



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Décima Secção)

10 de novembro de 2021*

«Direito institucional — Iniciativa de cidadania europeia — Política de coesão — Regiões com uma minoria nacional — Decisão de registo — Recurso de anulação — Ato suscetível de recurso — Admissibilidade — Artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento (UE) n.º 211/2011 — Dever de fundamentação»

No processo T-495/19,

Roménia, representada por E. Gane, R. Hațieganu, L. Lițu e L.-E. Bațagoi, na qualidade de agentes,
recorrente,

contra

Comissão Europeia, representada por H. Stancu, I. Martínez del Peral e H. Krämer, na qualidade de agentes,
recorrida,

apoiada por:

Hungria, representada por M. Fehér, M. Tátrai e K. Szíjjártó, na qualidade de agentes,
interveniente,

que tem por objeto um pedido apresentado ao abrigo do disposto no artigo 263.º TFUE e destinado à anulação da Decisão (UE) 2019/721 da Comissão, de 30 de abril de 2019, sobre a proposta de iniciativa de cidadania intitulada «A política de coesão para a igualdade das regiões e a sustentabilidade das culturas regionais» (JO 2019, L 122, p. 55),

O TRIBUNAL GERAL (Décima Secção),

composto por: A. Kornezov, presidente, E. Buttigieg (relator) e K. Kowalik-Bańczyk, juízes,

secretário: I. Kurme, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 21 de maio de 2021,

profere o presente

* Língua do processo: romeno.

Acórdão

Antecedentes do litígio

- 1 Em 18 de junho de 2013, a proposta de iniciativa de cidadania (a seguir «ICE») intitulada «A política de coesão para a igualdade das regiões e a sustentabilidade das culturas regionais» (a seguir «proposta de ICE controvertida») foi apresentada à Comissão Europeia em conformidade com o artigo 11.º, n.º 4, TUE e com 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).
- 2 Resultava das informações fornecidas pelos organizadores da proposta de ICE controvertida, a título das informações exigidas para o registo de uma proposta de ICE em conformidade com o anexo II do Regulamento n.º 211/2011, que esta proposta pretendia que a União Europeia, no âmbito da política de coesão, prestasse especial atenção às regiões cujas características étnicas, culturais, religiosas ou linguísticas diferem das regiões circundantes. Para essas regiões, que incluem áreas geográficas desprovidas de estruturas dotadas de competências administrativas, a prevenção de qualquer disparidade ou atraso no desenvolvimento económico em relação às regiões circundantes, o apoio ao desenvolvimento económico e a preservação das condições da coesão económica, social e territorial devem ser assegurados de modo a que as suas características permaneçam inalteradas. Para isso, essas regiões devem beneficiar das mesmas oportunidades de acesso aos diferentes fundos da União e deve ser garantida a preservação das suas características e um desenvolvimento económico adequado, de modo a que o desenvolvimento da União possa ser sustentável e a diversidade cultural desta última seja preservada.
- 3 Pela Decisão C(2013) 4975 final, de 25 de julho de 2013, e em aplicação do artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011, a Comissão indeferiu o pedido de registo da proposta de ICE controvertida com o fundamento de que esta estava manifestamente fora do âmbito da sua competência que lhe permite apresentar uma proposta de um ato jurídico da União para efeitos da aplicação dos Tratados.
- 4 Por Acórdão de 10 de maio de 2016, Izsák e Dabis/Comissão (T-529/13, EU:T:2016:282), o Tribunal Geral negou provimento ao recurso de anulação da Decisão C(2013) 4975 final.
- 5 Chamado a pronunciar-se em sede de recurso, o Tribunal de Justiça, por Acórdão de 7 de março de 2019, Izsák e Dabis/Comissão (C-420/16 P, EU:C:2019:177), anulou o Acórdão de 10 de maio de 2016, Izsák e Dabis/Comissão (T-529/13, EU:T:2016:282), e, pronunciando-se ele próprio definitivamente sobre o litígio, anulou a Decisão C(2013) 4975 final.
- 6 Em 30 de abril de 2019, a Comissão adotou a Decisão (UE) 2019/721, sobre a proposta de ICE controvertida (JO 2019, L 122, p. 55, a seguir «decisão impugnada»), através da qual procedeu ao seu registo na aceção do artigo 4.º do Regulamento n.º 211/2011.
- 7 Nos considerandos 1 e 2 da decisão impugnada, a Comissão identificou o objeto e os objetivos da proposta de ICE controvertida segundo os termos apresentados no n.º 2, *supra*.

- 8 Nos considerandos 3 e 4 da decisão impugnada, a Comissão salientou que, para encorajar o recurso do cidadão da União ao mecanismo da ICE e, em última análise, à vida democrática da União, os procedimentos e as condições requeridos para a ICE devem ser claros, simples, fáceis de aplicar e proporcionais à natureza da ICE.
- 9 No considerando 5 da decisão impugnada, a Comissão especificou:
- «Os atos jurídicos da União para efeitos de aplicação dos Tratados podem ser adotados para a definição das missões, dos objetivos prioritários e da organização dos fundos estruturais, o que poderá implicar o agrupamento desses fundos, em conformidade com o disposto no artigo 177.º do Tratado [FUE].»
- 10 No considerando 6 da decisão impugnada, a Comissão indicou que a proposta de ICE controvertida, «na medida em que [visava] a apresentação, por [ela própria], de atos jurídicos que definam as missões, os objetivos prioritários e a organização dos fundos estruturais e desde que as ações a financiar [contribuíssem] para o reforço da coesão económica, social e territorial da União», não estava manifestamente fora do âmbito da sua competência, na aceção do artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011.
- 11 No considerando 7 da decisão impugnada, a Comissão constatou que a proposta de ICE controvertida preenchia os requisitos previstos no artigo 4.º, n.º 2, alíneas a), c) e d), do Regulamento n.º 211/2011 e, no considerando 8, concluiu que esta devia ser registada.
- 12 O artigo 1.º da decisão impugnada dispõe o seguinte:
- «1. É registada a iniciativa de cidadania proposta intitulada “A política de coesão para a igualdade das regiões e a sustentabilidade das culturas regionais”.
2. Podem ser recolhidas declarações de apoio à presente proposta de iniciativa de cidadania, com base no pressuposto de que a mesma visa a apresentação, pela Comissão, de propostas de atos jurídicos que definam as missões, os objetivos prioritários e a organização dos fundos estruturais e de que as ações a financiar conduzam ao reforço da coesão económica, social e territorial da União.»
- 13 O artigo 3.º da decisão impugnada especifica que os destinatários da proposta de ICE controvertida são os organizadores desta.

Tramitação processual e pedidos das partes

- 14 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 8 de julho de 2019, a Roménia interpôs o presente recurso.
- 15 A Comissão apresentou contestação em 27 de setembro de 2019.
- 16 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 8 de outubro de 2019, a Hungria pediu para intervir no presente processo em apoio dos pedidos da Comissão.
- 17 A réplica foi apresentada em 16 de dezembro de 2019.

- 18 Por Decisão do presidente da Décima Secção de 7 de janeiro de 2020, foi admitida a intervenção da Hungria.
- 19 A tréplica foi apresentada em 27 de janeiro de 2020.
- 20 A Hungria apresentou articulado de intervenção em 18 de fevereiro de 2020 e a Roménia apresentou observações sobre o mesmo em 21 de maio de 2020, no prazo fixado. A Comissão não apresentou observações sobre o articulado de intervenção acima referido.
- 21 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 30 de julho de 2020, a Roménia apresentou um pedido de audiência de alegações, em conformidade com o artigo 106.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral.
- 22 Sob proposta do juiz-relator, o Tribunal Geral (Décima Secção) decidiu dar início à fase oral do processo e, no âmbito das medidas de organização do processo previstas no artigo 89.º do Regulamento de Processo, pediu à Comissão e à Hungria que apresentassem observações, se o desejassem, sobre a argumentação da Roménia relativa à admissibilidade do recurso. Ambas as partes apresentaram observações no prazo fixado.
- 23 Foram ouvidas as alegações orais das partes e as suas respostas às questões colocadas pelo Tribunal Geral na audiência de 21 de maio de 2021.
- 24 A Roménia conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:
- anular a decisão impugnada;
 - condenar a Comissão nas despesas.
- 25 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:
- negar provimento ao recurso;
 - condenar a Roménia nas despesas.
- 26 A Hungria conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne negar provimento ao recurso.

Questão de direito

Quanto à admissibilidade do recurso

- 27 A Roménia, abordando a questão da admissibilidade do recurso na perspetiva do carácter recorrível da decisão impugnada e da existência de um interesse em agir, sustentou que o referido recurso era admissível.
- 28 A Comissão, nas observações que apresentou sobre a argumentação da Roménia (v. n.º 22, *supra*), manifestou dúvidas quanto à admissibilidade do recurso.

- 29 Mais especificamente, a Comissão manifestou dúvidas sobre o carácter recorrível da decisão impugnada, na medida em que esta poderia ser considerada um ato preparatório enquanto «primeira etapa do mecanismo da iniciativa de cidadania» que resultaria na adoção pela Comissão da comunicação prevista no artigo 10.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento n.º 211/2011, a qual constituiria um ato recorrível. A este respeito, a Comissão sustentou que, segundo jurisprudência constante, tratando-se de atos ou decisões cuja elaboração se efetua em várias fases, nomeadamente no termo de um procedimento interno, apenas constituem, em princípio, atos suscetíveis de recurso de anulação as medidas que fixam definitivamente a posição da instituição em causa no termo desse procedimento, com exclusão das medidas intermédias cujo objetivo seria preparar a decisão final.
- 30 Para justificar as suas dúvidas, a Comissão sustentou igualmente que resultava da jurisprudência do Tribunal Geral que podia ser interposto recurso de anulação, incluindo por um Estado-Membro, de atos destinados a produzir efeitos jurídicos suscetíveis de causar prejuízo. Ora, segundo a Comissão, no caso de uma decisão de registo de uma proposta de ICE, é difícil saber quais os efeitos jurídicos decorrentes do conteúdo dessa proposta de ICE que podem causar um prejuízo e a quem. A Comissão invocou especificamente o Acórdão de 21 de maio de 2010, França/Comissão (T-425/04, T-444/04, T-450/04 e T-456/04, EU:T:2010:216, n.º 119).
- 31 Tendo em conta as considerações acima referidas, a Comissão submeteu a questão do carácter recorrível da decisão impugnada à apreciação do Tribunal Geral.
- 32 Em contrapartida, a Comissão concordou com a análise da Roménia segundo a qual o exercício pelos Estados-Membros do direito de interpor recurso de anulação de um ato da União não está condicionado pela demonstração de um interesse em agir.
- 33 A Hungria, nas observações que apresentou sobre a argumentação da Roménia (v. n.º 22, *supra*), pronunciou-se a favor da admissibilidade do recurso, sustentando, nomeadamente, que a decisão impugnada constitui um ato recorrível. A Hungria considerou igualmente justificado que o Tribunal Geral se pronunciasse sobre esta questão jurídica a fim de eliminar qualquer incerteza.
- 34 Resulta da argumentação das três partes que estas não contestam que o exercício pelos Estados-Membros do direito de interpor recurso de anulação de um ato da União não está condicionado pela demonstração de um interesse em agir. Com efeito, resulta da jurisprudência que um Estado-Membro, como a Roménia no caso em apreço, tem legitimidade para interpor um recurso de anulação de um ato que produza efeitos jurídicos vinculativos, sem que tenha de demonstrar interesse em agir (v. Acórdão de 13 de outubro de 2011, Deutsche Post e Alemanha/Comissão, C-463/10 P e C-475/10 P, EU:C:2011:656, n.º 36 e jurisprudência referida). Para que o seu recurso seja admissível, um Estado-Membro não tem, portanto, de demonstrar que um ato da União por ele impugnado produz efeitos jurídicos em relação a si (v. Acórdão de 20 de setembro de 2012, França/Comissão, T-154/10, EU:T:2012:452, n.º 37 e jurisprudência referida). O Acórdão de 21 de maio de 2010, França/Comissão (T-425/04, T-444/04, T-450/04 e T-456/04, EU:T:2010:216), invocado pela Comissão (v. n.º 30, *supra*), que, de resto, foi anulado em sede de recurso pelo Acórdão de 19 de março de 2013, Bouygues e Bouygues Télécom/Comissão e o. e Comissão/França e o. (C-399/10 P e C-401/10 P, EU:C:2013:175), de modo algum põe em causa a jurisprudência acima referida.
- 35 Na medida em que a Comissão expressou dúvidas sobre o carácter recorrível da decisão impugnada na aceção do artigo 263.º TFUE e tendo em conta o pedido da Hungria de que o Tribunal Geral se pronuncie expressamente sobre esta questão, importa tecer as seguintes considerações.

- 36 Resulta de jurisprudência constante, desenvolvida no quadro de recursos de anulação interpostos pelos Estados-Membros ou por instituições, que são consideradas atos recorríveis na aceção do artigo 263.º TFUE todas as disposições adotadas pelas instituições, qualquer que seja a sua forma, que visem produzir efeitos jurídicos vinculativos (v. Acórdão de 13 de outubro de 2011, *Deutsche Post e Alemanha/Comissão*, C-463/10 P e C-475/10 P, EU:C:2011:656, n.º 36 e jurisprudência referida).
- 37 Para determinar se um ato produz efeitos jurídicos, deve ter-se em conta, nomeadamente, o seu objeto, o seu conteúdo e a sua substância, bem como o contexto factual e jurídico em que esse ato foi adotado (v. Acórdão de 23 de abril de 2018, *One of Us e o./Comissão*, T-561/14, EU:T:2018:210, n.º 70 e jurisprudência referida).
- 38 No caso em apreço, importa apreciar se a decisão impugnada, adotada pela Comissão com base no artigo 4.º do Regulamento n.º 211/2011, por força da qual esta procedeu ao registo da proposta de ICE controvertida, visa produzir efeitos jurídicos vinculativos, constituindo assim um ato recorrível na aceção do artigo 263.º TFUE.
- 39 A este respeito, como já foi esclarecido pelo juiz da União (Acórdão de 23 de abril de 2018, *One of Us e o./Comissão*, T-561/14, EU:T:2018:210, n.º 73), o Regulamento n.º 211/2011, que era aplicável à data da adoção da decisão impugnada, fixa os procedimentos e os requisitos exigidos para a apresentação de uma ICE. No seu considerando 8, esclarece que é necessário que haja uma estrutura organizacional mínima e, para este fim, prevê a criação de um comité de cidadãos, composto por pessoas singulares (os organizadores) provenientes de, pelo menos, sete Estados-Membros diferentes, que está encarregue da elaboração da ICE e da sua apresentação à Comissão. O Regulamento n.º 211/2011 prevê, no seu artigo 4.º, que a proposta de ICE deve ser registada junto da Comissão e que esse registo se efetua na condição de esta verificar o preenchimento de um certo número de requisitos fixados na disposição acima referida. Entre estes requisitos figura o de que a proposta de ICE em causa não esteja manifestamente fora do âmbito de competência da Comissão ao abrigo da qual pode apresentar uma proposta de ato jurídico da União para efeitos de aplicação dos Tratados [artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011]. O artigo 4.º, n.º 4, do Regulamento n.º 211/2011 prevê que uma proposta de ICE que tenha sido registada deve ser acessível ao conhecimento do público através do registo previsto no artigo 4.º, n.º 1, segundo parágrafo, do mesmo regulamento.
- 40 É unicamente na sequência do registo da proposta de ICE em causa que a recolha das declarações de apoio junto de, pelo menos, um milhão de signatários, provenientes de, pelo menos, um quarto da totalidade dos Estados-Membros, pode ser iniciada. Esta recolha deve ser efetuada no âmbito de procedimentos e requisitos definidos detalhadamente nos artigos 5.º a 8.º do Regulamento n.º 211/2011. Em especial, nos termos do artigo 8.º do Regulamento n.º 211/2011, os organizadores devem apresentar as declarações de apoio recolhidas nos Estados-Membros em causa para verificação e atestação.
- 41 O artigo 9.º, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 211/2011 prevê a possibilidade de os organizadores, desde que tenham sido cumpridos todos os procedimentos e requisitos previstos no referido regulamento, apresentarem a ICE à Comissão, acompanhada de informações sobre qualquer apoio e financiamento obtido para essa iniciativa. Essas informações são publicadas no registo.

- 42 O artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 211/2011 prevê que, quando a Comissão recebe uma ICE em conformidade com o artigo 9.º deste regulamento, deve:
- a) publicá-la sem demora no registo;
 - b) receber os organizadores a um nível adequado para lhes permitir explicar detalhadamente as questões suscitadas pela ICE;
 - c) apresentar no prazo de três meses, por meio de uma comunicação, as suas conclusões jurídicas e políticas sobre a ICE, as medidas que tenciona tomar, se for caso disso, e os motivos que a levam a tomar ou não tomar essas medidas.
- 43 O artigo 10.º, n.º 2, do Regulamento n.º 211/2011 prevê que a comunicação supramencionada deve ser notificada aos organizadores, bem como ao Parlamento Europeu e ao Conselho da União Europeia e deve ser divulgada ao público.
- 44 O artigo 11.º do Regulamento n.º 211/2011 prevê, designadamente, que, no prazo de três meses previsto no artigo 10.º, n.º 1, alínea c), do referido regulamento, é concedida aos organizadores a possibilidade de apresentarem a ICE numa audição pública no Parlamento.
- 45 Resulta das disposições acima apresentadas nos n.ºs 39 a 44 que a decisão de registo de uma proposta de ICE, como a decisão impugnada no caso em apreço, visa produzir efeitos jurídicos vinculativos em relação aos organizadores, instituições e Estados-Membros em causa.
- 46 Com efeito, no que respeita aos organizadores, a decisão de registo acima referida desencadeia o mecanismo de recolha das declarações de apoio e fornece-lhes, nomeadamente, em primeiro lugar, o direito de apresentar a ICE à Comissão e de a explicar detalhadamente [v. n.ºs 41 e 42, alínea b), *supra*], em segundo lugar, o direito de exigir que a Comissão apresente a comunicação referida no artigo 10.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento n.º 211/2011 [v. n.º 42, alínea c), *supra*] e, em terceiro lugar, o direito de apresentar a ICE numa audição pública no Parlamento (v. n.º 44, *supra*). Os direitos acima referidos, criados em relação aos organizadores, são simultaneamente constitutivos de obrigações para as instituições em causa, a saber, a Comissão e o Parlamento, na medida em que a Comissão é obrigada a receber os organizadores e a apresentar a comunicação acima referida e o Parlamento é obrigada a organizar a audição pública acima referida.
- 47 No que respeita aos Estados-Membros em causa, a decisão de registo de uma proposta de ICE cria, a seu respeito, a obrigação de autorizar a recolha das declarações de apoio, de as verificar e de as atestar (v. n.º 40, *supra*).
- 48 As dúvidas da Comissão relativas ao carácter recorrível da decisão impugnada são improcedentes.
- 49 A este respeito, importa afastar a apreciação segundo a qual a decisão de registo de uma proposta de ICE constitui um ato preparatório ou intermédio, cujo objetivo seria preparar a adoção da comunicação prevista no artigo 10.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento n.º 211/2011 (v. n.º 29, *supra*).
- 50 Com efeito, como o juiz da União já declarou, por um lado, o objetivo do processo de registo é evitar que os organizadores façam esforços inúteis por uma ICE que, à partida, não pode conduzir ao resultado desejado e, por outro, a decisão de registar uma proposta de ICE implica uma primeira apreciação desta no plano jurídico e não prejudica a apreciação feita pela Comissão no âmbito da comunicação adotada com base no artigo 10.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento

n.º 211/2011, que inclui as suas «conclusões jurídicas e política» sobre a ICE, as medidas que tenciona tomar, se for caso disso, e os motivos que a levam a tomar ou não tomar essas medidas (v., neste sentido, Acórdão de 23 de abril de 2018, *One of Us e o./Comissão*, T-561/14, EU:T:2018:210, n.º 117 e jurisprudência referida).

- 51 Por outro lado, o Tribunal de Justiça, no Acórdão de 19 de dezembro de 2019, *Puppinck e o./Comissão* (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, n.º 70), esclareceu que o valor acrescentado específico do mecanismo da ICE residia não na certeza do seu resultado, mas nos meios e nas oportunidades que criava para os cidadãos da União de desencadear um debate político nas instituições desta sem terem de esperar pelo desencadeamento de um processo legislativo. Ora, como observa, corretamente, a Comissão, o debate político tanto com os cidadãos como com as instituições tem lugar, nomeadamente, durante a campanha destinada a recolher as declarações de apoio, na reunião com a Comissão e durante a audição pública no Parlamento. Verifica-se, assim, que esse debate político resulta da decisão de registo e do procedimento subsequente e tem lugar antes de a Comissão adotar a comunicação prevista no artigo 10.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento n.º 211/2011.
- 52 Verifica-se, assim, que a decisão de registo de uma proposta de ICE constitui o resultado de uma etapa específica no processo de ICE que produz efeitos jurídicos vinculativos distintos dos produzidos pela comunicação prevista no artigo 10.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento n.º 211/2011, que, de resto, constitui igualmente um ato recorrível, em conformidade com o Acórdão de 23 de abril de 2018, *One of Us e o./Comissão* (T-561/14, EU:T:2018:210).
- 53 Tendo em conta todas as considerações precedentes, importa concluir que a decisão impugnada constitui um ato recorrível, na aceção do artigo 263.º TFUE, e que o presente recurso é admissível.

Quanto ao mérito

- 54 A Roménia invoca dois fundamentos de recurso. O primeiro é relativo à violação do artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011 e, o segundo, à violação do dever de fundamentação. Importa começar por apreciar o segundo fundamento.

Quanto ao fundamento relativo à violação do dever de fundamentação

- 55 A Roménia alega, a título preliminar, que a Comissão dispõe de um amplo poder de apreciação no âmbito do exame do respeito pelo requisito enunciado no artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011 e que, por conseguinte, o dever de fundamentação que lhe incumbe reveste uma importância fundamental.
- 56 Neste contexto, em primeiro lugar, a Roménia acusa a Comissão de não expor, na decisão impugnada, os motivos pelos quais é competente para promover atos relativos ao objeto e aos objetivos da proposta de ICE controvertida, conforme identificados nessa decisão.
- 57 Em segundo lugar, a Roménia acusa a Comissão de não fundamentar suficientemente a sua abordagem, conforme expõe no artigo 1.º, n.º 2, do dispositivo da decisão impugnada, que consiste em especificar que a recolha das declarações de apoio à proposta de ICE controvertida é autorizada «com base no pressuposto de que a mesma visa a apresentação, pela Comissão, de

propostas de atos jurídicos que definam as missões, os objetivos prioritários e a organização dos fundos estruturais e de que as ações a financiar conduzam ao reforço da coesão económica, social e territorial da União».

- 58 Segundo a Roménia, a fundamentação da abordagem acima referida da Comissão impõe-se tendo em conta, por um lado, o contexto da adoção da decisão impugnada, caracterizado, nomeadamente, pelo facto de a Comissão ter inicialmente recusado o registo da proposta de ICE controvertida, através da Decisão C(2013) 4975 final, e de o Tribunal de Justiça, no Acórdão de 7 de março de 2019, *Izsák e Dabis/Comissão* (C-420/16 P, EU:C:2019:177), não ter identificado um erro de direito cometido pela Comissão nessa decisão e, por outro, o facto de que, segundo as disposições do Regulamento n.º 211/2011, a decisão de registo de uma proposta de ICE se deve basear na análise exata do seu objeto e dos seus objetivos, mesmo que essa análise seja efetuada de modo abstrato e não concreto. A Roménia observa que, no caso em apreço, a Comissão parece ter registado a proposta de ICE controvertida sem saber o que esta visava realmente.
- 59 A Roménia conclui que a decisão impugnada não explica por que razão o registo da proposta de ICE controvertida era possível e que a Comissão violou, no caso em apreço, o dever de fundamentação previsto no artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE.
- 60 A Comissão e a Hungria contestam a argumentação da Roménia.
- 61 Importa recordar que o dever de fundamentação dos atos jurídicos previsto no artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE se aplica a todos os atos suscetíveis de recurso de anulação (Acórdão de 1 de outubro de 2009, *Comissão/Conselho*, C-370/07, EU:C:2009:590, n.º 42). Daqui resulta que, apesar de o artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 211/2011 apenas fazer referência à obrigação da Comissão de informar os organizadores dos fundamentos da sua decisão, caso esta se recuse a registar a proposta de ICE, a decisão impugnada está sujeita ao dever de fundamentação, ainda que contenha a decisão da Comissão de registar a proposta de ICE controvertida (v., neste sentido, Acórdão de 24 de setembro de 2019, *Roménia/Comissão*, T-391/17, pendente de recurso, EU:T:2019:672, n.º 79).
- 62 Segundo jurisprudência constante relativa ao artigo 296.º TFUE, a fundamentação dos atos jurídicos deve ser adaptada à natureza do ato em causa e revelar de forma clara e inequívoca o raciocínio da instituição, autora do ato, de modo a permitir aos interessados conhecerem as justificações da medida tomada e à jurisdição competente exercer a sua fiscalização (v. Acórdão de 12 de setembro de 2017, *Anagnostakis/Comissão*, C-589/15 P, EU:C:2017:663, n.º 28 e jurisprudência referida).
- 63 Como decorre igualmente de jurisprudência constante, a exigência de fundamentação deve ser apreciada em função das circunstâncias do caso concreto. Não se exige que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, na medida em que a questão de saber se a fundamentação de um ato satisfaz os requisitos do artigo 296.º TFUE deve ser apreciada tendo em conta não só o seu teor mas também o seu contexto e o conjunto das regras jurídicas que regulam a matéria em causa (v. Acórdão de 12 de setembro de 2017, *Anagnostakis/Comissão*, C-589/15 P, EU:C:2017:663, n.º 29 e jurisprudência referida).

- 64 Além disso, é necessário distinguir o dever de fundamentação enquanto formalidade essencial da fiscalização da procedência dos fundamentos, que está abrangido pela fiscalização da legalidade material do ato e pressupõe que o juiz verifique se os fundamentos em que o ato assenta estão ou não viciados por erros (v., neste sentido, Acórdão de 2 de abril de 1998, Comissão/Sytraval e Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, n.ºs 66 a 68).
- 65 Importa igualmente recordar que, como o juiz da União já observou, a Comissão não dispõe de um amplo poder de apreciação para efeitos do registo de uma proposta de ICE, uma vez que o artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 211/2011 enuncia que a referida instituição «registra» uma proposta de ICE se os requisitos estabelecidos no artigo 4.º, n.º 2, alíneas a) a d), deste regulamento estiverem preenchidos, nomeadamente quando a proposta de iniciativa de ICE em causa não está manifestamente fora do âmbito de competência da Comissão, ao abrigo da qual pode apresentar uma proposta de ato jurídico da União para efeitos de aplicação dos Tratados. Inversamente, se, no termo de uma primeira análise, for manifesto que este último requisito não está preenchido, a Comissão «recusa» o registo da proposta de ICE em causa, como enunciado no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 211/2011 (Acórdão de 24 de setembro de 2019, Roménia/Comissão, T-391/17, pendente de recurso, EU:T:2019:672, n.º 84). A tese da Roménia, apresentada no n.º 55, *supra*, deve, por conseguinte, ser rejeitada.
- 66 É à luz das considerações enunciadas nos n.ºs 61 a 65, *supra*, que importa apreciar, no caso em apreço, se a decisão impugnada está suficientemente fundamentada.
- 67 No que respeita ao contexto em que a decisão impugnada foi adotada, importa recordar que a Comissão, num primeiro momento, através da Decisão C(2013) 4975 final, recusou o registo da proposta de ICE controvertida com o fundamento de que esta estava manifestamente fora do âmbito da sua competência, na aceção do artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011.
- 68 A Comissão salientou que o principal objetivo da proposta de ICE controvertida era assegurar a «igualdade das regiões e a sustentabilidade das culturas regionais», concedendo uma «especial atenção às regiões que, pelas suas características nacionais, étnicas, culturais, religiosas ou linguísticas, se [distinguíam] das regiões circundantes». A Comissão considerou que os artigos 174.º a 178.º TFUE, mencionados na proposta acima referida enquanto disposições dos Tratados pertinentes para a ação proposta, não podiam servir de base jurídica para efeitos da adoção do ato jurídico proposto, uma vez que todas as medidas adotadas no âmbito da política de coesão deviam ter como objetivo o reforço da coesão económica, social e territorial, conforme definido no artigo 174.º TFUE. Segundo a Comissão, melhorar a situação das minorias nacionais não podia ser entendido como um contributo para «reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões» e o atraso de determinadas regiões, como prevê o artigo 174.º, segundo parágrafo, TFUE. A este respeito, a Comissão considerou que a lista das «limitações» enumeradas no artigo 174.º, terceiro parágrafo, TFUE, que implicam uma obrigação de conceder «especial atenção» a uma dada região, era taxativa.
- 69 Esta decisão da Comissão foi validada pelo Tribunal Geral, o qual negou provimento ao recurso de anulação da mesma (Acórdão de 10 de maio de 2016, Izsák e Dabis/Comissão, T-529/13, EU:T:2016:282).
- 70 O Tribunal de Justiça, no Acórdão de 7 de março de 2019, Izsák e Dabis/Comissão (C-420/16 P, EU:C:2019:177), anulou o acórdão referido no n.º 69, *supra*.

- 71 Em primeiro lugar, por um lado, o Tribunal de Justiça, fornecendo esclarecimentos quanto às obrigações da Comissão no âmbito do exame do requisito de registo previsto no artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011, recordou que este requisito de registo deve ser interpretado e aplicado pela Comissão de modo a assegurar um acesso fácil à ICE. Assim, apenas quando uma proposta de ICE, tendo em conta o seu objeto e os seus 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 do âmbito de competência ao abrigo da qual a Comissão pode 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 7 de março de 2019, Izsák e Dabis/Comissão, C-420/16 P, EU:C:2019:177, n.ºs 53 e 54).
- 72 Por outro lado, o Tribunal de Justiça especificou que a questão de saber se a medida proposta no contexto de uma ICE está abrangida pelo âmbito da competência da Comissão não constitui, à primeira vista, 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. 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 cumprimento do requisito de registo previsto 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 (Acórdão de 7 de março de 2019, Izsák e Dabis/Comissão, C-420/16 P, EU:C:2019:177, n.ºs 61 e 62).
- 73 Em segundo lugar, o Tribunal de Justiça concluiu que o Tribunal Geral tinha cometido um erro de direito ao considerar que, para o registo da proposta de ICE controvertida, os organizadores estavam obrigados a fazer prova de que o requisito previsto no artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011 estava preenchido. Segundo o Tribunal de Justiça, o Tribunal Geral tinha procedido a uma interpretação errada do requisito de registo acima referido e da repartição de tarefas entre os organizadores de uma ICE e a Comissão no âmbito do correspondente processo de registo (Acórdão de 7 de março de 2019, Izsák e Dabis/Comissão, C-420/16 P, EU:C:2019:177, n.ºs 63 e 72).
- 74 Em terceiro lugar, o Tribunal de Justiça fiscalizou a interpretação do artigo 174.º TFUE, em conjugação com o artigo 4.º, n.º 2, alínea c), TFUE, efetuada pelo Tribunal Geral no acórdão referido no n.º 69, *supra*. Neste contexto, o Tribunal de Justiça declarou o seguinte:

«68. [...] 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 caráter 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.»
75. Em quarto lugar, o Tribunal de Justiça deu provimento ao recurso e anulou o acórdão referido no n.º 69, *supra*, com base na conclusão acima apresentada no n.º 73 (Acórdão de 7 de março de 2019, Izsák e Dabis/Comissão, C-420/16 P, EU:C:2019:177, n.º 73).
76. Em quinto lugar, o Tribunal de Justiça, ao considerar que o processo estava em condições de ser julgado, anulou a decisão de recusa de registo da proposta de ICE controvertida, tomada pela Comissão. Mais especificamente, o Tribunal de Justiça, com base na constatação de que o Tribunal Geral tinha cometido um erro de direito [ao considerar que, para o registo da proposta de ICE em causa, os recorrentes estavam obrigados a fazer prova de que o requisito previsto no artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011 estava preenchido], considerou que o fundamento de recurso dos recorrentes, relativo à violação desta disposição, era procedente. Desta conclusão, o Tribunal de Justiça deduziu que a decisão de recusa de registo da proposta de ICE controvertida, tomada pela Comissão, devia ser anulada (Acórdão de 7 de março de 2019, Izsák e Dabis/Comissão, C-420/16 P, EU:C:2019:177, n.ºs 74 a 77).
77. Foi na sequência do Acórdão de 7 de março de 2019, Izsák e Dabis/Comissão (C-420/16 P, EU:C:2019:177), que a Comissão adotou a decisão impugnada através da qual registou a proposta de ICE controvertida.
78. Resulta da redação da decisão impugnada (v. n.ºs 7 a 13, *supra*) que, em primeiro lugar, a Comissão identificou o objeto e os objetivos da proposta de ICE controvertida. Em segundo lugar, a Comissão efetuou a análise jurídica preliminar exigida, por um lado, ao identificar, no considerando 5 da decisão impugnada, o fundamento jurídico que lhe permitiria apresentar uma proposta de ato jurídico da União para dar seguimento à ICE controvertida, a saber, o artigo 177.º TFUE e, por outro, ao especificar, no considerando 6 e no artigo 1.º, n.º 2, da decisão impugnada, que as ações a financiar na sequência dessa ICE deviam destinar-se ao reforço da coesão económica, social e territorial da União. Por outras palavras, a Comissão, no âmbito desta apreciação, identificou os limites da competência da União no que respeita à proposta de ICE controvertida.
79. Tendo em conta a redação da decisão impugnada, o contexto da sua adoção e as regras jurídicas relevantes na matéria, o Tribunal Geral considera que a decisão impugnada está suficientemente fundamentada. Esta conclusão não é posta em causa pelas alegações da Roménia.
80. No que respeita, antes de mais, à primeira alegação da Roménia, relativa ao facto de a Comissão não ter exposto os fundamentos pelos quais é competente para propor a adoção de um ato jurídico da União que dê seguimento à ICE controvertida (n.º 56, *supra*), resulta da redação da decisão impugnada que a Comissão considerou que a proposta de ICE controvertida dizia

respeito à política de coesão económica, social e territorial da União, referida no título XVIII, parte III, do Tratado FUE, e que o artigo 177.º TFUE podia constituir a base jurídica de um ato jurídico da União que dê seguimento à ICE controvertida. A Comissão expôs igualmente, no considerando 6 e no artigo 1.º, n.º 2, da decisão impugnada, os limites da competência da União na matéria. Nestas circunstâncias, a primeira alegação da Roménia é improcedente e deve ser rejeitada.

- 81 No âmbito da sua segunda alegação (n.ºs 57 e 58, *supra*), a Roménia alega, em substância, que a decisão impugnada não explica suficientemente a mudança de posição da Comissão relativamente à proposta de ICE controvertida, confirmada pelo facto de a Comissão ter inicialmente recusado o seu registo no âmbito da Decisão C(2013) 4975 final.
- 82 O Tribunal Geral considera que esta segunda alegação também não é procedente. Com efeito, importa observar que a mudança de posição da Comissão encontra a sua explicação no Acórdão de 7 de março de 2019, *Izsák e Dabis/Comissão* (C-420/16 P, EU:C:2019:177), que faz parte do contexto de adoção da decisão impugnada.
- 83 Em primeiro lugar, no Acórdão de 7 de março de 2019, *Izsák e Dabis/Comissão* (C-420/16 P, EU:C:2019:177), o Tribunal de Justiça invalidou a análise da Comissão, efetuada na Decisão C(2013) 4975 final, segundo a qual a lista que figura no artigo 174.º, terceiro parágrafo, TFUE das regiões «com limitações naturais ou demográficas graves e permanentes» apresenta um carácter taxativo. Segundo o Tribunal de Justiça, esta lista tem carácter indicativo.
- 84 Em segundo lugar, no Acórdão de 7 de março de 2019, *Izsák e Dabis/Comissão* (C-420/16 P, EU:C:2019:177, n.º 62), o Tribunal de Justiça especificou que, quando é apresentado à Comissão um pedido de registo de uma proposta de ICE, esta deve limitar-se a analisar se, de um ponto de vista objetivo, e sem verificação dos elementos de facto invocados e da suficiência da fundamentação subjacente a essa proposta e às medidas propostas, tais medidas, consideradas em abstrato, podem ser adotadas com base nos Tratados.
- 85 Em terceiro lugar, no Acórdão de 7 de março de 2019, *Izsák e Dabis/Comissão* (C-420/16 P, EU:C:2019:177, n.º 62), o Tribunal de Justiça anulou não só o acórdão do Tribunal Geral referido no n.º 4, *supra*, mas também a Decisão C(2013) 4975 final da Comissão. Esta devia, por conseguinte, adotar uma nova decisão relativa à proposta de ICE controvertida, retirando todas as consequências do acórdão do Tribunal de Justiça acima referido.
- 86 Os elementos apresentados nos n.ºs 83 a 85, *supra*, conhecidos pela Roménia, explicam o facto de a Comissão, não obstante a sua posição inicial expressa na Decisão C(2013) 4975 final, ter finalmente registado a proposta de ICE controvertida através da decisão impugnada. Estes elementos explicam, igualmente, a sua abordagem, no considerando 6 e no artigo 1.º, n.º 2, da decisão impugnada, que consiste em expor o domínio em que podem ser adotados atos jurídicos da União («desde que as ações a financiar contribuam para o reforço da coesão económica, social e territorial da União»), que corresponde ao domínio em que a apresentação de atos jurídicos é solicitada pelos organizadores da ICE controvertida («[a] proposta de [ICE controvertida], na medida em que visa a apresentação de propostas pela Comissão de atos jurídicos que definem as missões, os objetivos prioritários e a organização dos fundos estruturais»), para concluir daí que a proposta de ICE controvertida não está manifestamente fora do âmbito da sua competência na aceção do artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011.

87 Quanto à alegação da Roménia segundo a qual a Comissão parece ter registado a proposta de ICE controvertida sem saber o que esta visava realmente (v. n.º 58, *supra*), esta alegação diz antes respeito ao mérito do litígio e é abordada no âmbito da apreciação do primeiro fundamento.

88 Com base nas considerações precedentes, o presente fundamento deve ser julgado improcedente.

Quanto ao fundamento relativo à violação do artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011

89 A Roménia alega que a proposta de ICE controvertida está manifestamente fora do âmbito de competência da Comissão ao abrigo da qual pode 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, e que, por conseguinte, a decisão impugnada viola esta disposição.

90 Em primeiro lugar, a Roménia alega que os artigos 174.º a 178.º TFUE, relativos à coesão económica, social e territorial da União, não constituem bases jurídicas válidas para uma ação da União no sentido visado pela proposta de ICE controvertida.

91 A este respeito, a Roménia alega que, no domínio da coesão económica, social e territorial (em que se inscreve a proposta de ICE controvertida), a União apenas pode alcançar o objetivo de proteção dos direitos das pessoas pertencentes às minorias nacionais na medida em que a finalidade da política de coesão estabelecida pelo Tratado prossiga a realização do referido objetivo. Qualquer outro modo de ação violaria o princípio da atribuição, expresso no artigo 4.º, n.º 1, e no artigo 5.º, n.ºs 1 e 2, TUE.

92 Ora, segundo a Roménia, a política de coesão económica, social e territorial visa o desenvolvimento harmonioso do conjunto da União através, nomeadamente, da redução da disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões menos favorecidas. Segundo a Roménia, o que é relevante para uma ação que se insere no âmbito dessa política é o critério do nível de desenvolvimento das diferentes regiões e não o das características nacionais, étnicas, culturais, religiosas e linguísticas das regiões. Por outro lado, não se pode concluir pela existência de uma ligação válida e sistemática entre a composição étnica de determinadas regiões e o seu nível de desenvolvimento em relação às regiões circundantes.

93 A Roménia conclui que o critério relativo às particularidades das regiões povoadas por minorias nacionais não é relevante para a apreciação do nível de desenvolvimento de uma região, pelo que não pode desempenhar qualquer papel na execução da política de coesão. Portanto, um ato baseado nesse critério não permite alcançar os objetivos da política de coesão que visam reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões da União e, por conseguinte, não se pode basear nos artigos 174.º a 178.º TFUE.

94 Neste contexto, a Roménia observa que o Tribunal de Justiça, no Acórdão de 7 de março de 2019, *Izsák e Dabis/Comissão* (C-420/16 P, EU:C:2019:177), não abordou a questão de saber se as medidas visadas pela proposta de ICE controvertida e, «consideradas em abstrato, podem ser adotadas com base nos Tratados». Em contrapartida, o Tribunal de Justiça confirmou a apreciação do Tribunal Geral segundo a qual uma região com uma minoria nacional não podia, tendo em conta as suas características étnicas, culturais, religiosas ou linguísticas específicas, fazer sistematicamente parte das «regiões com limitações naturais ou demográficas graves e

permanentes», na aceção do artigo 174.º, terceiro parágrafo, TFUE. A Roménia conclui daí que o Tribunal de Justiça considerou que uma regulamentação no sentido visado pelos organizadores não se pode basear nas disposições do Tratado relativas à política de coesão.

- 95 Em segundo lugar, a Roménia alega que a redação do considerando 6 da decisão impugnada revela a existência de uma reserva na apreciação da Comissão. Esta reserva indica que, segundo a Comissão, o objeto e os objetivos da proposta de ICE controvertida não são claros e que também não se afigura claramente de que modo estes poderiam ser atingidos através da adoção de atos jurídicos baseados nos artigos 174.º a 178.º TFUE. Ora, esta abordagem da Comissão não está em conformidade com o Regulamento n.º 211/2011. Segundo a Roménia, a decisão de registar uma proposta de ICE deve basear-se na análise exata do seu objeto e dos seus objetivos, mesmo que a referida análise seja efetuada de modo abstrato e não concreto. Esta análise não pode ser adiada para uma etapa posterior do processo da ICE, como a estabelecida no artigo 10.º do Regulamento n.º 211/2011.
- 96 Na réplica, a Roménia, desenvolvendo a argumentação apresentada no n.º 95, *supra*, acusa a Comissão de se referir unicamente a uma parte reduzida das informações fornecidas pelos organizadores sobre a ICE controvertida, a saber, ao objetivo geral e vago declarado, interpretando assim de forma errada o conceito de «análise em abstrato» a que o Tribunal de Justiça fez referência no Acórdão de 7 de março de 2019, *Izsák e Dabis/Comissão* (C-420/16 P, EU:C:2019:177). A Roménia alega que a Comissão devia ter em conta tanto as informações obrigatórias como as informações complementares fornecidas pelos organizadores em aplicação do anexo II do Regulamento n.º 211/2011 e que, neste contexto, a identificação correta do objeto e dos objetivos reais da proposta de ICE controvertida constitui uma condição *sine qua non* da identificação do domínio de competência da União ou do fundamento jurídico de um ato da União eventualmente adotado.
- 97 Mais especificamente, a Roménia alega que a Comissão devia ter em conta o facto de a proposta de ICE controvertida evocar a necessidade da elaboração de uma definição do conceito de «região com uma minoria nacional», bem como de uma lista dessas regiões. A Comissão deveria igualmente ter tido em conta o facto de que a transposição da proposta de ICE controvertida para a legislação europeia pressupunha a reconfiguração de todo o sistema estatístico previsto no 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), e a alteração do modo de organização administrativa ao nível dos Estados-Membros numa nova configuração territorial que devia ter em conta o critério étnico, religioso, linguístico ou cultural. Ora, segundo a Roménia, a organização administrativa e territorial dos Estados-Membros é da sua competência exclusiva e, em conformidade com o artigo 4.º, n.º 2, TUE, a União tem a obrigação de respeitar a ordem constitucional dos Estados-Membros.
- 98 Com base na argumentação acima apresentada, a Roménia conclui que a decisão impugnada viola o artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011.
- 99 A Comissão e a Hungria contestam a argumentação da Roménia.
- 100 Antes de abordar especificamente as alegações formuladas pela Roménia relativamente à Comissão no âmbito do presente fundamento, importa recordar as características da análise a que a Comissão deve proceder nos termos do artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011.

- 101 A este respeito, importa recordar que o requisito de registo de uma proposta de ICE deve ser interpretado e aplicado pela Comissão de modo a assegurar um acesso fácil à ICE. Assim, apenas quando uma proposta de ICE, tendo em conta o seu objeto e os seus objetivos, tais como resultam das informações obrigatórias e, se for caso disso, complementares fornecidas pelos organizadores, estiver manifestamente fora do âmbito de competência da Comissão ao abrigo da qual pode apresentar uma proposta de ato jurídico da União para efeitos da 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 (v. n.º 71, *supra*).
- 102 Por outro lado, existe uma distinção entre a análise a que a Comissão está obrigada a proceder nos termos do artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011 e aquela a que está obrigada nos termos do artigo 10.º, n.º 1, alínea c), do mesmo regulamento.
- 103 Nos termos do artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011, a Comissão deve limitar-se a analisar, se, de um ponto de vista objetivo, as medidas propostas no âmbito da ICE em causa, consideradas em abstrato, podem ser adotadas com base nos Tratados. Não compete à Comissão, 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 (Acórdão de 7 de março de 2019, *Izsák e Dabis/Comissão*, C-420/16 P, EU:C:2019:177, n.º 62).
- 104 A decisão de registar uma proposta de ICE implica uma primeira apreciação desta no plano jurídico e não prejudica a apreciação feita pela Comissão no âmbito da comunicação adotada com base no artigo 10.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento n.º 211/2011, uma vez que esta comunicação inclui a posição definitiva da Comissão sobre a questão de saber se apresentará ou não uma proposta de ato jurídico da União em resposta à ICE em questão (v., neste sentido, Acórdão de 23 de abril de 2018, *One of Us e o./Comissão*, T-561/14, EU:T:2018:210, n.ºs 77, 79 e 117).
- 105 Resulta das considerações apresentadas nos n.ºs 100 a 104, *supra*, que a Comissão apenas pode recusar o registo de uma proposta de ICE se, no decurso da análise efetuada no âmbito do artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011, chegar à conclusão de que pode ser totalmente excluída a possibilidade de apresentar uma proposta de ato jurídico da União para efeitos de aplicação dos Tratados. Em contrapartida, se a Comissão não puder chegar a essa conclusão, é obrigada a registar a proposta de ICE em questão.
- 106 A conclusão apresentada no n.º 105, *supra*, é corroborada pela precisão do Tribunal de Justiça segundo a qual o valor acrescentado específico do mecanismo da ICE reside não na certeza do seu resultado, mas nos meios e nas oportunidades que cria para os cidadãos da União desencadearem um debate político nas instituições desta sem terem de esperar pelo desencadeamento de um processo legislativo (v. n.º 51, *supra*). Resulta desta precisão que a Comissão, mesmo perante fortes dúvidas quanto à questão de saber se a proposta de ICE em causa está abrangida no âmbito da sua competência na aceção do artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011, deve registar a referida proposta a fim de permitir o debate político nas instituições, desencadeado na sequência desse registo.
- 107 É à luz das considerações apresentadas nos n.ºs 101 a 106, *supra*, que importa apreciar as alegações da Roménia.

- 108 No que respeita à alegação da Roménia, apresentada nos n.ºs 95 a 97, *supra*, segundo a qual a Comissão não terá tido em conta todas as informações fornecidas pelos organizadores na proposta de ICE controvertida e não terá, em substância, identificado corretamente o conteúdo dessa proposta, importa observar, a título preliminar, que, segundo a jurisprudência, 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 Regulamento n.º 211/2011, devem ser tomadas em consideração pela Comissão no decurso da análise efetuada ao abrigo, nomeadamente, do artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011 (Acórdão de 7 de março de 2019, Izsák e Dabis/Comissão, C-420/16 P, EU:C:2019:177, n.ºs 51 e 54). Por outro lado, especificou-se que, quando, em conformidade com o anexo II acima referido, os organizadores da ICE juntam em anexo à sua proposta, como no caso em apreço, informações mais pormenorizadas sobre o objeto, os objetivos e o contexto desta, a Comissão é obrigada a analisar essas informações com cuidado e imparcialidade (Acórdão de 12 de setembro de 2017, Anagnostakis/Comissão, C-589/15 P, EU:C:2017:663, n.º 35).
- 109 No caso em apreço, em primeiro lugar, importa observar que, nos considerandos 1 e 2 da decisão impugnada, a Comissão identificou o objeto e os objetivos dessa proposta utilizando as informações obrigatórias fornecidas pelos organizadores nos termos do anexo II do Regulamento n.º 211/2011 (v. n.º 2, *supra*).
- 110 Em segundo lugar, importa observar que o artigo 177.º TFUE, identificado pela Comissão no considerando 5 da decisão impugnada como potencial base jurídica dos atos jurídicos da União que podem ser adotados na sequência da ICE controvertida, figurava entre as disposições referidas pelos organizadores na proposta de ICE controvertida, ao abrigo do anexo II do Regulamento n.º 211/2011, como disposição relevante para a ação proposta.
- 111 Em terceiro lugar, importa recordar que a Comissão registou a proposta de ICE controvertida «com base no pressuposto de que a mesma visa a apresentação, por [ela própria], de propostas de atos jurídicos que definam as missões, os objetivos prioritários e a organização dos fundos estruturais» e «de que as ações a financiar conduzam ao reforço da coesão económica, social e territorial da União» (artigo 1.º, n.º 2, da decisão impugnada).
- 112 Os elementos apresentados nos n.ºs 108 a 111, *supra*, apreciados à luz do conjunto das informações fornecidas pelos organizadores da proposta de ICE controvertida, demonstram que a Comissão, em conformidade com o Acórdão de 7 de março de 2019, Izsák e Dabis/Comissão (C-420/16 P, EU:C:2019:177, n.º 62), analisou, de um ponto de vista objetivo, as medidas propostas, consideradas em abstrato, limitando-se, em substância, a apresentar o objeto e os objetivos da proposta de ICE controvertida e a declarar que esta proposta se insere no âmbito da política de coesão da União. Considerada deste modo, a proposta de ICE controvertida está corretamente apresentada na decisão impugnada e nenhuma desvirtuação do seu conteúdo pode ser declarada.
- 113 É verdade que, como salienta a Roménia, os organizadores da ICE controvertida evocaram, no âmbito das informações complementares e facultativas comunicadas em conformidade com o anexo II do Regulamento n.º 211/2011, a necessidade de o ato jurídico da União, adotado na sequência da ICE controvertida, conter uma definição do conceito de «regiões com uma minoria étnica ou nacional», bem como uma lista dessas regiões. Os organizadores evocaram igualmente a necessidade de, na determinação das regiões referidas no Regulamento n.º 1059/2003, serem tidas em conta as suas fronteiras étnicas, religiosas, linguísticas ou culturais.

- 114 Assim sendo, importa constatar que resultava do conjunto das informações comunicadas pelos organizadores que os elementos apresentados no n.º 113, *supra*, constituíam, em seu entender, meios para atingir o objetivo da ICE controvertida, conforme descrito no considerando 2 da decisão impugnada. Daqui resulta que, na medida em que a Comissão, na apreciação efetuada ao abrigo do artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011, tinha a obrigação jurídica de analisar, de um ponto de vista objetivo, as medidas propostas, consideradas em abstrato, sem poder verificar se foi apresentada prova de todos os elementos de facto invocados nem se a fundamentação subjacente à proposta de ICE controvertida e às referidas medidas era suficiente (Acórdão de 7 de março de 2019, Izsák e Dabis/Comissão, C-420/16 P, EU:C:2019:177, n.º 62), importa concluir que não foi demonstrado que a Comissão não teve em conta todas as informações fornecidas pelos organizadores da proposta de ICE controvertida, incluindo as informações complementares e facultativas, ou que desvirtuou o conteúdo desta proposta.
- 115 Além disso, o argumento da Roménia segundo o qual a Comissão tinha acompanhado a sua apreciação de uma «reserva» que é, em substância, contrária ao Regulamento n.º 211/2011 (v. n.º 95, *supra*) deve ser julgado improcedente.
- 116 Com efeito, importa constatar que a abordagem da Comissão que consiste em registar a proposta de ICE controvertida «com base no pressuposto de que a mesma visa a apresentação, por [ela própria], de propostas de atos jurídicos que definam as missões, os objetivos prioritários e a organização dos fundos estruturais e de que as ações a financiar conduzam ao reforço da coesão económica, social e territorial da União» está em conformidade com o Regulamento n.º 211/2011, conforme interpretado pelo Tribunal de Justiça, nomeadamente no Acórdão de 7 de março de 2019, Izsák e Dabis/Comissão (C-420/16 P, EU:C:2019:177), na medida em que, como já foi observado, a Comissão deve interpretar e aplicar o requisito de registo previsto no artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do regulamento acima referido, de modo a assegurar um acesso fácil à ICE. A Comissão pode, por conseguinte, se for caso disso, proceder a um «enquadramento», a uma «qualificação» ou mesmo a um registo parcial da proposta de ICE em causa a fim de assegurar o acesso fácil a esta, desde que cumpra o dever de fundamentação que lhe incumbe e que o conteúdo dessa proposta não seja desvirtuado. Com efeito, este modo de proceder permite à Comissão, em vez de recusar o registo de uma proposta de ICE, registá-la de maneira qualificada, a fim de preservar o efeito útil do objetivo prosseguido pelo Regulamento n.º 211/2011. Esta conclusão impõe-se sobretudo porque os organizadores de tal proposta não são obrigatoriamente juristas que tenham o sentido de precisão na expressão escrita e os conhecimentos sobre a competência da União e a competência da Comissão. Além disso, importa observar que a alegação da Roménia segundo a qual a existência de uma «reserva» na apreciação da Comissão indica a existência de dúvidas e de interrogações da sua parte (v. n.º 95, *supra*) não só não está demonstrada como também é inoperante, na medida em que, como já foi observado, a existência de tais dúvidas e interrogações não deve impedir a Comissão de registar a proposta de ICE controvertida.
- 117 Além disso, esta abordagem da Comissão explica-se pela sua obrigação de adotar uma nova decisão relativa à proposta de ICE controvertida na sequência do Acórdão de 7 de março de 2019, Izsák e Dabis/Comissão (C-420/16 P, EU:C:2019:177), retirando todas as consequências desse acórdão, como foi sublinhado no n.º 85, *supra*.
- 118 Tendo em conta as considerações contidas nos n.ºs 108 a 117, *supra*, a alegação da Roménia apresentada nos n.ºs 95 a 97, *supra*, deve ser julgada improcedente.

- 119 Quanto à alegação da Roménia, apresentada nos n.ºs 90 a 94, *supra*, segundo a qual os artigos 174.º a 178.º TFUE não constituem bases jurídicas válidas para uma ação da União no sentido visado pela proposta de ICE controvertida, deve recordar-se que a Comissão, sem cometer qualquer erro (v. conclusões nos n.ºs 114 e 118, *supra*), registou esta proposta «com base no pressuposto de que a mesma visa a apresentação, por [ela própria], de propostas de atos jurídicos que definam as missões, os objetivos prioritários e a organização dos fundos estruturais», uma vez que esta apresentação pode ser feita com base no artigo 177.º TFUE (artigo 1.º, n.º 2, da decisão impugnada, em conjugação com o seu considerando 5).
- 120 Com efeito, o artigo 177.º, primeiro parágrafo, TFUE prevê, nomeadamente, que «o Parlamento [...] e o Conselho, por meio de regulamentos adotados de acordo com o processo legislativo ordinário [...] definirão as missões, os objetivos prioritários e a organização dos fundos com finalidade estrutural». O artigo 177.º TFUE encontra-se sob o título XVIII, denominado «Coesão económica, social e territorial», da parte III do Tratado FUE, intitulada «As políticas e ações internas da União».
- 121 Resulta do artigo 4.º, n.º 2, alínea c), TFUE que a coesão económica, social e territorial figura entre os domínios de competências partilhadas entre a União e os Estados-Membros. Em conformidade com o artigo 2.º, n.º 6, TFUE, o alcance e as regras de exercício dessa competência da União são determinados pelas disposições do título XVIII da parte III do Tratado FUE.
- 122 O artigo 174.º, primeiro parágrafo, TFUE, inserido no título XVIII acima referido, prevê que, a fim de promover um desenvolvimento harmonioso do seu conjunto, a União desenvolverá e prosseguirá a sua ação no sentido de reforçar a sua coesão económica, social e territorial.
- 123 O artigo 174.º, terceiro parágrafo, do TFUE dispõe:
- «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.»
- 124 O Tribunal de Justiça salientou 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 (Acórdão de 7 de março de 2019, Izsák e Dabis/Comissão, C-420/16 P, EU:C:2019:177, n.º 68).
- 125 Além disso, o Tribunal de Justiça especificou que a lista, que figura no artigo 174.º, terceiro parágrafo, TFUE, das regiões «com limitações naturais ou demográficas graves e permanentes» tem um caráter indicativo e não taxativo (Acórdão de 7 de março de 2019, Izsák e Dabis/Comissão, C-420/16 P, EU:C:2019:177, n.º 69).
- 126 Resulta das considerações apresentadas nos n.ºs 120 a 125, *supra*, que a União dispõe de competência no domínio da coesão económica, social e territorial. Por outro lado, recorde-se que o artigo 177.º TFUE prevê a adoção de regulamentos através do processo legislativo ordinário, o qual, como especificado no artigo 289.º, n.º 1, TFUE, é desencadeado pela apresentação de uma proposta da Comissão ao Parlamento e ao Conselho.

- 127 Resulta do exposto que a Comissão podia, sem cometer qualquer erro, concluir, na decisão impugnada, que a proposta de ICE controvertida, na medida em que visava a apresentação, por ela própria, de propostas de atos jurídicos que definem as missões, os objetivos prioritários e a organização dos fundos com finalidade estrutural e na medida em que as ações a financiar conduziam ao reforço da coesão económica, social e territorial da União, não estava manifestamente fora do âmbito da sua competência na aceção do artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011. Esta conclusão impõe-se à luz da precisão feita pelo Tribunal de Justiça segundo a qual a questão de saber se a medida proposta no contexto de uma ICE se enquadra na competência da Comissão, na aceção da disposição acima referida, constitui, à primeira vista e essencialmente, uma questão de interpretação e de aplicação das disposições dos Tratados em causa (Acórdão de 7 de março de 2019, Izsák e Dabis/Comissão, C-420/16 P, EU:C:2019:177, n.º 61).
- 128 É verdade que, como observa, aliás, a Roménia, o Tribunal de Justiça, no Acórdão de 7 de março de 2019, Izsák e Dabis/Comissão (C-420/16 P, EU:C:2019:177), confirmou a apreciação do Tribunal Geral no Acórdão de 10 de maio de 2016, Izsák e Dabis/Comissão (T-529/13, EU:T:2016:282), segundo a qual não se pode considerar que as características étnicas, culturais, religiosas ou linguísticas específicas das regiões com uma minoria nacional constituam sistematicamente, para o desenvolvimento económico, uma limitação em relação às regiões circundantes. O Tribunal de Justiça considerou assim que o Tribunal Geral, ao ter excluído que uma região com uma minoria nacional possa, tendo em conta as suas características étnicas, culturais, religiosas ou linguísticas específicas, fazer sistematicamente parte das «regiões com limitações naturais ou demográficas graves e permanentes» na aceção do artigo 174.º, terceiro parágrafo, TFUE, interpretou corretamente o conceito de «região em causa» que consta dessa disposição (Acórdão de 7 de março de 2019, Izsák e Dabis/Comissão, C-420/16 P, EU:C:2019:177, n.ºs 70 e 71).
- 129 Estas precisões feitas pelo Tribunal de Justiça não põem em causa a conclusão enunciada no n.º 127, *supra*, segundo a qual a Comissão não cometeu um erro ao concluir que a proposta de ICE controvertida não estava manifestamente fora do âmbito da sua competência. Com efeito, por um lado, a decisão de registar uma proposta de ICE não prejudica a apreciação feita pela Comissão no âmbito da comunicação adotada com base no artigo 10.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento n.º 211/2011, que inclui as suas «conclusões jurídicas e políticas» sobre a ICE, as medidas que tenciona tomar, se for caso disso, e os motivos que a levam a tomar ou não tomar essas medidas, conforme recordado nos n.ºs 50 e 104, *supra*. Por outro lado, como a Comissão especificou na contestação, pode, na preparação da referida comunicação e se o considerar necessário, analisar, baseando-se nomeadamente em dados factuais, se e em que medida as características de uma região com uma minoria nacional podem ter impacto no seu desenvolvimento económico ou social em relação às regiões circundantes e se e em que medida as diferenças constatadas entre os níveis de desenvolvimento económico ou social exigem uma ação no sentido de reforçar a coesão económica, social e territorial.
- 130 Com base nas considerações precedentes, há que julgar improcedente a alegação da Roménia apresentada nos n.ºs 90 a 94, *supra*, e, assim, o presente fundamento. Por conseguinte, deve ser negado provimento ao recurso.

Quanto às despesas

- 131 Nos termos do artigo 134.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Roménia sido vencida, suportará as suas próprias despesas, bem como as despesas efetuadas pela Comissão, em conformidade com os pedidos desta.
- 132 Em aplicação do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, os Estados-Membros que intervenham no litígio devem suportar as suas próprias despesas. Assim sendo, a Hungria suportará as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Décima Secção)

decide:

- 1) **É negado provimento ao recurso.**
- 2) **A Roménia suportará as suas próprias despesas, bem como as despesas efetuadas pela Comissão Europeia.**
- 3) **A Hungria suportará as suas próprias despesas.**

Kornezov

Buttigieg

Kowalik-Bańczyk

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 10 de novembro de 2021.

Assinaturas