



## Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

7 de março de 2019\*

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Direito institucional — Iniciativa de cidadania — Regulamento (UE) n.º 211/2011 — Registo da proposta de iniciativa de cidadania — Artigo 4.º, n.º 2, alínea b) — Condição de a proposta não estar manifestamente fora da competência da Comissão Europeia para apresentar uma proposta de ato jurídico para efeitos de aplicação dos Tratados — Ónus da prova — Coesão económica, social e territorial — Artigo 174.º TFUE — Iniciativa de cidadania “Política de coesão para a igualdade das regiões e a manutenção das culturas regionais” — Pedido de registo — Recusa da Comissão»

No processo C-420/16 P,

que tem por objeto um recurso de uma decisão do Tribunal Geral nos termos do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, interposto em 28 de julho de 2016,

**Balázs-Árpád Izsák**, residente em Târgu Mureş (Roménia),

**Attila Dabis**, residente em Budapeste (Hungria),

representados por D. Sobor, ügyvéd,

recorrentes,

sendo as outras partes no processo:

**Comissão Europeia**, representada por K. Banks, K. Talabér-Ritz, H. Krämer e B.-R. Killmann, na qualidade de agentes,

recorrida em primeira instância,

**Hungria**, representada por M. Z. Fehér, na qualidade de agente,

**República Helénica**,

**Roménia**, representada por R. H. Radu, C. R. Canţăr, C.-M. Florescu, L. Liţu e E. Gane, na qualidade de agentes,

**República Eslovaca**, representada por B. Ricziová, na qualidade de agente,

intervenientes em primeira instância,

\* Língua do processo: húngaro.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: R. Silva de Lapuerta, vice-presidente do Tribunal de Justiça, exercendo funções de presidente da Primeira Secção, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan e S. Rodin (relator), juízes,

advogado-geral: P. Mengozzi,

secretário: R. Šereš, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 3 de maio de 2018,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 4 de outubro de 2018,

profere o presente.

**Acórdão**

- 1 Com o presente recurso, 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, a seguir «acórdão recorrido», EU:T:2016:282), pelo qual este negou provimento ao recurso de anulação da Decisão C (2013) 4975 final da Comissão Europeia, 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 em 18 de junho de 2013 (a seguir «decisão controvertida»).

**Quadro jurídico**

- 2 O Regulamento (UE) n.º 211/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, sobre a iniciativa de cidadania (JO 2011, L 65, p. 1; retificação no JO 2012, L 94, p. 49), enuncia, nos seus considerandos 1, 2, 4 e 10:

«(1) O Tratado da União Europeia (TUE) reforça a cidadania da União e melhora o seu funcionamento democrático, prevendo nomeadamente que todos os cidadãos têm o direito de participar na vida democrática da União através de uma iniciativa de cidadania europeia. Esse direito oferece aos cidadãos a possibilidade de abordarem diretamente a Comissão, convidando-a a apresentar uma proposta de ato jurídico da União para aplicar os Tratados, semelhante ao direito conferido ao Parlamento Europeu pelo artigo 225.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e ao Conselho pelo artigo 241.º [TFUE].

(2) Os procedimentos e as condições para a apresentação de uma iniciativa de cidadania deverão ser claros, simples, de fácil aplicação e adequados à natureza da iniciativa de cidadania, por forma a incentivar a participação dos cidadãos e a tornar a União mais acessível. Deverão lograr um equilíbrio judicioso entre direitos e obrigações.

[...]

(4) A Comissão deverá prestar aos cidadãos, a pedido destes, informações e conselhos informais sobre as iniciativas de cidadania, nomeadamente no tocante aos critérios de registo.

[...]

(10) A fim de garantir a coerência e a transparência das iniciativas de cidadania propostas e de evitar situações em que sejam recolhidas assinaturas para uma proposta de iniciativa de cidadania que não cumpra as condições previstas no presente regulamento, deverá ser obrigatório proceder ao seu registo num sítio da Internet disponibilizado pela Comissão antes de proceder à recolha das declarações necessárias de apoio dos cidadãos. Todas as iniciativas de cidadania propostas que cumpram as condições estabelecidas no presente regulamento deverão ser registadas pela Comissão. A Comissão deverá gerir este registo de acordo com os princípios gerais da boa administração.»

3 O artigo 1.º do Regulamento n.º 211/2011 dispõe:

«O presente regulamento estabelece os procedimentos e as condições para a apresentação de uma iniciativa de cidadania, tal como previsto no artigo 11.º [TUE] e no artigo 24.º [TFUE].»

4 Nos termos do artigo 2.º deste regulamento:

«Para efeitos do presente regulamento, entende-se por:

1) “Iniciativa de cidadania”, uma iniciativa apresentada à Comissão nos termos do presente regulamento pela qual esta é convidada a apresentar, no âmbito das suas atribuições, uma proposta adequada sobre matérias em relação às quais os cidadãos consideram necessário um ato jurídico da União para aplicar os Tratados, e que tenha recebido o apoio de pelo menos um milhão de subscritores elegíveis, provenientes de pelo menos um quarto dos Estados-Membros;

[...]

3) “Organizadores”, as pessoas singulares que formem um comité de cidadãos responsável pela preparação de uma iniciativa de cidadania e pela sua apresentação à Comissão.»

5 O artigo 4.º, n.ºs 1 a 3, do referido regulamento prevê:

«1. Antes de dar início à recolha das declarações de apoio dos subscritores de uma proposta de iniciativa de cidadania, compete aos organizadores registá-la junto da Comissão, prestando as informações constantes do [A]nexo II, em especial sobre o objeto e os objetivos da iniciativa de cidadania proposta.

Essas informações são prestadas numa das línguas oficiais da União, num registo eletrónico disponibilizado pela Comissão para esse efeito (“registo”).

Os organizadores facultam para o registo, e se for caso disso no seu sítio na Internet, informações regularmente atualizadas sobre as fontes de apoio e de financiamento da proposta de iniciativa de cidadania.

Após a confirmação do registo nos termos do n.º 2, os organizadores podem apresentar versões da proposta de iniciativa de cidadania noutras línguas oficiais da União para inclusão no registo. A tradução da proposta de iniciativa de cidadania para outras línguas oficiais da União é da responsabilidade dos organizadores.

A Comissão cria um ponto de contacto para prestar informações e assistência.

2. No prazo de dois meses a contar da receção das informações constantes do [A]nexo 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;

[...]

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

Caso se recuse a registar uma proposta de iniciativa de cidadania, a Comissão informa os organizadores dos fundamentos dessa recusa e de todas as vias de recurso judiciais e extrajudiciais de que dispõem.»

### **Antecedentes do litígio e decisão controvertida**

- 6 Os antecedentes do litígio, conforme resultam do acórdão recorrido, podem ser resumidos da seguinte forma.
- 7 Em 18 de junho de 2013, os recorrentes, juntamente com outras cinco pessoas, apresentaram à Comissão uma proposta de iniciativa de cidadania europeia (a seguir «ICE»), intitulada «Política de coesão para a igualdade das regiões e a manutenção das culturas regionais» (a seguir «proposta de ICE em causa»).
- 8 No registo disponibilizado em linha pela Comissão para esse efeito, os recorrentes forneceram, em conformidade com o artigo 4.º, n.º 1 do Regulamento n.º 211/2011, as informações mínimas descritas no Anexo II deste regulamento (a seguir «informações exigidas»), nomeadamente no que respeita à exposição sumária do objeto e dos objetivos da proposta de ICE em causa.
- 9 Das informações fornecidas pelos recorrentes a título das informações exigidas resultava que a proposta de ICE em causa pretendia que a União, no âmbito da sua política de coesão, prestasse especial atenção às regiões cujas características étnicas, culturais, religiosas ou linguísticas diferem das regiões circundantes.
- 10 Em conformidade com o Anexo II do Regulamento n.º 211/2011, os recorrentes juntaram, em anexo às informações fornecidas a título das informações exigidas, dados mais concretos sobre o objeto, os objetivos e o contexto da proposta de ICE em causa (a seguir «informações complementares»).
- 11 Segundo os recorrentes, para responder aos valores fundamentais definidos nos artigos 2.º e 3.º TUE, a política de coesão regulada pelos artigos 174.º a 178.º TFUE devia contribuir para a manutenção das características étnicas, culturais, religiosas ou linguísticas específicas das regiões com uma minoria nacional, que estavam ameaçadas pela integração económica europeia, e para a correção das desvantagens e das discriminações que afetam o desenvolvimento económico dessas regiões. Por conseguinte, o ato proposto devia conceder às regiões com uma minoria nacional uma possibilidade de aceder aos fundos, aos recursos e aos programas da política de coesão da União igual à das regiões atualmente elegíveis, como as enumeradas no Anexo I 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) (JO 2003, L 154, p. 1). Segundo os recorrentes, essas garantias podiam incluir a criação de instituições regionais autónomas, investidas de poderes suficientes para ajudar as regiões com uma minoria nacional a manter as suas características nacionais, linguísticas e culturais, bem como a sua identidade.

- 12 Através da decisão controvertida, a Comissão recusou o registo da proposta de ICE em causa, dado que resultava de um exame aprofundado das disposições dos Tratados referidas nessa proposta, e das restantes bases jurídicas possíveis, que a referida proposta estava manifestamente fora do âmbito das suas competências que lhe permitem submeter uma proposta de adoção de um ato jurídico da União para efeitos de aplicação dos Tratados.

### **Tramitação do processo no Tribunal Geral e acórdão recorrido**

- 13 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 27 de setembro de 2013, os recorrentes interpuseram recurso de anulação da decisão controvertida.
- 14 Em apoio do seu recurso, invocaram um fundamento único, relativo ao facto de a Comissão ter cometido erros de direito ao recusar o registo da proposta de ICE em causa com fundamento no artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011.
- 15 No acórdão recorrido, o Tribunal Geral declarou, em substância, que a Comissão não cometeu nenhum erro de direito ao considerar que a proposta de ICE em causa estava manifestamente fora da sua competência para apresentar uma proposta de ato jurídico a este respeito.
- 16 Por conseguinte, negou provimento ao recurso.

### **Pedidos das partes**

- 17 Os recorrentes pedem ao Tribunal de Justiça que se digne:
- anular o acórdão recorrido e a decisão controvertida;
  - a título subsidiário, anular o acórdão recorrido e remeter o processo ao Tribunal Geral; e
  - condenar a Comissão nas despesas;
- 18 A Hungria pede ao Tribunal de Justiça que se digne anular o acórdão recorrido e decidir do mérito do processo ou remetê-lo ao Tribunal Geral.
- 19 A Comissão, a Roménia e a República Eslovaca pedem ao Tribunal de Justiça que se digne negar provimento ao recurso e condenar os recorrentes nas despesas.

### **Quanto ao pedido de reabertura da fase oral do processo**

- 20 Em conformidade com o artigo 82.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a fase oral do processo foi encerrada após a apresentação, em 4 de outubro de 2018, das conclusões do advogado-geral P. Mengozzi.
- 21 Por carta de 1 de novembro de 2018, a Roménia pediu que fosse ordenada a reabertura da fase oral do processo.
- 22 Este Estado-Membro, pondo em causa o raciocínio do advogado-geral nos n.ºs 51 a 55 das suas conclusões, alega, em substância, que este apresentou dois argumentos que não foram debatidos entre as partes. Em primeiro lugar, o advogado-geral incluiu as regiões com uma minoria nacional na categoria das regiões transfronteiriças referidas no artigo 174.º, terceiro parágrafo, TFUE. Em segundo lugar, afirmou que a referência às regiões transfronteiriças que figura no artigo 174.º TFUE é

suscetível de pôr em causa a conclusão segundo a qual este artigo deve ser aplicado em conformidade com a situação política, administrativa e institucional dos Estados-Membros e, por conseguinte, em conformidade com o artigo 4.º, n.º 2, TUE.

- 23 A este respeito, resulta do artigo 252.º, segundo parágrafo, TFUE que ao advogado-geral cabe apresentar publicamente, com toda a imparcialidade e independência, conclusões fundamentadas sobre as causas que, nos termos do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, requeiram a sua intervenção, entendendo-se que o Tribunal de Justiça não está vinculado pelas conclusões nem pela sua fundamentação (v., neste sentido, Acórdãos de 18 de julho de 2013, Comissão e o./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, n.º 57, e de 6 de outubro de 2015, Comissão/Andersen, C-303/13 P, EU:C:2015:647, n.º 33).
- 24 Por conseguinte, o desacordo de uma parte com as referidas conclusões, sejam quais forem as questões examinadas nas mesmas, não constitui, por si, um fundamento justificativo da reabertura da fase oral do processo (Acórdãos de 22 de novembro de 2012, E.ON Energie/Comissão, C-89/11 P, EU:C:2012:738, n.º 62, e de 17 de setembro de 2015, Mory e o./Comissão, C-33/14 P, EU:C:2015:609, n.º 26).
- 25 Assim sendo, o artigo 83.º do Regulamento de Processo permite ao Tribunal de Justiça, a qualquer momento, ouvido o advogado-geral, ordenar a reabertura da fase oral do processo, designadamente quando o processo deva ser resolvido com base num argumento que não foi debatido entre os interessados (Acórdão de 21 de dezembro de 2016, Conselho/Frente Polisário, C-104/16 P, EU:C:2016:973, n.º 62).
- 26 Contudo, tal não sucede no caso vertente.
- 27 A este respeito, há que salientar, por um lado, que a Roménia procede parcialmente a uma leitura errada das conclusões. O raciocínio do advogado-geral exposto nos n.ºs 51 a 55 das suas conclusões diz respeito à questão de saber se as regiões com uma minoria nacional podem ser qualificadas de regiões na aceção do artigo 174.º, terceiro parágrafo, TFUE, em particular, de regiões com limitações demográficas graves e permanentes e, neste contexto, se a lista de limitações que figura nessa disposição tem caráter indicativo ou taxativo. Ora, esta questão, relativa, nomeadamente, ao caráter da referida lista, que foi suscitada pelos recorrentes no seu recurso, foi amplamente debatida entre as partes.
- 28 Em face do exposto, o Tribunal de Justiça, ouvido o advogado-geral, considera que não há que ordenar a reabertura da fase oral do processo.

### **Quanto ao presente recurso**

- 29 Em apoio do seu recurso, os recorrentes invocam cinco fundamentos. 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. 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 prende-se com a violação do artigo 4.º, n.º 2, 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 e das disposições dos Tratados relativas à proibição de discriminação. O quinto fundamento é relativo a uma interpretação errada do conceito de «abuso de direito» na decisão sobre as despesas.

- 30 Além disso, no seu pedido de audiência de alegações, os recorrentes pediram, com base no artigo 127.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, para deduzir três novos fundamentos, relativos, respetivamente, à violação do princípio da boa administração, ao não registo parcial da proposta de ICE em causa, e a uma violação do princípio da igualdade de tratamento.
- 31 Há que começar, desde logo, por examinar conjuntamente o primeiro, segundo e terceiro fundamentos de recurso, na medida em que, através destes fundamentos, os recorrentes acusam, em substância, o Tribunal Geral de ter, nomeadamente nos n.ºs 72 a 74, 81 e 85 a 87 do acórdão recorrido, cometido erros ao considerar que os artigos 174.º a 178.º TFUE, relativos à política de coesão da União, não podiam constituir uma base jurídica para a adoção do ato proposto.

### *Argumentos das partes*

- 32 Com o seu primeiro fundamento, os recorrentes alegam que o Tribunal Geral violou os seus direitos processuais, conforme decorrem do artigo 47.º da Carta e do artigo 92.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, ao concluir, nos n.ºs 81 e 85 do acórdão recorrido, que não demonstraram 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 nem 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. Com efeito, os recorrentes alegam que o Tribunal Geral devia, antes de proferir essa conclusão, tê-los informado que lhes cabia fazer prova desses factos.
- 33 Por conseguinte, segundo os recorrentes, o Tribunal Geral pronunciou-se com base em meras suposições, tal como resulta, aliás, da formulação do n.º 87 do acórdão recorrido.
- 34 Segundo a Comissão e a República Eslovaca, este fundamento deve ser julgado improcedente por ser desprovido de fundamento.
- 35 Com o seu segundo fundamento, os recorrentes, apoiados pela Hungria, acusam o Tribunal Geral de, em substância, ter violado o artigo 11.º, n.º 4, TUE e de não ter respeitado a condição evocado no artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011 ao considerar, nos n.ºs 72 a 74 do acórdão recorrido, que os artigos 174.º, 176.º, 177.º e 178.º TFUE não podiam constituir uma base jurídica para adotar o ato proposto e que, como tal, a proposta de ICE não preenchia esta condição.
- 36 A este respeito sustentam, desde logo, que as disposições relevantes dos Tratados UE e FUE não limitam o direito de propor uma ICE aos domínios em que a União dispõe de competência exclusiva. Este direito também pode ser exercido nos domínios de competências partilhadas, incluindo, por conseguinte, no âmbito da política de coesão. A proposta de ICE em causa, apresentada com base nos artigos 174.º a 178.º TFUE, pressupõe um processo legislativo aplicável às competências partilhadas.
- 37 Ora, segundo os recorrentes, o Tribunal Geral, nos n.ºs 73 e 74 do acórdão recorrido, resumiu de forma errada as informações complementares e, assim, atribuiu à proposta de ICE em causa um conteúdo que não era passível de ser deduzido dos documentos transmitidos pelos organizadores. Com efeito, estes esperavam claramente que o ato proposto, em primeiro lugar, definisse o conceito de «região com uma minoria nacional» e que criasse o quadro jurídico e institucional dessa região e, em segundo lugar, que designasse, em anexo, de forma nominativa as regiões com uma minoria nacional existentes. Em contrapartida, os organizadores não esperavam que o ato proposto obrigasse os Estados-Membros a definir o referido conceito ou a criar a lista das regiões. O facto de os organizadores não terem detalhado o procedimento a seguir para adotar o ato proposto não pode ter efeitos no registo da proposta de ICE em causa, uma vez que os artigos 174.º a 178.º TFUE permitem à Comissão apresentar uma proposta de tal ato.

- 38 Em seguida, os recorrentes e a Hungria alegam que, de qualquer modo, o Tribunal Geral violou o artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011, ao ter considerado que a condição aí enunciada não estava preenchida no caso vertente. Com efeito, resulta de uma interpretação gramatical desta disposição que a Comissão só pode recusar o registo de uma proposta de ICE se esta estiver manifestamente fora da competência da Comissão para apresentar uma proposta de ato jurídico da União para efeitos de aplicação dos Tratados. Ora, independentemente de a Comissão ter excedido o seu poder de apreciação aquando do registo da proposta de ICE, a proposta de ICE em causa insere-se claramente no âmbito da política de coesão e tem por objetivo melhorar o quadro regulamentar existente, a fim de salvaguardar os objetivos prosseguidos e os valores reconhecidos pela União. Logo, ao confirmar esta conclusão errada da Comissão, o Tribunal Geral cometeu um erro de direito.
- 39 Por último, os recorrentes acusam o Tribunal Geral de não se ter pronunciado, no acórdão recorrido, sobre a questão da interpretação do artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011 no que respeita ao caráter manifesto da falta de competência da Comissão. Segundo estes, o Tribunal Geral violou assim o dever de fundamentação que lhe incumbe, e este vício de falta de fundamentação justifica, por si só, a anulação do acórdão recorrido.
- 40 Segundo a Comissão, cuja posição é partilhada pela Roménia e pela República Eslovaca, na medida em que, com o seu segundo fundamento, os recorrentes põem em causa as conclusões do Tribunal Geral relativas ao objeto da proposta de ICE em causa, que incluem uma apreciação de natureza factual que é da competência exclusiva do Tribunal Geral, este fundamento deve ser julgado inadmissível. Em todo o caso, o fundamento é inoperante ou improcedente. Foi corretamente que o Tribunal Geral considerou, nos n.ºs 66 a 90 do acórdão recorrido, que, à luz da proposta de ICE em causa e no âmbito de um primeiro exame dos elementos à disposição da Comissão, esta não podia manifestamente propor a adoção de um ato da União correspondente ao ato proposto, com base nos artigos 174.º, 176.º, 177.º e 178.º TFUE.
- 41 A Roménia salienta, em particular, o facto de a União não ter, com base nos Tratados, competência legislativa expressa no domínio da proteção das pessoas pertencentes a minorias nacionais. Além disso, a União não pode agir neste domínio desviando da sua finalidade as competências de que dispõe noutros domínios, como a cultura, a educação ou a política regional. Por último, a União Europeia não pode, evidentemente, adquirir novas competências no domínio da proteção das pessoas pertencentes a minorias nacionais por intermédio de uma ICE.
- 42 A República Eslovaca acrescenta, nomeadamente, que, contrariamente ao que alegam os recorrentes, o artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011 não pode ser interpretado, pelo mero facto de constar dessa disposição o advérbio «manifestamente», no sentido de que a Comissão se deve limitar, na fase de registo de uma proposta de ICE, a um exame *prima facie*. No caso vertente, não era necessário que o Tribunal Geral tomasse posição, no acórdão recorrido, sobre o significado desse termo.
- 43 Este Estado-Membro salienta, além disso, que a crítica que os recorrentes dirigem à conclusão tecida pelo Tribunal Geral no n.º 73 do acórdão recorrido, segundo a qual o ato proposto devia obrigar os Estados-Membros a definir o conceito de «região com uma minoria nacional» e a criar uma lista dessas regiões, decorre de um erro que figura na versão húngara desse número.
- 44 Os recorrentes contrapõem a este respeito que, em qualquer caso, há que dar prioridade à versão húngara do acórdão recorrido, uma vez que o húngaro é a língua do processo no caso vertente.
- 45 Com o seu terceiro fundamento, os recorrentes, apoiados pela Hungria, censuram o Tribunal Geral, em substância, por ter procedido a uma interpretação errada do artigo 174.º TFUE, conjugado com o artigo 4.º, n.º 2, TFUE, na medida em que parece ter conferido um caráter taxativo à lista das «limitações» que figura no artigo 174.º, terceiro parágrafo, TFUE.

- 46 A este respeito, segundo os recorrentes, resulta, nomeadamente, de forma clara das versões húngara e inglesa desta disposição que a referida lista tem caráter indicativo. Ora, ainda que o Tribunal Geral não se tenha pronunciado expressamente sobre este ponto, pode inferir-se da constatação que efetuou no n.º 86 do acórdão recorrido, que este considerou que essa lista tem caráter taxativo. De qualquer forma, ainda que se considerasse que o Tribunal Geral, no n.º 87 do acórdão recorrido, reconheceu implicitamente a possibilidade de a referida lista poder ser alargada, ter-se-ia de concluir daí que, com essa fundamentação ambígua, o Tribunal Geral violou o seu dever de fundamentação.
- 47 Além disso, ao ter concluído, nesse mesmo n.º 87 do acórdão recorrido, que não ficou demonstrado que as características étnicas, culturais, religiosas ou linguísticas das regiões com uma minoria nacional constituem sistematicamente, para o desenvolvimento dessas regiões, uma limitação em relação às regiões circundantes, o Tribunal Geral violou igualmente o artigo 174.º, terceiro parágrafo, TFUE, uma vez que vários argumentos e dados estatísticos juntos ao processo no Tribunal Geral provam que as regiões com uma minoria nacional sofrem de uma limitação demográfica grave e permanente.
- 48 Os recorrentes alegam ainda que o próprio artigo 3.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1059/2003 também já permite a tomada em consideração de certas especificidades das regiões com uma minoria nacional no âmbito da política de coesão.
- 49 Apoiando-se, em substância, nesta argumentação, a Hungria recorda, nomeadamente, que já existem, no direito da União, atos jurídicos que têm em conta, no âmbito da política de coesão, as características referidas na proposta de ICE em causa.
- 50 Subscrevendo o raciocínio do Tribunal Geral que é objeto do terceiro fundamento de recurso, a Comissão, a Roménia e a República Eslovaca consideram que este fundamento deve ser julgado improcedente por ser infundado.

### ***Apreciação do Tribunal de Justiça***

- 51 A título preliminar, no que respeita ao processo de registo de uma proposta de ICE, cumpre salientar que, ao abrigo do artigo 4.º do Regulamento n.º 211/2011, incumbe à Comissão verificar se a referida proposta preenche as condições de registo previstas, nomeadamente, no n.º 2, alínea b), deste artigo. Assim sendo, em conformidade com os n.ºs 1 e 2 do referido artigo, devem ser tomadas em consideração as informações relativas ao objeto e aos objetivos da proposta de ICE fornecidas pelos organizadores da ICE, a título obrigatório ou facultativo, em conformidade com o Anexo II do referido regulamento (Acórdão de 12 de setembro de 2017, Anagnostakis/Comissão, C-589/15 P, EU:C:2017:663, n.º 45).
- 52 Como relembrado 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 (Acórdão de 12 de setembro de 2017, Anagnostakis/Comissão, C-589/15 P, EU:C:2017:663, n.º 47).
- 53 Além disso, em conformidade com os objetivos prosseguidos pela ICE, 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 ICE (Acórdão de 12 de setembro de 2017, Anagnostakis/Comissão, C-589/15 P, EU:C:2017:663, n.º 49).

- 54 Assim, 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 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), do referido regulamento (Acórdão de 12 de setembro de 2017, Anagnostakis/Comissão, C-589/15 P, EU:C:2017:663, n.º 50).
- 55 É, portanto, à luz destes princípios que há que analisar se o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao considerar, com base nas apreciações efetuadas nos n.ºs 72 a 89 do acórdão recorrido, que a Comissão podia legitimamente considerar que nem os artigos 174.º a 178.º TFUE nem outras disposições deste Tratado permitiam a adoção do ato proposto e que esta instituição podia, portanto, recusar o registo desta proposta.
- 56 A este respeito, importa salientar, antes de mais, que resulta da proposta de ICE em causa, conforme descrita, de forma mais detalhada, nomeadamente, nos n.ºs 3 e 5 a 8 do acórdão recorrido, que o objetivo desta proposta era assegurar que, através da adoção do ato proposto, a União concedesse, no âmbito da sua política de coesão, uma especial atenção às «regiões com uma minoria nacional», ou seja, às regiões cujas características étnicas, culturais, religiosas ou linguísticas que diferem das características das regiões circundantes. Era portanto, mais concretamente, pedido à União que tomasse, com base, nomeadamente, nos artigos 174.º a 178.º TFUE, medidas de apoio, de preservação ou de desenvolvimento a favor destas regiões, ou, pelo menos, que tivesse mais em conta estas regiões, que, na opinião dos organizadores, sofrem frequentemente de desvantagens relativamente às regiões circundantes.
- 57 No que se refere ao exame que, no caso vertente, o Tribunal Geral efetuou para verificar se os artigos 174.º a 178.º TFUE podiam constituir bases jurídicas para estes fins, há que observar, em primeiro lugar, que este abordou esta questão, nomeadamente nos n.ºs 81, 85 e 87 do acórdão recorrido, visados pelo primeiro fundamento de recurso, como tratando-se essencialmente de uma apreciação dos factos e dos elementos de prova, fazendo, a este nível, impender o ónus da prova sobre os recorrentes.
- 58 Assim, após ter afirmado, no n.º 80 do acórdão recorrido, que a argumentação dos recorrentes neste contexto assentava em alegações que não foram de forma alguma fundamentadas nem, *a fortiori*, demonstradas, o Tribunal Geral, por um lado, no n.º 81 do acórdão recorrido, concluiu que os recorrentes não tinham demonstrado que a execução da política de coesão da União, quer pela União quer pelos Estados-Membros, ameaçava as características específicas das regiões com uma minoria nacional
- 59 Por outro lado, o Tribunal Geral considerou, no n.º 85 do acórdão recorrido, que os recorrentes também não tinham demonstrado que as características étnicas, culturais, religiosas ou linguísticas específicas das regiões com uma minoria nacional podiam ser consideradas uma limitação demográfica grave e permanente, na aceção do artigo 174.º, terceiro parágrafo, TFUE.
- 60 Ora, com este raciocínio, o Tribunal Geral cometeu um erro de direito.
- 61 Há que observar, antes de mais, que a questão de saber se a medida proposta no contexto de uma ICE se enquadra na 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 n.º 211/2011, constitui, à primeira vista, não uma questão de facto ou de apreciação de prova sujeita, enquanto tal, às regras em matéria de ónus da prova, mas essencialmente uma questão de interpretação e de aplicação das disposições dos Tratados em causa.

- 62 Assim, quando é apresentado à Comissão um pedido de registo de uma proposta de ICE, não lhe compete, nessa fase, verificar se é apresentada prova de todos os elementos de facto invocados nem se a fundamentação subjacente à proposta e às medidas propostas é suficiente. Deve limitar-se a analisar, para efeitos da apreciação do respeito da condição de registo prevista no artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011, se, de um ponto de vista objetivo, tais medidas, consideradas em abstrato, podem ser adotadas com base nos Tratados.
- 63 Daqui resulta que, ao ter considerado que os recorrentes estavam obrigados a provar que as condições para a adoção do ato proposto com base nos artigos 174.º, 176.º, 177.º e 178.º TFUE estavam preenchidas no caso vertente, o Tribunal Geral procedeu, como salientou o advogado-geral, em substância, nos n.ºs 35 a 38 e 57 a 61 das suas conclusões, a uma interpretação errada da condição de registo prevista no artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011 e da repartição de tarefas entre os organizadores de uma ICE e a Comissão no âmbito do correspondente processo de registo.
- 64 Com efeito, tal premissa não pode ser conforme com os princípios, recordados nos n.ºs 53 e 54 do presente acórdão, segundo os quais a Comissão, quando lhe é apresentada uma proposta de ICE, deve interpretar e aplicar a referida condição de registo de forma a assegurar um acesso fácil à ICE e que só pode recusar o registo desta proposta se esta estiver manifestamente fora da sua competência (v., neste sentido, Acórdão de 12 de setembro de 2017, Anagnostakis/Comissão, C-589/15 P, EU:C:2017:663, n.ºs 49 e 50).
- 65 Em segundo lugar, na medida em que os recorrentes acusam o Tribunal Geral, mais especificamente, de ter, designadamente no n.º 86 do acórdão recorrido, interpretado erradamente o artigo 174.º TFUE, conjugado com o artigo 4.º, n.º 2, alínea c), TFUE, há que salientar que, nos n.ºs 85 a 89 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral procedeu, em substância, à análise da questão de saber se regiões como as que são objeto da proposta de ICE em causa, isto é, regiões com uma minoria nacional, podem, tendo em conta as suas características, ser consideradas regiões na aceção do artigo 174.º TFUE e, assim, ser objeto de medidas no âmbito da política de coesão da União, adotadas ao abrigo desta disposição.
- 66 Neste contexto, após ter examinado, em particular, se essas características, de natureza étnica, cultural, religiosa ou linguística, estão abrangidas pelo âmbito do conceito de «limitações demográficas graves e permanentes», na aceção do artigo 174.º, terceiro parágrafo, TFUE, o Tribunal Geral, no n.º 89 do acórdão recorrido, respondeu negativamente a esta questão.
- 67 O Tribunal Geral considerou, nomeadamente, no n.º 86 do acórdão recorrido, que não se pode deduzir da redação do artigo 174.º, terceiro parágrafo, TFUE ou do direito derivado que o referido conceito «poderia incluir as características étnicas, culturais, religiosas ou linguísticas específicas das regiões com uma minoria nacional».
- 68 A este respeito, é certo que o artigo 174.º TFUE descreve os objetivos da política de coesão da União em termos gerais e confere à União uma ampla margem de discricionariedade quanto às ações que pode empreender em matéria de coesão económica, social e territorial, tendo em conta uma conceção ampla das regiões que podem ser afetadas por essas ações.
- 69 Em particular, a lista, que figura no artigo 174.º, terceiro parágrafo, TFUE, dos exemplos de regiões «com limitações naturais ou demográficas graves e permanentes» tem, como demonstra a utilização dos termos «[e]ntre as regiões em causa» e «tais como» nesta disposição, um carácter indicativo e não taxativo.
- 70 Não obstante, e como salientou o Tribunal Geral nos n.ºs 87 e 89 do seu acórdão, não se pode considerar que as características étnicas, culturais, religiosas ou linguísticas específicas das regiões com uma minoria nacional constituam sistematicamente, para o seu desenvolvimento económico, uma limitação em relação às regiões circundantes.

- 71 Daqui resulta que, ao ter excluído, nos n.ºs 85 a 89 do acórdão recorrido, que uma região com uma minoria nacional possa, à luz das suas características étnicas, culturais, religiosas ou linguísticas específicas, ser sistematicamente parte das «regiões com limitações naturais ou demográficas graves e permanentes», na aceção do artigo 174.º, terceiro parágrafo, TFUE, o Tribunal Geral interpretou corretamente o conceito de «região em causa» que consta desta disposição e, por conseguinte, não cometeu um erro de direito quanto a este ponto.
- 72 Decorre das considerações precedentes que, ao ter considerado que, para que a proposta de ICE em causa fosse registada, os recorrentes estavam obrigados a apresentar prova de que a condição prevista no artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011 estava preenchida, o Tribunal Geral cometeu um erro de direito.
- 73 Há, pois, que julgar procedente o presente recurso e, por conseguinte, anular o acórdão recorrido, sem que seja necessário examinar os demais argumentos invocados em apoio do primeiro, segundo e terceiro fundamentos nem os restantes fundamentos do referido recurso. Do mesmo modo, não há que decidir sobre a admissibilidade ou o mérito dos fundamentos novos cuja produção foi pedida pelos recorrentes.

### **Quanto ao litígio em primeira instância**

- 74 Em conformidade com o disposto no artigo 61.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, quando o Tribunal de Justiça anula a decisão do Tribunal Geral, pode decidir definitivamente o litígio, se este estiver em condições de ser julgado, ou remeter o processo ao Tribunal Geral, para julgamento.
- 75 No caso em apreço, o processo está em condições de ser julgado.
- 76 Resulta, nomeadamente, da conclusão constante do n.º 72 do presente acórdão que é procedente o fundamento de recurso dos recorrentes relativo ao facto de a Comissão ter violado o artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011 ao ter recusado o registo da proposta de ICE em causa.
- 77 Por conseguinte, há que anular a decisão controvertida.

### **Quanto às despesas**

- 78 Nos termos do artigo 184.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, se o recurso for julgado procedente e o Tribunal de Justiça decidir definitivamente o litígio, decidirá igualmente sobre as despesas.
- 79 De acordo com o artigo 138.º, n.º 1, deste regulamento, aplicável aos processos de recurso de decisões do Tribunal Geral por força do disposto no artigo 184.º, n.º 1, do referido regulamento, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido.
- 80 Tendo os recorrentes pedido a condenação da Comissão nas despesas e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas relativas aos processos em primeira instância e de recurso.
- 81 De acordo com o artigo 184.º, n.º 4, do mesmo regulamento, os intervenientes suportarão as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Primeira Secção) decide:

- 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, relativa ao pedido de registo da iniciativa de cidadania europeia «Política de coesão para a igualdade das regiões e a manutenção das culturas regionais».**
- 3) **A Comissão Europeia é condenada nas despesas relativas aos processos em primeira instância e de recurso.**
- 4) **A Hungria, a Roménia e a República Eslovaca suportam as suas próprias despesas.**

Assinaturas