Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Primeira Secção)

10 de maio de 2016 *

«Direito institucional — Iniciativa de cidadania europeia — Política de coesão — Regiões com uma minoria nacional — Recusa de registo — Falta manifesta de competências da Comissão — Artigo 4.º, n.º 2, alínea b), e n.º 3, do Regulamento (UE) n.º 211/2011»

No processo T-529/13,

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

Attila Dabis, residente em Budapeste (Hungria),

representados inicialmente por J. Tordáné dr, Petneházy, e em seguida por D. Sobor, advogados

recorrentes,

apoiados por

Hungria, representada por M. Fehér, G. Szima e G. KoósM, na qualidade de agentes,

interveniente,

contra

Comissão Europeia, representada inicialmente por H. Krämer, K. Talabér-Ritz, A. Steiblytė e P. Hetsch, e em seguida por Talabér-Ritz, K. Banks, M. Krämer e B.-R. Killmann, na qualidade de agentes,

recorrida,

apoiada por

República Helénica, representada por E.-M. Mamouna, na qualidade de agente,

Roménia, representada por R. Radu, R. Haţieganu, D. Bulancea e M. Bejenar, na qualidade de agentes,

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

intervenientes,

que tem por objeto um pedido de anulação da Decisão C (2013) 4975 final da Comissão, de 25 de julho de 2013, relativa à recusa de registo da proposta de iniciativa de cidadania dos recorrentes,

* Língua do processo: húngaro.

O TRIBUNAL GERAL (Primeira Secção),

composto por: H. Kanninen, presidente, I. Pelikánová (relatora) e E. Buttigieg, juízes,

secretário: S. Bukšek Tomac, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 15 de dezembro de 2015,

profere o presente

Acórdão

Antecedentes do litígio

1 Em 18 de junho de 2013, os recorrentes, Balázs-Árpád Izsák e Attila Dabis, juntamente com outras cinco pessoas, apresentaram à Comissão Europeia uma proposta de iniciativa de cidadania (a seguir «proposta controvertida»), intitulada «Política de coesão para a igualdade das regiões e a manutenção das culturas regionais» (Cohesion policy for the equality of the regions and sustainability of the regional cultures), em conformidade com o artigo 11.º, n.º 4, TUE e 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 L 65, p. 1).

2 No registo disponibilizado em linha pela Comissão para esse efeito (a seguir «registo»), 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 mesmo regulamento (a seguir «informações exigidas»), nomeadamente no que respeita à exposição sumária do objeto e dos objetivos da proposta controvertida.

3 Das informações fornecidas pelos recorrentes a título das informações exigidas resultava que a proposta controvertida pretendia que a política de coesão da União Europeia prestasse especial atenção às regiões cujas características étnicas, culturais, religiosas ou linguísticas diferem das regiões circundantes. Segundo a referida proposta, é preciso garantir a essas regiões, que incluem zonas geográficas desprovidas de estruturas dotadas de competências administrativas, a prevenção de qualquer disparidade ou atraso quanto ao desenvolvimento económico em relação às regiões circundantes, o apoio ao desenvolvimento económico e a manutenção das condições da coesão económica, social e territorial, de forma que as suas características permaneçam inalteradas. Para isso, essas regiões deviam beneficiar das mesmas oportunidades de acesso aos diferentes fundos da União e deviam ser garantidos a preservação das suas características e um desenvolvimento económico correto, de modo a que o desenvolvimento da União possa ser sustentável e a diversidade cultural desta última seja preservada.

4 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 controvertida (a seguir «informações complementares»).

5 Por um lado, destas informações complementares resultava que os recorrentes consideravam que as regiões com uma minoria nacional constituíam regiões e zonas geográficas que não dispunham necessariamente de estruturas dotadas de competências administrativas, mas nas quais estavam implementadas comunidades que apresentavam características étnicas, culturais, religiosas ou linguísticas diferentes das das populações das regiões circundantes e que constituíam uma maioria ou que eram compostas por um número substancial de pessoas ao nível local, ao passo que, ao nível nacional, representavam apenas uma minoria, e que manifestaram (através de referendo) a sua

vontade de dispor de um estatuto de autonomia dentro do Estado-Membro em causa (a seguir «regiões com uma minoria nacional»). Segundo os recorrentes, estas regiões com uma minoria nacional são as guardiãs de culturas e de línguas europeias ancestrais e representam fontes importantes da diversidade cultural e linguística da União e, mais genericamente, da Europa.

6 Por outro lado, resultava das informações complementares que o ato jurídico da União proposto (a seguir «ato proposto») devia, antes de mais, garantir a igualdade entre as regiões e a manutenção das culturas regionais, evitando qualquer disparidade ou atraso de desenvolvimento económico das regiões com uma minoria nacional em relação às regiões circundantes e permitindo a manutenção da coesão económica, social e territorial das regiões com uma minoria nacional, por forma a que as suas características não sejam afetadas. Segundo os recorrentes, para responder aos valores fundamentais definidos nos artigos 2.° TUE e 3.° TUE, a política de coesão regulada pelos artigos 174.° TFUE a 178.° 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 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 com a sua identidade.

7 Para o efeito, por um lado, o ato proposto devia fornecer uma definição da «região com uma minoria nacional», fazendo referência, em primeiro lugar, aos conceitos e aos objetivos enunciados em determinados instrumentos de direito internacional, nomeadamente à definição da «minoria nacional» contida na Recomendação 1201 (1993) da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, adotada em 1 de fevereiro de 1993, relativa a um Protocolo Adicional à Convenção Europeia dos Direitos do Homem sobre os direitos das minorias, em segundo lugar, às tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros, em terceiro lugar, à jurisprudência desenvolvida em aplicação da Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950, em quarto lugar, ao artigo 3.º TUE e ao artigo 167.º TFUE e, em quinto lugar, à vontade expressa (através de referendo) das comunidades interessadas em beneficiar de um estatuto de autonomia no Estado-Membro em causa. Por outro lado, o referido ato devia designar de forma nominativa, em conformidade com a definição acima referida, as regiões com uma minoria nacional existentes na União, que deviam seguidamente ser integradas na Nomenclatura Comum das Unidades Territoriais Estatísticas (a seguir «NUTS») que figura no Anexo I do Regulamento n.º 1059/2003.

8 Além disso, para evitar que as autoridades administrativas nacionais utilizem os fundos, recursos e programas da política de coesão da União para financiar políticas hostis às minorias nacionais, o ato proposto devia declarar que os Estados-Membros estavam obrigados, sem demora, a honrar plenamente as suas obrigações e os seus compromissos internacionais para com as minorias nacionais e que a violação ou a inobservância desses compromissos por parte de qualquer Estado-Membro equivaleria a uma violação dos valores enunciados no artigo 2.º TUE, a que seria aplicável o processo descrito no artigo 7.º TUE e que poderia levar o Conselho da União Europeia a suspender determinados direitos decorrentes da aplicação dos Tratados ao Estado-Membro em causa.

9 Em 25 de julho de 2013, a Comissão adotou a Decisão C (2013) 4975 final, que recusa o registo da proposta controvertida (a seguir «decisão impugnada»), 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 permitem apresentar uma proposta de ato jurídico da União para efeitos de aplicação dos Tratados.

Tramitação processual e pedidos das partes

10 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 27 de setembro de 2013, os recorrentes interpuseram o presente recurso.

11 Em 3 de janeiro de 2014, a Comissão apresentou a sua contestação.

12 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 18 de fevereiro de 2014, a República Eslovaca pediu para intervir no presente processo em apoio dos pedidos da Comissão.

13 Em 21 de fevereiro de 2014, os recorrentes apresentaram uma réplica.

14 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 3 de março de 2014, a Hungria pediu para intervir no presente processo em apoio dos pedidos dos recorrentes.

15 Por requerimentos entregues na Secretaria do Tribunal Geral, respetivamente, em 7 e 12 de março de 2014, a República Helénica e a Roménia pediram para intervir no presente processo em apoio dos pedidos da Comissão.

16 Em 7 de abril de 2014, a Comissão apresentou a sua tréplica.

17 Depois de ter recebido as observações das partes, o presidente da Primeira Secção do Tribunal Geral autorizou, por despacho de 12 de maio de 2014, a República Eslovaca, a Hungria, a República Helénica e a Roménia a intervirem.

18 A República Eslovaca, por um lado, e a Hungria e a Roménia, por outro, apresentaram as suas alegações de intervenção, respetivamente, em 23 e 25 de junho de 2014. A República Helénica não apresentou alegações de intervenção.

19 Por requerimentos apresentados na Secretaria do Tribunal Geral, respetivamente, em 18 e 23 de junho e 25 de agosto de 2014, o Județul Covasna (departamento romeno de Covasna), a Bretagne réunie e o Obec Debrad' (município eslovaco de Debrad') pediram para intervir no presente processo em apoio dos pedidos dos recorrentes.

20 Depois de ter recebido as observações das partes, o presidente da Primeira Secção do Tribunal Geral indeferiu, por despacho de 18 de maio de 2015, os pedidos de intervenção do Județul Covasna, da Bretagne réunie e do Obec Debrad'.

21 Sob proposta do juiz-relator, o Tribunal Geral decidiu iniciar a fase oral do processo e, no âmbito das medidas de organização do processo previstas no artigo 89.º, n.º 3, alínea b), do seu Regulamento de Processo, convidou as partes principais a pronunciarem-se por escrito acerca de certos aspetos do litígio. As partes deram cumprimento a estes pedidos no prazo fixado. Na sua resposta, os recorrentes declararam renunciar às suas conclusões no sentido de obrigar a Comissão a registar a proposta controvertida e a adotar todas as medidas jurídicas exigidas.

22 As partes foram ouvidas em alegações e nas suas respostas às perguntas feitas oralmente pelo Tribunal Geral na audiência de 15 de dezembro de 2015, com exceção da República Helénica, cujo representante não esteve presente na referida audiência. Na audiência, a Comissão informou o Tribunal Geral de que os recorrentes tinham publicado, no sítio Internet da proposta controvertida, a contestação que esta tinha apresentado no presente processo e que se tinham recusado a retirá-la, apesar do seu pedido nesse sentido. A Comissão pediu ao Tribunal Geral que tivesse em consideração esse comportamento abusivo dos recorrentes no âmbito da repartição das despesas. Os recorrentes não

negaram os fatos alegados pela Comissão, mas afirmaram que o seu comportamento não constituía um abuso de direito, uma vez que não existia nenhuma disposição que o proibisse. Consequentemente, instaram o Tribunal Geral a aplicar as regras gerais em matéria de despesas.

23 Depois da adaptação das suas conclusões (n.º 21, *supra*), os recorrentes, apoiadas pela Hungria, concluem pedindo que o Tribunal Geral se digne:

— anular a decisão impugnada;

— condenar a Comissão nas despesas.

24 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

— negar provimento ao recurso por ser parcialmente inadmissível e parcialmente improcedente;

— condenar os recorrentes nas despesas.

25 Embora a República Helénica não tenha formalmente deduzido conclusões, há que considerar que, como interveniente em apoio das conclusões da Comissão, adere pura e simplesmente a estas.

26 A República Eslovaca, interveniente em apoio das conclusões da Comissão, conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

— negar provimento ao recurso por ser parcialmente inadmissível e parcialmente improcedente;

— condenar os recorrentes nas despesas.

27 A Roménia, interveniente em apoio das conclusões da Comissão, adere, em substância, a estas na medida em que se destinam a que seja negado provimento ao recurso por ser parcialmente inadmissível e parcialmente improcedente.

Questão de direito

Quanto à admissibilidade de determinadas alegações

28 Na fase da réplica, os recorrentes, apoiados pela Hungria, invocam, em substância, alegações relativas, por um lado, a um desvio de poder e a uma violação do princípio da boa administração e, por outro, a uma interpretação errada do artigo 352.º TFUE.

29 Instada pelo Tribunal Geral a pronunciar-se sobre este aspeto do litígio (n.º 21, *supra*), a Comissão, apoiada pela República Eslovaca, invocou a inadmissibilidade da alegação relativa a um desvio de poder e à violação do princípio da boa administração, na medida em que essa alegação só fora formulada, pela primeira vez, na fase da réplica e não cumpria os requisitos de admissibilidade decorrentes do artigo 44.º, n.º 1, alínea c), e do artigo 48.º do Regulamento de Processo do Tribunal Geral de 2 de maio de 1991.

30 No que se refere à primeira alegação relativa à interpretação errada do artigo 352.º TFUE, a Comissão, apoiada pela Roménia e a República Eslovaca, concluiu também pela sua inadmissibilidade, dado que fora formulada, pela primeira vez, na fase da réplica.

31 Os recorrentes sustentam que formularam as presentes alegações em resposta aos argumentos apresentados pela Comissão na contestação e defendem que essas alegações são apenas uma ampliação das que já figuram na sua petição.

32 Há que recordar que, em conformidade com as disposições conjugadas do artigo 44.º, n.º 1, alínea c), e do artigo 48.º, n.º 2, do Regulamento de Processo de 2 de maio de 1991, é proibido deduzir novos fundamentos no decurso da instância, a menos que tenham origem em elementos de direito e de facto que se tenham revelado durante o processo. No entanto, um fundamento que constitua uma ampliação de um fundamento deduzido anteriormente, explícita ou tacitamente, na petição e que apresente um nexo estreito com este deve ser considerado admissível (v. acórdão de 15 de outubro de 2008, Mote/Parlamento, T-345/05, Colet., EU:T:2008:440, n.º 85 e jurisprudência aí referida). Solução análoga se impõe em relação a uma alegação invocada em apoio de um fundamento (v. acórdão de 19 de março de 2013, In 't Veld/Comissão, T-301/10, Colet., EU:T:2013:135, n.º 97 e jurisprudência aí referida).

33 Para poder ser encarado como uma ampliação de um fundamento ou de uma alegação anteriormente enunciados, um novo argumento deve apresentar, com os fundamentos ou as alegações inicialmente expostos na petição, uma ligação suficientemente estreita com os argumentos inicialmente desenvolvidos na petição inicial para se poder considerar que era resultante da evolução normal do debate num processo contencioso (v., neste sentido, acórdão de 26 de novembro de 2013, Groupe Gascogne/Comissão, C-58/12 P, Colet., EU:C:2013:770, n.º 31).

34 No caso em apreço, é certo que as alegações relativas a um desvio de poder e à violação do princípio da boa administração e a alegação baseada na interpretação errada do artigo 352.º TFUE, acima referidas no n.º 28, não figuravam na petição.

35 No entanto, as alegações relativas a um desvio de poder e à violação do princípio da boa administração constituem, no caso em apreço, uma ampliação das alegações articuladas na petição e baseiam-se em elementos que se revelaram durante o processo no Tribunal Geral. Com efeito, por um lado, essas alegações estão estreitamente ligadas ao fundamento único suscitado, em substância, pelos recorrentes na petição, relativo à violação do artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011, pelo facto de a proposta controvertida não estar manifestamente fora do âmbito das competências que permitem à Comissão submeter uma proposta de ato jurídico da União para efeitos de aplicação dos Tratados. Essas alegações surgem como uma nova qualificação jurídica dos argumentos apresentados em apoio desse fundamento, à luz de certos argumentos invocados pela Comissão na contestação, da qual se depreende, segundo eles, que o único fundamento da decisão impugnada era a Comissão não considerar oportuno, no estado atual do direito da União, exercer as suas competências no sentido que desejavam. Por outro lado, os recorrentes justificam a apresentação dessas alegações em determinados elementos revelados durante o processo no Tribunal Geral, a saber, argumentos invocados pela Comissão na contestação segundo os quais «as políticas da União não po[diam] converter-se nos instrumentos de políticas contra as minorias» e «as especificidades das minorias nacionais [eram] suscetíveis de ser tomadas em conta de forma adequada quando do estabelecimento da nomenclatura NUTS à escala dos Estados-Membros».

36 Por conseguinte, as alegações relativas a um desvio de poder e à violação do princípio da boa administração são admissíveis.

37 Em contrapartida, a alegação baseada na interpretação errada do artigo 352.º TFUE não tem uma ligação estreita com as alegações que figuram na petição. Além disso, essa alegação não se baseia em elementos revelados durante o processo no Tribunal Geral, dado que, independentemente dos argumentos da Comissão na contestação, essa alegação já podia ter sido apresentada na petição. Com efeito, na decisão impugnada, a Comissão já se tinha pronunciado no sentido de que nenhuma disposição dos Tratados, para além das referidas na proposta controvertida, podia servir de fundamento ao ato proposto, o que incluía o artigo 352.º TFUE.

38 Consequentemente, há que declarar inadmissível a alegação baseada na interpretação errada do artigo 352.º TFUE e de julgar improcedente, quanto ao restante, as exceções de inadmissibilidade invocadas pela Comissão.

Quanto ao mérito

39 Em apoio do seu pedido de anulação da decisão impugnada, os recorrentes, apoiados pela Hungria, invocam, em substância, um fundamento único, relativo à violação do artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011, pelo facto de a proposta controvertida não estar manifestamente fora do âmbito das competências que permitem à Comissão apresentar uma proposta de ato jurídico da União para efeitos de aplicação dos Tratados. Tendo em conta as conclusões acima extraídas do n.º 38, há que considerar que este fundamento se articula em várias alegações relativas, em primeiro lugar, à interpretação errada do artigo 4.º, n.º 2, alínea c), TFUE e do artigo 174.º TFUE, bem como do artigo 3.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1059/2003, interpretado à luz do considerando 10 do mesmo regulamento, em segundo lugar, à interpretação errada do artigo 167.º TFUE, em terceiro lugar, à interpretação errada do artigo 19.º, n.º 1, TFUE, em quarto lugar, errada à tomada em consideração de informações não previstas no artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 211/2011 e, em quinto lugar, a um desvio de poder e à violação do princípio da boa administração.

40 No caso em apreço, há que começar pelo exame da alegação relativa à errada tomada em consideração de informações não previstas no artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 211/2011.

Quanto à alegação relativa à errada tomada em consideração de informações não previstas no artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 211/2011

41 Os recorrentes, apoiados pela Hungria, afirmam que a Comissão cometeu um erro ao ter em conta, na decisão impugnada, informações complementares, tal como definidas acima no n.º 4.

42 A Comissão, apoiada pela Roménia e a República Eslovaca, pede que a presente alegação seja julgada improcedente.

43 A presente alegação suscita a questão de saber em que informações a Comissão se pode basear para decidir que não estão preenchidos os requisitos de registo de uma proposta de iniciativa de cidadania, enunciados no artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011.

44 O artigo 4.º do Regulamento n.º 211/2011 dispõe, designadamente, o seguinte:

«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.

[...]

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.

[...]»

45 Uma vez que o artigo 4.º do Regulamento n.º 211/2011 remete diretamente, a este respeito, para o Anexo II desse mesmo regulamento, deve considerar-se que este tem força obrigatória idêntica à do referido regulamento (v., neste sentido e por analogia, acórdão de 24 de abril de 1996, Industrias Pesqueras Campos e o./Comissão, T-551/93 e T-231/94 a T-234/94, Colet., EU:T:1996:54, n.º 84).

46 O Anexo II do Regulamento n.º 211/2011, com a epígrafe «Informações para o registo de uma proposta de iniciativa de cidadania», dispõe o seguinte:

«Para inscrever uma proposta de iniciativa de cidadania no registo eletrónico da Comissão, devem ser prestadas as seguintes informações:

1. Título da proposta de iniciativa de cidadania, até 100 carateres;

2. Objeto, até 200 carateres;

3. Descrição dos objetivos da proposta de iniciativa de cidadania com base na qual a Comissão é convidada a tomar medidas, até 500 carateres;

4. As disposições dos Tratados que, segund[o] os organizadores, são relevantes para a medida proposta;

[...]

Os organizadores podem apresentar, em anexo, informações mais pormenorizadas sobre o objeto, os objetivos e os antecedentes da proposta de iniciativa de cidadania. Podem também, se assim o desejarem, apresentar um projeto de ato jurídico.»

47 Do artigo 4.º do Regulamento n.º 211/2011 e do seu Anexo II resulta que a Comissão examina as informações comunicadas pelos organizadores para apreciar se a proposta de iniciativa de cidadania cumpre os requisitos de registo enunciados, nomeadamente, no artigo 4.º, n.º 2, alínea b), desse regulamento.

48 Contrariamente ao que os recorrentes defendem, as «informações constantes do [A]nexo II» do Regulamento n.º 211/2011, para as quais remete o artigo 4.º desse regulamento, não se limitam às informações mínimas que, nos termos do referido anexo, devem ser prestadas no registo.

49 Com efeito, o direito reconhecido no Anexo II do Regulamento n.º 211/2011 aos organizadores da proposta de iniciativa de prestarem informações complementares, ou mesmo um projeto de ato jurídico da União, tem por corolário a obrigação de a Comissão examinar as referidas informações, como qualquer outra informação prestada em aplicação do referido anexo, em conformidade com o princípio da boa administração, a que está ligada a obrigação de a instituição competente examinar, com cuidado e imparcialidade, todos os elementos relevantes do caso concreto (v. acórdãos de 29 de março de 2012, Comissão/Estónia, C-505/09 P, Colet., EU:C:2012:179, n.º 95 e jurisprudência aí referida, e de 23 de setembro de 2009, Estónia/Comissão, T-263/07, Colet., EU:T:2009:351, n.º 99 e jurisprudência aí referida).

50 Por conseguinte, independentemente de saber se as informações exigidas, prestadas no registo, eram suficientes, há que concluir que, para apreciar se a proposta controvertida preenchia os requisitos de registo enunciados no artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011, a Comissão devia examinar as informações complementares.

51 Esta conclusão não é posta em causa pelos argumentos dos recorrentes relativos, em substância, ao facto de a Comissão não ter tomado em devida conta, na decisão impugnada, informações complementares que mais não faziam do que ilustrar as propostas de atos que podiam, se fosse o caso, ser submetidos pela Comissão, sem corresponder, portanto, ao ato proposto.

52 A este respeito, cabe salientar que, na decisão impugnada, a Comissão considerou, baseando-se nas informações complementares, que os recorrentes a instavam, mediante a proposta controvertida, a apresentar uma proposta de ato jurídico da União com vista a garantir «a igualdade das regiões e a manutenção das culturas regionais», o que, na sua opinião, implicava necessariamente, por um lado, garantir que os Estados-Membros respeitam os seus compromissos de direito internacional em relação às minorias nacionais e, por outro, «conferir uma especial atenção às regiões [com uma minoria nacional] no contexto da política de coesão da União», adotando uma definição da «região com uma minoria nacional» que tenha em conta critérios previstos nos instrumentos internacionais referidos na proposta controvertida e a vontade expressa das comunidades em causa, e identificando concretamente as referidas regiões.

53 Os recorrentes não têm razão quando alegam que as medidas assim identificadas na decisão impugnada foram apresentadas nas informações complementares como simples exemplos de propostas de medidas que podiam, se fosse caso disso, ser submetidas pela Comissão. Antes de mais, nas suas informações complementares, os recorrentes indicam expressamente que «a legislação devia [...] declarar que os Estados-Membros devem, sem demora, cumprir os seus compromissos internacionais em relação às minorias nacionais». Seguidamente, indicam, reiterando um pedido já formulado a título das informações exigidas, que, para responder aos objetivos prosseguidos pela proposta controvertida, «deve ser conferida [às regiões com uma minoria nacional] uma possibilidade igual de aceder aos fundos estruturais e aos outros fundos da União, aos recursos e aos programas [da política de coesão,] [e] a manutenção das suas características, bem como o seu desenvolvimento económico, devem ser garantidos». Por último, remetem claramente para um «conceito [de regiões com uma minoria nacional] que deve ser definido num ato da União» e indicam que «[p]ara além da definição do conceito de regiões com uma minoria nacional, o ato jurídico da União redigido pela Comissão deve também identificar o respetivo nome num anexo, tendo em conta os critérios seguidos nos instrumentos internacionais enumerados [nas informações complementares], e a vontade das comunidades em causa». Das passagens acima referidas das informações complementares, resulta que as propostas de medidas que a Comissão teve em conta na decisão impugnada eram claramente apresentadas pelos recorrentes, nas referidas informações, como medidas que devem necessariamente figurar no ato proposto.

54 Foi pois com razão que, na decisão impugnada, a Comissão teve em conta essas medidas para verificar se a proposta controvertida cumpria os requisitos de registo enunciados no artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011.

55 Além disso, a conclusão acima referida no n.º 50 não é posta em causa pelos argumentos das partes sobre a questão de saber se, no caso em apreço, a tomada em consideração, na decisão impugnada, das informações complementares era ou não do interesse dos recorrentes.

56 A este respeito, há que salientar que cabe aos organizadores de uma proposta de iniciativa de cidadania apreciar, em cada caso concreto, se é do seu interesse exercer o seu direito, reconhecido no Anexo II do Regulamento n.º 211/2011, apresentar informações complementares sobre o objeto, os objetivos e o contexto da sua proposta, tendo em conta a obrigação correlativa que incumbe à Comissão de os examinar para apreciar, nomeadamente, se a proposta de iniciativa de cidadania deve ser registada.

Contudo, depois de os organizadores de uma proposta de iniciativa de cidadania terem decidido exercer o seu direito e prestar essas informações complementares, estas últimas devem ser tidas em conta pela Comissão, sem que esta possa e deva interrogar-se sobre a questão de saber se a tomada em consideração das referidas informações é ou não do interesse dos organizadores.

57 No caso em apreço, os recorrentes prestaram informações complementares à Comissão, que as devia, assim, examinar, independentemente da questão de saber se isso era ou não do interesse dos recorrentes.

58 Uma vez que a argumentação dos recorrentes é integralmente refutada, há que julgar improcedente a alegação da errada tomada em consideração das informações não previstas no artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 211/2011.

Observações preliminares quanto às outras alegações dos recorrentes

59 Na medida em que todas as outras alegações dos recorrentes estão ligadas, em substância, à violação do artigo 4.º n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011 (n.º 39, *supra*), há que recordar que, segundo o artigo 5.º TUE, a delimitação das competências da União rege-se pelo princípio da atribuição, que implica, nos termos do artigo 13.º, n.º 2, TUE, que cada instituição atue dentro dos limites das atribuições que lhe são conferidas pelos Tratados e que é neste contexto que o artigo 4.º, n.º 2, alínea b) do Regulamento n.º 211/2011 prevê o requisito segundo o qual a proposta de iniciativa de cidadania não deve estar manifestamente fora das competências da Comissão que lhe permitem apresentar uma proposta de ato jurídico da União para efeitos de aplicação dos Tratados.

60 Resulta da redação do artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011 que a Comissão deve proceder a um primeiro exame dos elementos de que dispõe para apreciar se a proposta de iniciativa de cidadania não está manifestamente abrangida pelo âmbito das suas competências, com a precisão de que está previsto um exame mais completo no caso de registo da proposta. Com efeito, o artigo 10.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento n.º 211/2011 dispõe que, quando a Comissão receber uma iniciativa de cidadania europeia, apresenta no prazo de três meses, por meio de uma comunicação, as suas conclusões jurídicas e políticas sobre a referida iniciativa, as medidas que tenciona tomar, se for caso disso, e os motivos que a levam a tomar ou não tomar essas medidas.

61 Para determinar se a Comissão aplicou corretamente o requisito que figura no artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011 no caso em apreço, há que examinar se, tendo em conta a proposta controvertida e no âmbito do primeiro exame dos elementos de que dispunha, não podia manifestamente propor a adoção de um ato da União baseado nos artigos dos Tratados, em especial, os referidos pelos recorrentes na proposta controvertida.

Quanto às alegações relativas à interpretação errada do artigo 4.º, n.º 2, alínea c), TFUE e do artigo 174.º TFUE, bem como do artigo 3.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1059/2003, interpretado à luz do considerando 10 do mesmo regulamento

62 Os recorrentes, apoiados pela Hungria, alegam que a Comissão viciou a decisão impugnada com um erro de interpretação ao recusar declarar, na referida decisão, que o artigo 4.º, n.º 2, alínea c), TFUE e o artigo 174.º TFUE, bem como o artigo 3.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1059/2003, interpretado à luz do considerando 10 do mesmo regulamento, podiam fornecer uma base jurídica que lhe permitia apresentar uma proposta de ato jurídico da União que correspondia à proposta controvertida.

63 A Comissão, apoiada pela Roménia e a República Eslovaca, pede que as presentes alegações sejam julgadas improcedentes.

64 Na decisão impugnada, a Comissão, após ter definido o conteúdo do ato proposto como indicado acima no n.º 52, observou o seguinte:

«Segundo [o] pedido, são necessárias [certas medidas] de modo a ser dada uma especial atenção às regiões [com uma minoria nacional] no contexto da política de coesão da União. No entanto, qualquer medida adotada com base nos artigos 177.° [TFUE] e 178.° TFUE que regulam a política de coesão económica [da União] limita-se a prosseguir os objetivos de reforço da coesão económica, social e territorial, como previsto no artigo 174.º TFUE. Promover as condições das minorias nacionais não pode ser entendido como ajudando a reduzir as 'disparidades entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões' e o atraso das regiões menos favorecidas, como enunciado no artigo 174.º, segundo parágrafo, TFUE. A este respeito, a lista das 'limitações' estabelecida no artigo 174.º, terceiro parágrafo, TFUE, que implica a obrigação de conferir uma 'especial atenção' às regiões em causa, é exaustiva. Consequentemente, os artigos 174.° [TFUE], 176.° [TFUE], 177.° [TFUE] e 178.° TFUE não podem constituir bases jurídicas para adotar o ato [...] proposto.»

65 Além disso, a Comissão, após ter indicado que o seu exame não tinha incidido apenas sobre as disposições dos Tratados referidas na proposta controvertida, mas também sobre «todas as outras bases jurídicas possíveis», concluiu o seguinte:

«[N]ão existe base jurídica nos Tratados que permita apresentar uma proposta de ato jurídico com o conteúdo [que os organizadores da proposta controvertida] pretende[m]. »

66 A título preliminar, há que recordar que a escolha da base jurídica de um ato da União se deve fundar em elementos objetivos suscetíveis de fiscalização jurisdicional, entre os quais figuram, designadamente, a finalidade e o conteúdo desse ato (v. acórdãos de 11 de junho de 2014, Comissão/Conselho, C-377/12, Colet., EU:C:2014:1903, n.º 34 e jurisprudência aí referida, e de 18 de dezembro de 2014, Reino Unido/Conselho, C-81/13, Colet., EU:C:2014:2449, n.º 35 e jurisprudência aí referida).

67 As presentes alegações suscitam a questão de saber se, tendo em conta, nomeadamente, a finalidade e o conteúdo do ato proposto, este podia ser adotado com base nas disposições referidas pelos recorrentes na proposta controvertida relativa à política de coesão da União.

68 O artigo 3.º TUE refere, entre outros objetivos prosseguidos pela União, a promoção da coesão económica, social e territorial. A referida coesão figura entre os domínios de competências partilhadas entre a União e os Estados-Membros, enumerados no artigo 4.º, n.º 2, TFUE. Como observa com razão a Comissão, a base jurídica para a adoção de atos jurídicos da União que permitam consolidar e desenvolver a ação da União no domínio da coesão económica, social e territorial, nomeadamente através dos fundos estruturais, encontra-se nas disposições de toda a terceira parte, título XVIII, do Tratado FUE, a saber, os artigos 174.° TFUE a 178.° TFUE. Isso resulta também do Protocolo (n.º 28) relativo à coesão económica, social e territorial, anexo ao Tratado UE e ao Tratado FUE.

69 Da leitura conjugada dos artigos 174.° TFUE a 178.° TFUE resulta que o legislador da União está habilitado a adotar medidas que visem promover um desenvolvimento harmonioso de toda a União e, em especial, reduzir as disparidades entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões menos favorecidas, prestando, para o efeito, uma especial atenção às zonas rurais, às zonas afetadas pela transição industrial e às regiões com desvantagens naturais ou demográficas graves e permanentes, tais como as regiões mais setentrionais com densidade populacional muito baixa e as regiões insulares, transfronteiriças e montanhosas.

70 Em conformidade com o artigo 4.º, n.º 2, TUE, que dispõe nomeadamente que a União respeita a identidade nacional dos Estados-Membros, refletida nas estruturas políticas e constitucionais fundamentais de cada um deles, incluindo no que se refere à autonomia local e regional, o conceito de «região», na aceção dos artigos 174.° TFUE a 178.° TFUE, deve ser definido no respeito da situação

política, administrativa e constitucional existente. No entanto, as unidades administrativas existentes nos diferentes Estados-Membros apresentam grandes diferenças entre elas, tanto no plano demográfico e geográfico como no que se refere às suas competências. Ora, a adoção de atos jurídicos da União no domínio da política de coesão implica que o legislador da União disponha de dados comparáveis quanto ao nível de desenvolvimento da cada uma dessas unidades administrativas. Como resulta do seu considerando 9, o Regulamento n.º 1059/2003 instituiu, assim, uma NUTS, que permite, através da definição de «unidades territoriais» ou de «regiões NUTS», cujo nível, na hierarquia, depende da sua dimensão em termos demográficos, tornar comparáveis as estatísticas relativas ao nível de desenvolvimento das diferentes unidades administrativas existentes nos Estados-Membros e que, portanto, serve de referência para a execução da política de coesão da União.

71 A este respeito, o artigo 3.º do Regulamento n.º 1059/2003, que fixa os critérios de classificação das unidades territoriais estatísticas, enuncia, na sua versão em vigor à data dos factos, o seguinte:

«1. As unidades administrativas existentes nos Estados-Membros constituirão o primeiro critério utilizado na definição das unidades territoriais.

Assim sendo, uma 'unidade administrativa' designará uma zona geográfica à qual corresponde uma administração competente para tomar decisões administrativas ou políticas relativas a essa zona, no âmbito do quadro jurídico e institucional do Estado-Membro.

2. O nível adequado da NUTS no qual se deverá classificar uma determinada classe de unidades administrativas de um Estado-Membro é determinado com base nos limiares demográficos seguintes dentro dos quais se situa a dimensão média da classe de unidades administrativas considerada:

[...]

Se a população total de um Estado-Membro se situar abaixo do limiar mínimo para um determinado nível da NUTS, o Estado-Membro na sua totalidade constituirá uma unidade territorial NUTS desse nível.

3. Para efeitos do presente regulamento, a 'população de uma unidade territorial' é composta pelas pessoas que têm a sua residência habitual nessa área.

4. As unidades administrativas existentes utilizadas na nomenclatura NUTS são as enumeradas no [A]nexo II. As medidas de alteração do [A]nexo II, que têm por objeto alterar elementos não essenciais do presente regulamento, são aprovadas pelo procedimento de regulamentação com controlo a que se refere o n.º 2 do artigo 7.º

5. Se, em relação a um determinado nível da NUTS não existirem num Estado-Membro unidades administrativas de dimensão adequada, de acordo com os critérios a que se refere o n.º 2, esse nível da NUTS será constituído mediante a agregação de um número adequado de unidades administrativas contíguas de menor dimensão. A referida agregação terá em consideração critérios pertinentes, devendo corresponder a uma lógica geográfica, socioeconómica, histórica, cultural ou ambiental.

As unidades agregadas daí resultantes serão em seguida designadas por 'unidades não administrativas'. A dimensão das unidades não administrativas de um Estado-Membro classificadas num determinado nível da NUTS deve situar-se entre os limiares demográficos a que se refere o n.º 2.

Determinadas unidades não administrativas podem contudo divergir dos limiares mencionados por razões especiais de ordem geográfica, socioeconómica, histórica, cultural ou ambiental, nomeadamente no caso das ilhas e das regiões ultraperiféricas. Estas medidas, que têm por objeto alterar elementos não essenciais do presente regulamento, completando-o, são aprovadas pelo procedimento de regulamentação com controlo referido no n.º 2 do artigo 7.º»

72 À luz do quadro jurídico acima exposto nos n.os 68 a 71,, a Comissão considerou com razão, na decisão impugnada, que «os artigos 174.° [TFUE], 176.° [TFUE], 177.° [TFUE] e 178.° TFUE não podem constituir bases jurídicas para adotar o ato […] proposto».

73 Com efeito, da proposta controvertida, tal como acima descrita nos n.os 3 e 5 a 8, resulta que o ato proposto devia permitir que as regiões com uma minoria nacional sejam integradas no conceito de «região», na aceção dos artigos 174.° [TFUE] a 178.° TFUE, e beneficiem de uma especial atenção, no âmbito da política de coesão da União, de modo a que as suas características étnicas, culturais, religiosas ou linguísticas específicas possam ser mantidas. O ato proposto devia, nomeadamente, impor aos Estados-Membros o respeito das suas obrigações em relação às minorias nacionais, incluindo quando executam a política de coesão da União, definir o conceito de «região com uma minoria nacional», que constituiria também uma «região» na aceção dos artigos 174.° [TFUE] a 178.° TFUE, e criar uma lista nominativa das regiões com uma minoria nacional passíveis de beneficiar de uma especial atenção no âmbito da política de coesão da União, de modo a que as suas características específicas sejam mantidas.

74 Da proposta controvertida resulta, além disso, que as regiões com uma minoria nacional devem ser definidas com base em critérios autónomos e, assim, independentemente das unidades administrativas existentes nos Estados-Membros. Com efeito, a proposta controvertida indica que «todos os elementos essenciais do conceito [de regiões com uma minoria nacional] a definir num ato jurídico da União existem já em inúmeros instrumentos internacionais adotados por muitos Estados-Membros» e remete, a este respeito, para as «regiões com características nacionais, étnicas, culturais, religiosas, linguísticas diferentes das regiões circundantes». Segundo a proposta controvertida, as regiões assim definidas incluem «zonas geográficas sem competências administrativas». Por conseguinte, segundo a proposta controvertida, para a criação de regiões em conformidade com a NUTS, as fronteiras linguísticas, étnicas e culturais devem ser tidas em conta, bem como a vontade das comunidades indígenas que constituem a maioria da população da região, expressa através de um referendo prévio, e «as garantias [que decorrem do ato proposto], de acordo com a [...] Resolução [do Parlamento Europeu relativa à proteção das minorias e às políticas de luta contra as discriminações na Europa alargada] e a vontade das comunidades em causa, poderiam incluir a criação de instituições regionais autónomas, investidas de poderes suficientes para ajudar a manter [as] características nacionais, linguísticas e culturais e [a] identidade [das regiões com uma minoria nacional]». Assim, resulta da proposta controvertida que o ato proposto devia conduzir à redefinição do conceito de «região» na aceção dos artigos 174.° TFUE a 178.° TFUE, conferindo um verdadeiro estatuto às regiões com uma minoria nacional, e isso independentemente da situação política, administrativa e institucional existente nos Estados-Membros em causa.

75 Ora, como foi acima observado no n.º 70, e em conformidade com o artigo 4.º, n.º 2, TUE, a União deve, no âmbito da política de coesão, respeitar a situação política, administrativa e institucional existente nos Estados-Membros. Assim, quando, para assegurar apenas a comparabilidade dos dados estatísticos regionais, o artigo 3.º, n.º 5, do Regulamento 1059/2003 prevê que se tenha em conta critérios como a situação geográfica, socioeconómica, histórica, cultural ou ambiental, é apenas para agregar, numa unidade não administrativa de dimensão adequada em termos demográficos, unidades administrativas existentes nos Estados-Membros em causa e apenas com a finalidade de garantir a comparabilidade das estatísticas relativas ao nível de desenvolvimento dessas diferentes unidades administrativas. Além disso, quando essa mesma disposição prevê que poderão contudo divergir dos limiares mencionados por razões especiais de ordem geográfica, socioeconómica, histórica, cultural ou ambiental, isso só é válido no que se refere às unidades não administrativas que correspondam, elas próprias, à agregação de unidades administrativas existentes nos Estados-Membros em causa para fins puramente estatísticos e sem que isso possa levar a alterar, seja de que forma for, o quadro político, administrativo e institucional existente nos Estados-Membros em questão.

76 Daqui resulta que o legislador da União não poderia, sem violar o artigo 4.º, n.º 2, TUE, adotar um ato que, como o ato proposto, definia as regiões com uma minoria nacional, passíveis de receber uma especial atenção no quadro da política de coesão da União, com base em critérios autónomos e, deste modo, independentemente da situação política, administrativa e institucional existente nos Estados-Membros em causa.

77 Em todo o caso, mesmo admitindo que as regiões com uma minoria nacional pudessem corresponder a unidades administrativas nos Estados-Membros em causa ou a agregados dessas unidades, há que observar que a manutenção das características étnicas, culturais, religiosas ou linguísticas específicas dessas regiões não é uma finalidade que possa justificar a adoção de um ato jurídico da União com base nos artigos 174.° [TFUE], 176.° [TFUE], 177.° [TFUE] e 178.° TFUE.

78 Com efeito, estas disposições só habilitam o legislador da União a adotar medidas que visem promover o desenvolvimento harmonioso de toda a União e, em especial, reduzir as disparidades entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões menos favorecidas, conferindo, para o efeito, especial atenção às zonas rurais, às zonas afetadas pela transição industrial e às regiões com desvantagens naturais ou demográficas graves e permanentes, tais como as regiões mais setentrionais com densidade populacional muito baixa e as regiões insulares, transfronteiriças e montanhosas.

79 É certo que os recorrentes alegam, em substância que, por um lado, a integração europeia e, em especial, a execução da política de coesão da União não promovem, atualmente, um desenvolvimento harmonioso de toda a União, dado que ameaçam as características específicas das regiões com uma minoria nacional, as quais tendem, por esse facto, a «esbater-se», e que, por outro, as regiões com uma minoria nacional sofrem de uma limitação demográfica grave e permanente, associada à posição minoritária, no plano nacional, da sua população, que afeta o seu desenvolvimento económico em relação às regiões circundantes.

80 Contudo, como observa com razão a Comissão, a argumentação dos recorrentes assenta, a este respeito, em alegações que não têm fundamento nem estão, *a fortiori*, demonstradas.

81 Por um lado, os recorrentes 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.

82 Nos termos do artigo 2.º TUE, a União funda-se nos valores do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Além disso, o artigo 21.º, n.º l, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia proíbe a discriminação em razão da pertença a uma minoria nacional. Ora, o artigo 6.º, n.º 1, TUE dispõe que a União reconhece os direitos, as liberdades e os princípios enunciados na Carta dos Direitos Fundamentais, que tem o mesmo valor jurídico que os Tratados, e o artigo 51.º, n.º 1, da referida Carta precisa que as suas disposições têm por destinatários as instituições, órgãos e organismos da União, na observância do princípio da subsidiariedade, bem como os Estados-Membros, apenas quando apliquem o direito da União. Daqui resulta que, no exercício da sua competência partilhada em matéria de coesão económica, social e territorial, a União e os Estados-Membros não devem discriminar as pessoas e as populações em razão da sua pertença a uma minoria nacional.

83 Assim sendo, há que salientar que a proposta controvertida não visava lutar contra discriminações de que fossem vítimas as pessoas ou as populações implantadas em regiões com uma minoria nacional, em razão da sua pertença a essa minoria, mas prevenir qualquer disparidade ou atraso de desenvolvimento económico das regiões com uma minoria nacional em relação às regiões circundantes, devido à limitação que constituem, para as primeiras, as suas características étnicas, culturais, religiosas ou linguísticas específicas. De resto, no n.º 5 da petição, os próprios recorrentes admitiram que a proposta controvertida não tinha por «objeto» «impedir as discriminações», ainda que não excluam que o ato proposto possa ter essa «consequência».

84 Assim, contrariamente ao que os recorrentes sustentam, nem o artigo 2.º TUE, nem o artigo 21.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da União, nem nenhuma outra disposição do direito da União destinada a combater as discriminações, nomeadamente as disposições baseadas na pertença a uma minoria nacional, podiam permitir à Comissão propor, no âmbito da política de coesão da União, um ato jurídico da União cujo objeto e conteúdo teriam correspondido aos do ato proposto.

85 Por outro lado, os recorrentes não demonstraram 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.

86 A este respeito, apesar de o artigo 174.º, terceiro parágrafo, TFUE constatar que as regiões mais setentrionais com densidade populacional muito baixa e as regiões insulares, transfronteiriças e montanhosas sofrem de limitações naturais e demográficas decorrentes da sua insularidade, do seu caráter transfronteiriço, do seu relevo, do seu isolamento, da sua baixa ou muito baixa densidade populacional, não faz referência às regiões cujas características étnicas, culturais, religiosas ou linguísticas são diferentes das características das regiões circundantes. O artigo 121.º, n.º 4 do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho (JO L 347, p. 320), referido pelos recorrentes, não alarga, de forma alguma, a este respeito, o âmbito de aplicação do artigo 174.º TFUE, dado que apenas visa zonas insulares, zonas de montanha, zonas de baixa densidade populacional e as regiões ultraperiféricas. Também não se pode deduzir do referido artigo 121.º, n.º 4, que o conceito de «limitações demográficas graves e permanentes», na aceção do artigo 174.º, terceiro parágrafo, TFUE, poderia incluir as características étnicas, culturais, religiosas ou linguísticas específicas das regiões com uma minoria nacional.

87 Mesmo admitindo que as referidas características pudessem ser examinadas como dados demográficos específicos das regiões em causa, não está demonstrado que constituem sistematicamente, para o desenvolvimento dessas regiões, uma limitação em relação às regiões circundantes. É certo que, como observam os recorrentes, as diferenças, nomeadamente linguísticas, entre essas regiões e as regiões circundantes podem estar na origem de determinados custos adicionais nas transações ou de determinadas dificuldades na contratação. No entanto, como observa a Comissão com razão, as características específicas dessas regiões também lhes podem conferir determinadas vantagens comparativas, como um certa atração turística ou o multilinguismo.

88 Quanto aos atos do direito da União que, como a Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, de 24 de julho de 2003, intitulada «Promover a aprendizagem das línguas e a diversidade linguística: Um Plano de Ação 2004-2006 [COM/2003/0449 final], se destinam a promover as línguas regionais e as línguas das minorias, não partem do princípio de que as referidas línguas constituem uma limitação para o desenvolvimento económico das regiões onde são faladas, mas de que essas línguas fazem parte da diversidade linguística da União e do multilinguismo, ele próprio considerado uma vantagem.

89 Assim, na falta de qualquer elemento probatório apresentado pelos recorrentes, não existe nenhuma razão para supor que as características étnicas, culturais, religiosas ou linguísticas específicas das regiões com uma minoria nacional limitam sistematicamente o seu desenvolvimento económico em relação ao das regiões circundantes, de tal modo que essas características poderiam ser qualificadas de «limitações graves e permanentes», na aceção do artigo 174.º, terceiro parágrafo, TFUE.

90 Pelas razões que antecedem, há que julgar improcedentes na íntegra as alegações relativas à interpretação errada do artigo 4.º, n.º 2, alínea c), TFUE e do artigo 174.º TFUE, bem como do artigo 3.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1059/2003, interpretado à luz do considerando 10 do mesmo regulamento.

Quanto à alegação relativa à interpretação errada do artigo 167.º TFUE

91 Os recorrentes, apoiados pela Hungria, alegam que a Comissão viciou a decisão impugnada com um erro de interpretação ao considerar que a proposta controvertida estava manifestamente fora do âmbito das suas competências que permitem apresentar uma proposta de ato jurídico da União para efeitos de aplicação da política cultural prevista no artigo 167.º TFUE.

92 A Comissão, apoiada pela Roménia e a República Eslovaca, pede que a presente alegação seja julgada improcedente.

93 Na decisão impugnada, a Comissão, após ter definido o conteúdo do ato proposto como indicado acima no n.º 52, observou o seguinte:

«O artigo […] 167.° […] TFUE também não pode constituir [uma] base […] jurídica […] para a legislação proposta na medida em que [esta] não contribui para nenhum dos objetivos prosseguidos pelas políticas enunciadas [nesta] disposição […]»

94 A presente alegação versa sobre a questão de saber se, tendo em conta, nomeadamente, a sua finalidade e o seu conteúdo, o ato proposto devia contribuir para um dos objetivos prosseguidos pela política cultural da União, prevista no artigo 167.º TFUE.

95 A este respeito, cabe recordar que, em conformidade com o artigo 22.º da Carta dos Direitos Fundamentais e com o artigo 3.º, n.º 3, quarto parágrafo, TUE, a União respeita a riqueza da sua diversidade cultural e linguística, e vela pela salvaguarda e pelo desenvolvimento do património cultural europeu.

96 O artigo 6.º, alínea c), TFUE inclui a cultura nos domínios em que a União dispõe de competência para desenvolver ações destinadas a apoiar, coordenar ou completar a ação dos Estados-Membros. Como resulta do artigo 2.º, n.º 5, primeiro parágrafo, TFUE, esta competência da União não substitui a competência dos Estados-Membros e é subsidiária desta última.

97 O artigo 167.º TFUE dispõe:

«1. A União contribuirá para o desenvolvimento das culturas dos Estados-Membros, respeitando a sua diversidade nacional e regional, e pondo simultaneamente em evidência o património cultural comum.

2. A ação da União tem por objetivo incentivar a cooperação entre Estados-Membros e, se necessário, apoiar e completar a sua ação nos seguintes domínios:

— melhoria do conhecimento e divulgação da cultura e da história dos povos europeus;

— conservação e salvaguarda do património cultural de importância europeia;

— intercâmbios culturais não comerciais,

— criação artística e literária, incluindo o setor audiovisual.

3. A União e os Estados-Membros incentivarão a cooperação com os países terceiros e as organizações internacionais competentes no domínio da cultura, em especial com o Conselho da Europa.

4. Na sua ação ao abrigo de outras disposições dos Tratados, a União terá em conta os aspetos culturais, a fim de, nomeadamente, respeitar e promover a diversidade das suas culturas.

5. Para contribuir para a realização dos objetivos a que se refere o presente artigo:

— o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, e após consulta do Comité das Regiões, adotam ações de incentivo, com exclusão de qualquer harmonização das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros,

— o Conselho adota, sob proposta da Comissão, recomendações.»

98 Resulta do artigo 167.º TFUE e, mais precisamente, dos seus n.ºs 2 e 5 que, no âmbito da política cultural da União e com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento das culturas dos Estados-Membros, respeitando a sua diversidade nacional e regional, e pondo simultaneamente em evidência o património cultural comum, o legislador da União está habilitado a adotar ações de incentivo à exclusão de qualquer harmonização das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros, ou recomendações que prosseguem objetivos precisos, a saber, em primeiro lugar, a melhoria do conhecimento e a divulgação da cultura e da história dos povos europeus, em segundo lugar, a conservação e a salvaguarda do património cultural de importância europeia, em terceiro lugar, os intercâmbios culturais não comerciais e, em quarto lugar, a criação artística e literária, incluindo no setor audiovisual.

99 Foi, pois, com razão que, na decisão impugnada, a Comissão considerou que «a legislação proposta […] não contribui para nenhum dos objetivos prosseguidos pela [política cultural da União, prevista no artigo 167.º TFUE]».

100 Com efeito, da proposta controvertida, tal como descrita acima nos n.ºs 3 e 5 a 8, resulta que o ato proposto devia essencialmente destinar-se a instituir, no âmbito da política de coesão da União, certas garantias para que as características étnicas, culturais, religiosas ou linguísticas específicas das regiões com uma minoria nacional possam ser mantidas. Essas garantias deviam consistir essencialmente em oferecer às regiões com uma minoria nacional um acesso aos fundos, recursos e programas da política de coesão da União, a fim de prevenir qualquer disparidade ou atraso de desenvolvimento económico dessas regiões em relação às regiões circundantes, ou mesmo reconhecer às regiões com uma minoria nacional um estatuto de autonomia, em conformidade com a vontade expressa pela sua população (através de referendo), independentemente da situação política, administrativa e institucional existente nos Estados-Membros em causa.

101 Ora, o artigo 167.º TFUE não pode servir de fundamento à adoção de um ato jurídico da União que prossiga essa finalidade e tenha esse conteúdo. Com efeito, a manutenção, através das suas características étnicas, culturais, religiosas ou linguísticas específicas, das regiões com uma minoria nacional, ou até o reconhecimento de um estatuto de autonomia a essas regiões, para efeitos da execução da política de coesão da União, é um objetivo que, por um lado, vai muito além da mera contribuição para o desenvolvimento das culturas dos Estados-Membros, respeitando a sua diversidade nacional e regional, ou do mero relevo do património cultural comum, e que, por outro, não está diretamente relacionado com um dos objetivos expressamente previstos no artigo 167.º, n.º 2, TFUE. De resto, no n.º 5 da petição, os próprios recorrentes admitem que a proposta controvertida não tinha por «objeto» «proteger a diversidade cultural», ainda que não excluam que o ato proposto possa ter essa «consequência».

102 Assim, contrariamente ao que sustentam os recorrentes, nem o artigo 3.º, n.º 3, TUE, nem o artigo 167.º, n.º 1, TFUE, nem o artigo 22.º da Carta dos Direitos Fundamentais permitiam, no caso em apreço, à Comissão propor, no âmbito da política de coesão da União, um ato jurídico com vista a proteger a diversidade cultural representada pelas minorias nacionais, ato que, de resto, não teria correspondido ao objeto e ao conteúdo do ato proposto.

103 Em todo o caso, há que salientar que a adoção do ato proposto, que implicava necessariamente definir o conceito de «região com uma minoria nacional» para efeitos da execução da política de coesão da União, não correspondia a nenhuma das modalidades de ação previstas no artigo 167.º, n.º 2, TFUE para contribuir para a realização dos objetivos prosseguidos pela política cultural da União, a saber, a adoção de medidas de incentivo, com exclusão de qualquer harmonização das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros, ou a adoção de recomendações.

104 Pelas razões que precedem, há que julgar improcedente a alegação relativa à interpretação errada do artigo 167.º TFUE.

Quanto à alegação relativa à interpretação errada do artigo 19.º, n.º 1, TFUE

105 Os recorrentes, apoiados pela Hungria, sustentam que a Comissão viciou a decisão impugnada com um erro de interpretação do artigo 19.º, n.º 1, TFUE ao considerar que nenhuma disposição dos Tratados constituía uma base jurídica para qualquer ação das instituições com o objetivo de combater as discriminações em razão da pertença a uma minoria nacional.

106 A Comissão, apoiada pela Roménia e a República Eslovaca, pede que a presente alegação seja julgada improcedente.

107 Na decisão impugnada, a Comissão, após ter definido o conteúdo do ato proposto como indicado acima no n.º 52, e após ter indicado que o seu exame incidia sobre «as disposições dos Tratados […] sugeridas e […] qualquer outra base jurídica possível», observou o seguinte:

«Em conclusão, […] não existe nenhuma base jurídica nos Tratados que permita propor um ato jurídico [da União] que tenha o conteúdo […] pretendido [na proposta controvertida].»

108 A este respeito, os recorrentes imputam à Comissão uma interpretação errada do artigo 19.º, n.º 1, TFUE, que poderia ter servido de base jurídicas para o ato proposto.

109 A presente alegação suscita a questão de saber se, tendo em conta, nomeadamente, a sua finalidade e o seu conteúdo, o ato proposto poderia ter sido adotado com base no artigo 19.º, n.º 1, TFUE.

110 O artigo 19.º TFUE dispõe:

«1. Sem prejuízo das demais disposições dos Tratados e dentro dos limites das competências que estes conferem à União, o Conselho, deliberando por unanimidade, de acordo com um processo legislativo especial, e após aprovação do Parlamento Europeu, pode tomar as medidas necessárias para combater a discriminação em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual.

2. Em derrogação do n.º 1, o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, podem adotar os princípios de base das medidas de incentivo da União, com exclusão de qualquer harmonização das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros, para apoiar as ações dos Estados-Membros destinadas a contribuir para a realização dos objetivos referidos no n.º 1.»

111 Sem prejuízo das demais disposições dos Tratados e dentro dos limites das competências que estes conferem à União, o artigo 19.º, n.º 1, TFUE habilita o legislador da União a tomar medidas necessárias para combater a discriminação em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual.

112 No caso em apreço, sem que seja necessário questionar-se sobre a questão de saber se o conceito de «discriminação», na aceção da referida disposição, inclui ou não qualquer discriminação em razão da pertença a uma minoria nacional, cabe recordar que, como indicado acima no n.º 83, a proposta controvertida não visava combater as discriminações que afetam as pessoas ou as populações estabelecidas nas regiões com uma minoria nacional, em razão da sua pertença a essa minoria, mas evitar qualquer disparidade ou atraso de desenvolvimento económico das regiões com uma minoria nacional em relação às regiões circundantes devido à limitação que constituem, para as primeiras, as suas características étnicas, culturais, religiosas ou linguísticas específicas.

113 Por conseguinte, como reconheceu com razão a Comissão na decisão impugnada, o artigo 19.º, n.º 1, TFUE não podia constituir uma base jurídica adequada para propor um ato jurídico da União com a finalidade e o conteúdo descritos na proposta controvertida.

114 Pelas razões que precedem, há que julgar improcedente a alegação relativa à interpretação errada do artigo 19.º, n.º 1, TFUE.

Quanto às alegações relativas a um desvio de poder e a uma violação do princípio da boa administração

115 Os recorrentes, apoiados pela Hungria, sustentam que a Comissão cometeu um desvio de poder na medida em que recusou registar a proposta controvertida não pelo facto, enunciado na decisão impugnada em conformidade com o artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011, de esta exceder manifestamente o âmbito das suas competências, mas, como decorre dos seus articulados no presente processo, porque que não lhe parecia oportuno, no estado atual do direito da União, exercer as suas competências no sentido que eles desejavam, o que não está previsto no artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011.

116 Além disso, alegam que a Comissão violou o princípio da boa administração ao atuar, no caso em apreço, com a intenção de desincentivar as iniciativas de cidadania, mesmo quando estas cumpriam, como no presente caso, os requisitos de registo enunciados no artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 211/2011, recorrendo a fundamentos indevidos, como a tomada em consideração de informações não previstas no artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 211/2011.

117 A Comissão, apoiada pela República Eslovaca, pede que as presentes alegações sejam julgadas improcedentes.

118 No que se refere, em primeiro lugar, à alegação relativa a um desvio de poder, deve recordar-se que, segundo jurisprudência constante, o conceito de desvio de poder tem um alcance preciso em direito da União e refere-se à situação em que uma autoridade administrativa utiliza os seus poderes com um objetivo diverso daquele para que lhe foram conferidos. Uma decisão só está viciada por desvio de poder quando se verifique, com base em indícios objetivos, pertinentes e concordantes, ter sido tomada para alcançar fins diversos dos invocados (v. acórdão de 9 de setembro de 2008, Bayer CropScience e o./Comissão, T-75/06, Colet., EU:T:2008:317, n.º 254 e jurisprudência aí referida).

119 No caso em apreço, para estabelecer a existência de um desvio de poder, os recorrentes baseiam-se em determinados argumentos de defesa apresentados pela Comissão, dos quais, na sua opinião, resulta que esta não considerava oportuno, no estado atual do direito da União, exercer as suas competências no sentido pretendido pelos recorrentes.

120 A este respeito, há que observar que a decisão impugnada contém uma fundamentação suficiente, segundo a qual a proposta controvertida não cumpria os requisitos de registo enunciados no artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011, dado que se encontrava manifestamente fora do âmbito de competências que permitem à Comissão submeter uma proposta de ato jurídico à União para a aplicação dos Tratados. Nos n.ºs 10 e 11 da contestação, a Comissão recordou a referida fundamentação e indicou que «mant[inha] o seu ponto de vista» pelas razões que precisava, a seguir, na defesa, tendo em conta os argumentos desenvolvidos na petição. Do mesmo modo, nos n.ºs 2 e 97 da tréplica, a Comissão indicou que «mant[inha] na íntegra o raciocínio e as conclusões […] expostas na contestação» e que «t[inha] recusado de forma fundamentada e conforme com o direito o pedido de registo da [proposta controvertida], com base no artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento […] n.º 211/2011». Resulta do que precede que, nos seus articulados, a Comissão defendeu a procedência da fundamentação que figura na decisão impugnada, o que não foi posto em causa no exame do presente recurso.

121 Neste contexto, as frases postas em evidência pelos recorrentes, a saber, o n.º 17 da contestação, segundo o qual «as políticas da União se não podem converter em instrumentos de política contra as minorias», e o n.º 58 da contestação, segundo o qual «a Comissão considera que as especificidades das minorias nacionais são suscetíveis de ser tomadas em conta de forma adequada quando do estabelecimento da […] NUTS à escala dos Estados-Membros», não podem ser encaradas como elementos que demonstram que a decisão impugnada se baseou, na prática, em motivos diferentes dos formalmente invocados na mesma, cuja procedência não pôde ser posta em causa quando do exame do presente recurso, e que comprovam a existência de um desvio, pela Comissão, dos poderes que lhe são conferidos pelo artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011.

122 Daqui resulta que, os recorrentes não apresentaram, no presente caso, indícios objetivos, pertinentes e concordantes que permitam concluir que a decisão impugnada foi adotada com fins diferentes dos invocados, a saber, porque os requisitos de registo enunciados no artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011 não estavam preenchidos, dado que a proposta controvertida se situava manifestamente fora do âmbito das competência que permitem à Comissão apresentar uma proposta de ato jurídico da União para efeitos da aplicação dos Tratados.

123 Por conseguinte, há que julgar improcedente a alegação relativa a um desvio de poder cometido pela Comissão.

124 No que respeita, em segundo lugar, à alegação relativa a uma violação do princípio da boa administração, cabe salientar que, em conformidade com o artigo 41.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais «[t]odas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições, órgãos e organismos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável». Além disso, resulta do considerando 10 do Regulamento n.º 211/2011 que o princípio geral da boa administração implica que a Comissão registe todas as iniciativas de cidadania propostas que cumpram as condições estabelecidas nesse regulamento, e isso no prazo previsto no artigo 4.º, n.º 2, do referido regulamento, a saber, no prazo de dois meses a contar da receção das informações constantes do Anexo II.

125 No caso em apreço, contrariamente ao que defendem os recorrentes, os requisitos de registo enunciados no artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011 não estavam preenchidos, como decorre do exame das alegações relativas à interpretação errada, pela Comissão, dos artigos dos Tratados, de modo que a referida instituição podia fundamentar a recusa do registo da proposta controvertida em conformidade com o artigo 4.º, n.º 3, do mesmo regulamento.

126 Por conseguinte, a Comissão pôde adotar a decisão impugnada sem violar o princípio geral da boa administração.

127 Consequentemente, há também que julgar improcedente a alegação relativa a uma violação deste princípio.

128 Tendo todas as alegações formuladas pelos recorrentes em apoio do seu único fundamento relativo, em substância, à violação do artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011 sido julgadas improcedentes, há que julgar também improcedente o referido fundamento e, consequentemente, negar provimento ao presente recurso na íntegra.

Quanto às despesas

129 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 os recorrentes sido vencidos, suportarão as suas próprias despesas e as da Comissão, sem que seja tido em conta o prejuízo que os recorrentes provocaram à proteção do processo jurisdicional, em especial, aos princípios da igualdade das armas e da boa administração da justiça (v., neste sentido e por analogia, acórdão de 21 de setembro de 2010, Suécia e o./API e Comissão, C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, Colet., EU:C:2010:541, n.ºs 85 e 93), ao publicarem, no sítio Internet da proposta controvertida, a contestação da Comissão (n.º 22, *supra*).

130 Por outro lado, segundo o artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, os Estados-Membros que intervenham no processo suportam as respetivas despesas. Esta disposição deve ser aplicada à Hungria, à República Helénica, à Roménia e à República Eslovaca.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Primeira Secção)

decide:

1) É negado provimento ao recurso.

2) Balázs-Árpád Izsák e Attila Dabis suportarão as suas próprias despesas e as da Comissão Europeia.

3) A Hungria, a República Helénica, a Roménia e a República Eslovaca suportarão as suas próprias despesas.

Kanninen Pelikánová Buttigieg

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 10 de maio de 2016.

Assinaturas

Índice

Antecedentes do litígio 2

Tramitação processual e pedidos das partes 4

Questão de direito 5

Quanto à admissibilidade de determinadas alegações 5

Quanto ao mérito 7

Quanto à alegação relativa à errada tomada em consideração de informações não previstas no artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 211/2011 7

Observações preliminares quanto às outras alegações dos recorrentes 10

Quanto às alegações relativas à interpretação errada do artigo 4.º, n.º 2, alínea c), TFUE e do artigo 174.º TFUE, bem como do artigo 3.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1059/2003, interpretado à luz do considerando 10 do mesmo regulamento 10

Quanto à alegação relativa à interpretação errada do artigo 167.º TFUE 16

Quanto à alegação relativa à interpretação errada do artigo 19.º, n.º 1, TFUE 18

Quanto às alegações relativas a um desvio de poder e a uma violação do princípio da boa administração 19

Quanto às despesas 21