

1999, Lucaccioni/Comissão (C-257/98 P, EU:C:1999:402), que o «fundamento jurídico» invocado nesse acórdão, com base no qual o Tribunal Geral deveria ter chegado a uma conclusão diferente é claramente distinto das «disposições» cuja violação foi alegada no Tribunal Geral⁵¹. A este respeito, os recorrentes deveriam ter explicado, em primeiro lugar, em que medida a apreciação do Tribunal Geral relativa ao alcance do artigo 167.º TFUE, e que figura no n.º 101 do acórdão recorrido, estava viciada de um erro de direito, na medida em que este considerou que o reconhecimento de um estatuto de autonomia às regiões com uma minoria nacional, para efeitos da execução da política de coesão da União, é um objetivo que vai muito além da mera contribuição para o desenvolvimento das culturas dos Estados-Membros, respeitando a sua diversidade nacional e regional. Em segundo lugar, os recorrentes também deveriam ter explicado em que medida, contrariamente ao que o Tribunal Geral declarou no mesmo n.º 101 do acórdão recorrido, esse reconhecimento está diretamente ligado a um dos objetivos especificamente previstos no artigo 167.º, n.º 2, TFUE.

109. Por conseguinte, ao limitar-se a citar as disposições alegadamente violadas pelo Tribunal Geral, sem considerações concretas e precisas quanto aos erros de direito que lhe eram imputados, os recorrentes não aduziram, definitivamente, nenhuma alegação de ilegalidade.

110. Por último, em terceiro lugar, quanto à alegação dos recorrentes segundo a qual as constatações dos n.ºs 101 a 104 do acórdão recorrido resultam de uma análise *in abstracto* das outras disposições invocadas «na presente subparte da petição de recurso», fora do contexto da política de coesão, é-me difícil, antes de mais, compreender a que disposições exatas e a que subparte⁵² os recorrentes se referem, sem incorrer no risco de desvirtuar as suas afirmações. Na hipótese de se tratar do artigo 3.º, n.º 3, quarto parágrafo, TUE e do artigo 22.º da Carta, que constam da proposta de ICE e da decisão controvertida, mas não na petição apresentada no Tribunal Geral, a sua invocação, apenas na fase de recurso para o Tribunal de Justiça, equivaleria a alargar o alcance do objeto do litígio, conforme delimitado no Tribunal Geral. Por outro lado, os recorrentes não especificam de que modo a interpretação *in abstracto* do Tribunal Geral conduziu a uma interpretação incorreta do artigo 167.º TFUE e qual deveria ter sido, nesse caso, a interpretação *in concreto* a que o Tribunal Geral deveria ter recorrido para não violar, alegadamente, este artigo. Por conseguinte, a referida alegação deve ser julgada inadmissível.

111. O quarto fundamento deve, portanto, na minha opinião, ser julgado inadmissível.

D. Quanto ao quinto fundamento, relativo às despesas

1. Acórdão recorrido

112. Resulta do n.º 22 do acórdão recorrido que, na audiência em primeira instância, a Comissão informou o Tribunal Geral de que os recorrentes tinham publicado, no sítio Internet da proposta de ICE, a contestação que a Comissão tinha apresentado no processo em primeira instância e que, apesar do pedido desta última nesse sentido, os recorrentes tinham recusado retirar a contestação do sítio Internet. A Comissão pediu ao Tribunal Geral que tivesse em conta o comportamento abusivo dos

⁵¹ Este número dispõe: «Na medida em que a quarta parte do fundamento critica ao Tribunal [Geral] ter concluído que a Comissão não desrespeitou os processos previstos nos artigos 73.º e 78.º do Estatuto, sem contudo precisar o fundamento jurídico com base no qual o Tribunal [Geral] deveria ter considerado que a Comissão violou estas disposições ao não ter pedido à comissão de invalidez, constituída em 1991 com base no artigo 78.º do Estatuto, que se pronunciasse sobre a eventual origem profissional da doença do recorrente, deve ser julgada inadmissível.»

⁵² No âmbito do quarto fundamento de recurso, os recorrentes citam os artigos 7.º e 10.º, e o artigo 19.º, n.ºs 1 e 2, bem como o artigo 167.º, n.º 4, TFUE, em seguida o artigo 2.º, o artigo 3.º, n.ºs 1 e 6, o artigo 3.º, n.º 3, quarto parágrafo, TUE, posteriormente o artigo 21.º, n.ºs 1 e 2, e o artigo 22.º da Carta e, por último, o artigo 7.º do Regulamento n.º 1303/2013. No entanto, nos números do acórdão recorrido visados por esta alegação, apenas são mencionados o artigo 3.º, n.º 3, TUE, o artigo 167.º, n.ºs 1, 2 e 3, TFUE e o artigo 22.º da Carta.

recorrentes, no quadro da repartição das despesas. Os recorrentes não contestaram os fatos censurados pela Comissão, mas alegaram que o seu comportamento não constituía um abuso de direito, uma vez que não existia nenhuma disposição que o proibisse. Instaram, assim, o Tribunal Geral a aplicar as regras gerais em matéria de despesas.

113. No n.º 129 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral declarou que, nos termos do artigo 134.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, tendo os recorrentes sido vencidos, suportarão as suas próprias despesas, bem como as despesas efetuadas pela Comissão, sem que seja tido em conta, a este respeito, o prejuízo que os recorrentes provocaram à proteção do processo jurisdicional, em especial, aos princípios da igualdade de armas e da boa administração da justiça⁵³.

2. Resumo da argumentação das partes

114. Os recorrentes apresentam elementos factuais ligados às circunstâncias da publicação do articulado da Comissão na Internet. Defendem também que é incorreta a conclusão que figura no n.º 129 do acórdão recorrido, que demonstra que o Tribunal Geral considera que «o prejuízo que os recorrentes provocaram à proteção do processo jurisdicional, em especial, aos princípios da igualdade [de] armas e da boa administração da justiça», constitui um facto assente. De acordo com os princípios gerais do direito dos Estados-Membros, não se pode falar de abuso de direito da União no caso vertente.

115. Segundo a Comissão, em todo o caso, pedidos separados relativos à alegada irregularidade da decisão do Tribunal Geral sobre as despesas, admitindo que estes tenham sido apresentados, são inadmissíveis. O fundamento é, a título principal, inoperante e deve, portanto, ser julgado improcedente, e, na hipótese de todos os outros fundamentos de recurso serem julgados improcedentes, os pedidos relativos à alegada irregularidade da decisão do Tribunal Geral sobre as despesas devem ser julgados inadmissíveis, em aplicação do artigo 58.º, segundo parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia.

116. Os Governos húngaro e romeno não se pronunciaram sobre este fundamento, ao passo que o Governo eslovaco apoia, em substância, a Comissão.

3. Análise

117. Resulta da afirmação do Tribunal Geral no n.º 129 do acórdão recorrido que o comportamento dos recorrentes não serviu de fundamento à parte da decisão relativa à repartição das despesas. Com efeito, a expressão «sem que seja tido em conta» utilizada pelo Tribunal Geral demonstra que este não se pronunciou sobre o impacto que o comportamento dos recorrentes pode ter na repartição das despesas.

118. Ora, segundo jurisprudência constante, as alegações contra fundamentos incidentais de uma decisão do Tribunal Geral não podem implicar a anulação dessa decisão e são, por conseguinte, inoperantes⁵⁴.

119. Por conseguinte, o quinto fundamento deve ser julgado improcedente, por ser inoperante.

⁵³ V., neste sentido e por analogia, Acórdão de 21 de setembro de 2010, Suécia e o./API e Comissão (C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541, n.ºs 85 e 93).

⁵⁴ V., neste sentido, Acórdãos de 12 de fevereiro de 2015, Comissão/IPK International (C-336/13 P, EU:C:2015:83, n.º 33); Despacho de 30 de junho de 2015, Evropaïki Dynamiki/Comissão (C-575/14 P, não publicado, EU:C:2015:443, n.º 20); de 13 de fevereiro de 2014, Hungria/Comissão (C-31/13 P, EU:C:2014:70, n.º 82); e de 21 de dezembro de 2011, França/People's Mojahedin Organization of Iran (C-27/09 P, EU:C:2011:853, n.º 79).

E. Quanto aos fundamentos adicionais relativos à violação do princípio da boa administração, ao erro de direito de falta de registo parcial e à violação do princípio da igualdade de tratamento.

120. Por meio destes três fundamentos, com base nos quais pedem a anulação do acórdão recorrido, os recorrentes censuram ao Tribunal Geral, em substância, em primeiro lugar, a violação do princípio da boa administração, em segundo lugar, um erro de direito relativo à falta de registo da proposta de ICE e, em terceiro lugar, a violação do princípio da igualdade de tratamento.

121. A Comissão defende que os fundamentos são novos e, portanto, a título principal, inadmissíveis. Considera que estes são, em todo o caso, improcedentes.

122. Pela minha parte, considero que os fundamentos adicionais devem ser julgados improcedentes.

123. A título preliminar, -segundo jurisprudência constante, no âmbito de um recurso de decisão do Tribunal Geral, a competência do Tribunal de Justiça está, em princípio, limitada à apreciação da solução legal que foi dada aos fundamentos debatidos perante os juizes do mérito da causa⁵⁵. Por outro lado, importa recordar que, conforme resulta do artigo 48.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, e do artigo 127.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, aplicável ao presente recurso nos termos do artigo 190.º, n.º 1, deste regulamento, é proibida a dedução de fundamentos novos no decurso da instância, a menos que esses fundamentos tenham origem em elementos de direito e de facto que se tenham revelado durante o processo.

124. No caso em apreço, os fundamentos relativos à violação do princípio da boa administração, a um erro de direito relativo à falta de registo parcial e à violação do princípio da igualdade de tratamento baseiam-se em elementos de direito e de facto que se revelaram durante o processo do presente recurso da decisão do Tribunal Geral e que dizem respeito à ICE «Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe» (a seguir «ICE Minority SafePack») para a proteção das minorias nacionais e linguísticas, e à adoção de regras, a nível da União, para preservar a diversidade linguística e cultural da União, bem como à ICE intitulada «Let us reduce the wage and economic differences that tear the EU apart!», que foi registada parcialmente através da Decisão (UE) 2017/877 da Comissão, de 16 de maio de 2017, sobre a proposta de iniciativa de cidadania intitulada «Let us reduce the wage and economic differences that tear the EU apart!»⁵⁶.

125. A proposta de ICE Minority SafePack foi inicialmente objeto de uma decisão de recusa da Comissão⁵⁷. Através do Acórdão de 3 de fevereiro de 2017, Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe/Comissão (T-646/13, EU:T:2017:59), o Tribunal Geral anulou essa decisão de recusa da Comissão e, consequentemente, a ICE Minority SafePack foi parcialmente registada⁵⁸. A proposta de ICE convida «a União Europeia a melhorar a proteção das pessoas pertencentes a minorias nacionais e linguísticas e a reforçar a diversidade cultural e linguística na União». Resulta das mesmas informações, prestadas a título das informações necessárias, que os objetivos prosseguidos pela ICE consistiam em convidar a União Europeia «a aprovar uma série de atos legislativos para melhorar a proteção das pessoas pertencentes a minorias nacionais e linguísticas e a reforçar a diversidade cultural e linguística [no seu território]» e que «[e]sses atos deverão incluir

55 V., neste sentido, Acórdãos de 26 de janeiro de 2017, Masco e o./Comissão (C-614/13 P, EU:C:2017:63, n.º 32); de 12 de setembro de 2017, Anagnostakis/Comissão (C-589/15 P, EU:C:2017:663, n.º 55); de 30 de abril de 2014, FLSmidth/Comissão (C-238/12 P, EU:C:2014:284, n.º 42); e de 22 de maio de 2014, ASPLA/Comissão (C-35/12 P, EU:C:2014:348, n.º 39).

56 JO 2017, L 134, p. 38. A decisão foi notificada com o número C(2017) 3382.

57 V., neste sentido, Decisão C(2013) 5969 final da Comissão, de 13 de setembro de 2013.

58 V., neste sentido, Decisão (UE) 2017/652 da Comissão, de 29 de março de 2017, sobre a proposta de iniciativa de cidadania europeia intitulada «Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe» [notificada com o número C(2017) 2200] (JO 2017, L 92, p. 100).

medidas relativas às línguas regionais e minoritárias, à educação e à cultura, à política regional, à participação, à igualdade, ao conteúdo dos meios de comunicação social e ao apoio estatal concedido pelas autoridades regionais». A proposta de ICE sugere uma alteração do regulamento existente, com base nos artigos 177.º e 178.º TFUE⁵⁹.

126. Em primeiro lugar, o fundamento relativo ao erro de direito respeitante à falta de registo da ICE é improcedente.

127. Em conformidade com as alegações dos recorrentes baseadas nos registos parciais das ICE mencionadas nos n.ºs 124 e 125 das presentes conclusões, que ocorreram posteriormente ao acórdão recorrido, a possibilidade de registo parcial já existia em 2013, no momento em que foi recusado o registo da presente proposta de ICE. O facto de nenhuma das disposições citadas e consideradas pertinentes pelos organizadores constituírem bases jurídicas adequadas para fundamentar a proposta de ICE não é relevante para um registo parcial de uma ICE⁶⁰.

128. No entanto, em sede de recurso de uma decisão do Tribunal Geral, o Tribunal de Justiça só pode declarar a ilegalidade de um acórdão e não pode ordenar à Comissão que adote um determinado comportamento. Assim, se o Tribunal de Justiça der provimento ao recurso, caberá à Comissão extrair daí todas as consequências.

129. Em segundo lugar, os fundamentos relativos à violação do princípio da boa administração e à violação do princípio da igualdade de tratamento são também improcedentes.

130. Com efeito, como foi recordado no considerando 10 do Regulamento n.º 211/2011, a decisão relativa ao registo de uma proposta de ICE na aceção do artigo 4.º deste regulamento deve ser tomada em conformidade com o princípio da boa administração, com o qual está particularmente relacionado o dever da instituição competente de proceder a uma análise diligente e imparcial que tenha em conta, nomeadamente, todos os elementos pertinentes do caso concreto⁶¹. Contudo, não é suscetível de conduzir a uma análise mais ampla e é, por isso, inoperante.

131. É certo que o objetivo da proposta de ICE, que constitui a própria essência da proposta de ICE, se aproxima em certos aspetos do conteúdo da ICE Minority SafePack, mas a proposta de ICE continua a ser, apesar de tudo, sensivelmente diferente da proposta de ICE Minority SafePack, conforme recordada nos n.ºs 124 e 125 das presentes conclusões. Por conseguinte, não se pode alegar uma violação do princípio da igualdade para situações que não são comparáveis. De igual modo, o fundamento relativo à violação do princípio da igualdade de tratamento não é suscetível de conduzir a uma análise mais ampla e é, por isso, inoperante.

132. Proponho que os fundamentos adicionais do presente recurso sejam julgados improcedentes, por serem inoperantes.

59 Mais precisamente, a Decisão 2017/652, adotada posteriormente ao Acórdão de 3 de fevereiro de 2017, Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe/Comissão (T-646/13, EU:T:2017:59), e que registou a ICE Minority SafePack, dispõe no seu artigo 1.º, n.º 2, quarto e quinto travessões: «Podem ser recolhidas declarações de apoio a esta proposta de [ICE], com base no pressuposto de que a iniciativa pretende que a Comissão apresente propostas tendo em vista:

- um regulamento destinado a adaptar as disposições gerais aplicáveis às missões, aos objetivos prioritários e à organização dos fundos com finalidade estrutural, de forma a que neles sejam incluídas, enquanto objetivos temáticos, a proteção das minorias e a promoção da diversidade cultural e linguística, desde que as ações a financiar conduzam ao reforço da coesão económica, social e territorial da União,
- um regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho destinado a alterar o regulamento relativo ao programa “Horizonte 2020”, com a finalidade de melhorar a pesquisa sobre o valor acrescentado que as minorias nacionais e a diversidade cultural e linguística podem ter para o desenvolvimento social e económico nas regiões da UE».

60 V., neste sentido, Decisão 2017/652.

61 V., neste sentido, Acórdão de 12 de setembro de 2017, Anagnostakis/Comissão (C-589/15 P, EU:C:2017:663, n.º 47).

V. Quanto ao recurso perante o Tribunal Geral

133. Como já precisei no n.º 62 das presentes conclusões, considero que o primeiro e terceiro fundamentos do presente recurso devem ser julgados procedentes. O acórdão recorrido deve, assim, na minha opinião, ser anulado nessa parte.

134. Nos termos do artigo 61.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, em caso de anulação da decisão do Tribunal Geral, o Tribunal de Justiça pode decidir definitivamente o litígio, se estiver em condições de ser julgado, ou remeter o processo ao Tribunal Geral, para julgamento.

135. Considero que o Tribunal de Justiça está em condições de decidir sobre o recurso. Basta, em meu entender, constatar que a Comissão cometeu um erro de direito ao considerar que a proposta de ICE estava manifestamente fora da competência da Comissão e que a condição do artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011 não estava preenchida. Por conseguinte, considero que há que anular a decisão controvertida nessa parte. Caberá à Comissão extrair daí todas as consequências.

VI. Quanto às despesas

136. Concluída a minha análise, proponho que o primeiro e terceiro fundamentos de recurso sejam julgados procedentes.

137. Resulta do artigo 184.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça que, se o recurso da decisão do Tribunal Geral for julgado procedente e o Tribunal de Justiça decidir definitivamente o litígio, decidirá igualmente sobre as despesas.

138. Segundo o artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, aplicável aos recursos de decisões do Tribunal Geral por força do artigo 184.º, n.º 1, do mesmo regulamento, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido.

139. Tendo os recorrentes pedido a condenação da Comissão nas despesas e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas.

140. Em conformidade com o artigo 184.º, n.º 4, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, as partes intervenientes suportarão as suas próprias despesas.

VII. Conclusão

141. Tendo em conta o exposto, proponho ao Tribunal de Justiça que decida o seguinte:

- 1) É anulado o Acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 10 de maio de 2016, Izsák e Dabis/Comissão (T-529/13, EU:T:2016:282).
- 2) É anulada a Decisão C(2013) 4975 final da Comissão, de 25 de julho de 2013, que recusou o registo da proposta de iniciativa de cidadania intitulada «Política de coesão para a igualdade das regiões e a manutenção das culturas regionais».
- 3) A Comissão Europeia é condenada nas despesas.
- 4) A Hungria, a Roménia e a República Eslovaca suportam as suas próprias despesas.