Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Primeira Secção)

19 de abril de 2016*

«Direito institucional — Iniciativa de cidadania europeia — Política social — Serviço de interesse económico geral — Artigo 352.º TFUE — Recusa de registo — Inexistência manifesta de competências da Comissão — Artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento (UE) n.º 211/2011 — Princípio da boa administração — Dever de fundamentação»

No processo T-44/14,

Bruno Costantini, residente em Jesi (Itália), e os outros recorrentes cujos nomes figuram em anexo, representados por O. Brouwer, J. Wolfhagen, advogados, e A. Woods, solicitor,

recorrentes,

contra

Comissão Europeia, representada por H. Krämer, na qualidade de agente,

recorrida,

que tem por objeto um pedido de anulação da Decisão C (2013) 7612 final da Comissão, de 5 de novembro de 2013, que indeferiu o pedido de registo da proposta de iniciativa de cidadania europeia intitulada «Right to Lifelong Care: Leading a life of dignity and independence is a fundamental right!»,

O TRIBUNAL GERAL (Primeira Secção),

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

secretário: L. Grzegorczyk, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 28 de outubro de 2015,

profere o presente

* * Língua do processo: inglês.

Acórdão

Antecedentes do litígio

1 Os recorrentes, Bruno Costantini e os outros recorrentes cujos nomes figuram em anexo, estão na origem de uma proposta de iniciativa de cidadania europeia (a seguir «ICE») intitulada «Right to Lifelong Care: Leading a life of dignity and independence is a fundamental right!» («Direito a cuidados continuados: ter uma vida digna e independente é um direito fundamental!», a seguir «proposta de ICE controvertida»), transmitida à Comissão Europeia em 5 de setembro de 2013 e cujo objeto, conforme descrito no pedido de registo, é convidar a União Europeia a «propor uma legislação que proteja o direito fundamental à dignidade humana garantindo uma proteção social adequada e o acesso aos cuidados continuados de qualidade, suportáveis, para além dos cuidados de saúde».

2 A proposta de ICE controvertida refere-se aos artigos 14.° TFUE, 153.° TFUE e 352.° TFUE como fundamento jurídico do recurso interposto.

3 Por decisão de 5 de novembro de 2013 (a seguir «decisão impugnada»), a Comissão recusou o registo da proposta de ICE controvertida, pelo facto de esta estar manifestamente fora das competências da Comissão para apresentar uma proposta de adoção de um ato jurídico da União Europeia para efeitos de aplicação dos Tratados.

Tramitação processual e pedidos das partes

4 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 15 de janeiro de 2014, os recorrentes interpuseram o presente recurso.

5 Os recorrentes concluem pedindo ao Tribunal que se digne:

— anular a decisão impugnada;

— condenar a Comissão nas despesas.

6 A Comissão conclui pedindo ao Tribunal que se digne:

— negar provimento ao recurso;

— condenar os recorrentes nas despesas.

Questão de direito

7 Em apoio do seu recurso, os recorrentes alegam três fundamentos, relativos, o primeiro, à aplicação errada do artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento (UE) n.º 211/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, sobre a iniciativa de cidadania (JO L 65, p. 1), o segundo, à violação do princípio da boa administração e, o terceiro, à falta de fundamentação.

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

8 Em apoio do primeiro fundamento, que, em substância, é composto por quatro partes, os recorrentes alegam que a Comissão cometeu erros de direito ao recusar registar a proposta de ICE controvertida em aplicação do artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011. A este respeito, os recorrentes

sustentam, no âmbito das três primeiras partes do fundamento, que a Comissão violou os artigos 14.° TFUE, 153.° TFUE e 352.° TFUE, que fornecem bases jurídicas adequadas em relação à proposta de ICE controvertida, e alegam, no âmbito da quarta parte do fundamento, que a Comissão violou o artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011 ao interpretar e ao aplicar a condição enunciada nessa disposição de forma demasiado estrita e contrária aos objetivos do mecanismo da ICE.

9 No caso em apreço, o Tribunal Geral considera oportuno pronunciar-se, em primeiro lugar, sobre a quarta parte do fundamento para definir o sentido e o alcance da condição de registo das propostas de ICE enunciada no artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011, e depois analisar as outras três partes do fundamento.

Quanto à quarta parte do primeiro fundamento

10 Os recorrentes consideram que a Comissão aplicou de forma errada o critério jurídico enunciado no artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011. Mais precisamente, sustentam que, quando a Comissão interpreta e aplica essa condição de registo das propostas de ICE, não pode, tendo em conta os objetivos e o espírito do regulamento, proceder a um controlo muito estrito, uma vez que a apreciação feita no momento do registo das propostas de ICE deve simplesmente permitir-lhe verificar se a base da iniciativa tem por objeto um assunto sobre o qual o comité de cidadãos e as instituições podem dialogar. Antes de mais, uma apreciação demasiada estrita da referida condição é contrária ao objetivo do mecanismo da ICE, que é aumentar a participação democrática dos cidadãos. Em seguida, os recorrentes sustentam que a aplicação do artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011 exige que a Comissão tenha em conta a qualidade das pessoas que estão na origem das propostas de ICE na medida em que os membros dos comités não estão perfeitamente ao corrente dos mecanismos internos da União e das suas especificidades. Por último, os recorrentes consideram que, tendo em conta a presença do advérbio «manifestamente» no artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011, o registo de uma proposta de ICE deve apenas ser recusado quando uma proposta está manifestamente fora do âmbito das competências da Comissão e tomando em consideração o facto de o caráter correto e adequado da escolha da base jurídica ser muitas vezes controvertido.

11 A Comissão contesta os argumentos dos recorrentes.

12 Em primeiro lugar, a Comissão sustenta que uma proposta de ICE está fora do âmbito das competências ao abrigo das quais a Comissão pode formular uma proposta de ato quando nenhuma das disposições dos Tratados que preveem a adoção dos atos jurídicos com base numa proposta da Comissão puder servir de base jurídica para um ato relativo ao objeto da proposta de ICE. A Comissão considera que esta situação é manifesta quando essa conclusão não depende de circunstâncias factuais.

13 Em segundo lugar, a Comissão sublinha que a condição que figura no artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011 deve ser analisada e cumprida a partir da fase do registo. Por outro lado, o controlo jurídico da referida condição não pode ser aproximativo, mas deve, pelo contrário, ser completo, para evitar que o processo prossiga mesmo quando é evidente que a Comissão não pode propor a adoção de um ato por falta de competência atribuída à União.

14 A este respeito, importa referir que, nos termos do artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 211/2011, o registo de uma proposta de ICE pela Comissão constitui um requisito prévio para a recolha das declarações de apoio à ICE em causa. Para este efeito, os organizadores membros do comité de cidadãos devem fornecer à Comissão as informações relativas, nomeadamente, ao objeto e aos objetivos da proposta de ICE para que esta verifique se as condições de registo enunciadas no artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 211/2011 estão preenchidas. Nos termos do artigo 4.º, n.º 3, do

Regulamento n.º 211/2011, a Comissão recusa o registo se as condições estabelecidas no n.º 2 do referido artigo não estiverem preenchidas. Essa decisão tem por efeito colocar fim ao processo para a proposta de ICE.

15 Entre as condições de registo enunciadas no artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 211/2011, figura aquela segundo a qual a Comissão deve proceder ao registo se «a proposta de iniciativa de cidadania não estiver manifestamente fora da competência da Comissão para apresentar uma proposta de ato jurídico da União para efeitos de aplicação dos Tratados».

16 Importa recordar que, segundo o artigo 5.º TUE, a delimitação das competências da União rege-se pelo princípio da atribuição e que, ao abrigo do artigo 13.º, n.º 2, TUE, cada instituição atua dentro dos limites das atribuições que lhe são conferidas pelos Tratados. É neste contexto que o artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011 prevê a condição segundo a qual a proposta de ICE não deve estar manifestamente fora da competência da Comissão para apresentar uma proposta de ato jurídico da União para efeitos de aplicação dos Tratados.

17 Resulta do teor da referida disposição que a Comissão deve proceder a um primeiro exame dos elementos de que dispõe a fim de apreciar se a proposta de ICE não é manifestamente abrangida pela sua competência, tendo em conta que está previsto que um exame mais completo seja feito em caso de registo da proposta. Com efeito, o artigo 10.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento n.º 211/2011 prevê que, quando a Comissão receber a ICE, deve 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 as razões que a levam a tomar ou não essas medidas.

18 No caso em apreço, a fim de determinar se a Comissão aplicou corretamente a condição que figura no artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011, importa examinar se, tendo em conta a proposta de ICE e no âmbito de um primeiro exame dos elementos de que a Comissão dispunha, esta não podia manifestamente propor a adoção de um ato da União baseado nos artigos 14.° TFUE, 153.° TFUE ou 352.° TFUE.

Quanto à primeira parte do primeiro fundamento

19 Antes de mais, os recorrentes sustentam que a Comissão procedeu a uma apreciação errada do artigo 14.º TFUE, uma vez que, nos termos desta disposição, particularmente adaptada ao segundo objetivo da proposta de ICE controvertida, pode submeter uma proposta de texto legislativo. Em apoio da sua argumentação, os recorrentes invocam o registo pela Comissão de uma proposta de ICE semelhante, intitulada «A água e o saneamento são um direito humano», da qual um dos objetivos é que o abastecimento de água e a gestão dos recursos hídricos não sejam sujeitos a regras do mercado interno e que os serviços hídricos sejam excluídos da liberalização. Além disso, os recorrentes alegam que a interpretação do alcance do artigo 14.º TFUE na decisão impugnada é contrária aos princípios subjacentes do Regulamento n.º 211/2011 na medida em que a Comissão não poderia recusar o registo de uma proposta de ICE em relação à qual um ou vários objetivos podem ser abrangidos pela competência da União e ser objeto de uma discussão entre o comité dos cidadãos e as instituições. Por último, os recorrentes sustentam que a proposta de ICE controvertida visa, nomeadamente, que os cuidados continuados sejam, com base no artigo 14.º TFUE, excluídos do âmbito de aplicação das regras do mercado interno e qualificados de serviço universal, tendo a Comissão desvirtuado a essência da proposta de ICE controvertida na decisão impugnada.

20 A Comissão contesta os argumentos dos recorrentes.

21 Resulta da decisão impugnada que a Comissão considerou que o artigo 14.º TFUE não constituía uma base jurídica válida para a proposta de ICE, uma vez que o legislador da União não podia impor aos Estados-Membros que fornecessem um serviço de interesse económico geral (a seguir «SIEG»), apenas sendo competente para determinar os princípios e as condições que os Estados-Membros deviam respeitar caso decidissem de forma autónoma prestar um determinado SIEG.

22 Tendo em conta o pedido de registo da proposta de ICE controvertida, e mais precisamente o seu objeto, os seus objetivos e informações mais detalhadas que figuram na nota explicativa, há que determinar se a mesma está manifestamente fora do quadro dentro do qual a Comissão poderia, nos termos do artigo 14.º TFUE, submeter uma proposta de ato.

23 Em primeiro lugar, quanto à qualificação dos serviços de tratamentos continuados de SIEG, importa sublinhar que, em conformidade com o artigo 14.º TFUE, sem prejuízo do artigo 4.º TUE e dos artigos 93.° TFUE, 106.° TFUE e 107.° TFUE, e tendo em conta o lugar que os SIEG ocupam entre os valores comuns da União, bem como o papel que desempenham na promoção da coesão social e territorial da União, a União e os seus Estados-Membros, cada um dentro dos limites das suas competências respetivas e dentro dos limites do âmbito de aplicação dos Tratados, velam pelo funcionamento desses serviços com base em princípios e dentro das condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitem cumprir as suas missões. O Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia estabelecem esses princípios e fixam essas condições, sem prejuízo da competência que os Estados-Membros têm, no respeito dos Tratados, de prestar, de fazer executar e de financiar esses serviços.

24 Assim, em conformidade com uma jurisprudência constante, os Estados-Membros podem, no respeito do direito da União, definir a extensão e a organização dos seus SIEG (acórdão de 20 de abril de 2010, Federutility e o., C-265/08, Colet., EU:C:2010:205, n.º 29). Estes têm um amplo poder de apreciação quanto à definição do que consideram ser SIEG e a definição desses serviços por um Estado-Membro apenas pode ser posta em causa pela Comissão em caso de erro manifesto. Esta prerrogativa do Estado-Membro relativamente à definição dos SIEG é confirmada pela falta tanto de competência especialmente atribuída à União como pela definição precisa e completa do conceito de SIEG no direito da União (acórdãos de 12 de fevereiro de 2008, BUPA e o./Comissão, T-289/03, Colet., EU:T:2008:29, n.ºs 166 e 167; de 7 de novembro de 2012, CBI/Comissão, T-137/10, Colet., EU:T:2012:584, n.º 99; e de 16 de julho de 2014, Zweckverband Tierkörperbeseitigung/Comissão, T-309/12, EU:T:2014:676, n.º 105).

25 Tendo em conta esses elementos, a Comissão pôde concluir com razão na decisão impugnada que não podia manifestamente apresentar uma proposta de ato baseada no artigo 14.º TFUE e que visasse que os cuidados continuados fossem qualificados de SIEG.

26 Em segundo lugar, há que referir, à semelhança da Comissão, que nenhuma disposição dos Tratados lhe permite propor a adoção de um ato da União que isente um serviço da aplicação das regras do mercado interno. Com efeito, resulta do artigo 14.º TFUE que as regras específicas que este prevê são aplicáveis aos SIEG sem prejuízo do artigo 106.º TFUE. Ora, segundo o n.º 2 desta última disposição, mesmo as empresas encarregadas da gestão desses serviços ficam submetidas ao disposto nos Tratados, designadamente às regras relativas ao mercado interno e à concorrência, princípio que só pode deixar de ser observado em condições estritas, cuja existência depende das circunstâncias jurídicas e factuais que prevalecem em cada Estado-Membro e que deve ser demonstrada em cada caso concreto pelo Estado-Membro ou pela empresa que as invoca (v., neste sentido, acórdãos de 23 de outubro de 1997, Comissão/França, C-159/94, Colet., EU:C:1997:501, n.º 94, e de 17 de maio de 2001, TNT Traco, C-340/99, Colet., EU:C:2001:281, n.º 59). Daqui resulta que a Comissão não pode propor de forma geral dispensar da aplicação das regras do mercado interno serviços cuja qualificação de SIEG depende da política nacional prosseguida por cada Estado-Membro.

27 Por conseguinte, na decisão impugnada, a Comissão pôde concluir com razão que não podia manifestamente apresentar uma proposta de ato baseada no artigo 14.º TFUE e que visasse que os cuidados continuados fossem excluídos da aplicação das regras do mercado interno.

28 Esta apreciação não pode ser posta em causa pelos outros argumentos dos recorrentes.

29 Antes de mais, os recorrentes alegam que o artigo 14.º TFUE constitui uma base jurídica adequada para determinar os princípios que regulam a prestação de um SIEG e alegam a este respeito que esta disposição constitui uma base jurídica da Diretiva 2008/6/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de fevereiro de 2008, que altera a Diretiva 97/67/CE no respeitante à plena realização do mercado interno dos serviços postais da Comunidade (JO L 52, p. 3).

30 A este respeito, há que referir que, embora o artigo 16.º CE, que, em substância, se tornou no artigo 14.º TFUE, seja referido no considerando 3 da Diretiva 2008/6, na medida em que salienta a posição que os SIEG ocupam no conjunto dos valores comuns da União e o papel que desempenham na promoção da coesão social e territorial, e que precisa que se deverá zelar por que esses serviços funcionem com base em princípios e condições que lhes permitam cumprir as suas missões, a referida diretiva visa mais especificamente como base jurídica o artigo 47.º, n.º 2, CE e os artigos 55.º CE e 95.º CE. Este argumento deve, pois, ser julgado infundado.

31 Além disso, o argumento dos recorrentes segundo o qual a Comissão procedeu a uma interpretação do artigo 14.º TFUE contrária aos princípios subjacentes do Regulamento n.º 211/2011 deve ser rejeitado na medida em que o mecanismo do ICE não tem por objeto ou por objetivo, contrariamente ao que os recorrentes pretendem, iniciar um simples diálogo entre os cidadãos e as instituições, mas convidar a Comissão, no quadro das suas competências, a submeter uma proposta de ato.

32 Em seguida, os recorrentes consideram que a apreciação da Comissão relativa ao artigo 14.º TFUE desvirtua a essência da proposta de ICE controvertida, que pretende, em conformidade com o segundo objetivo, que os serviços de cuidados continuados sejam excluídos do âmbito de aplicação de certas regras do mercado interno e qualificados de serviço universal. Assim, a essência da proposta de ICE controvertida é que os serviços de cuidados continuados existentes sejam perpetuados por uma ação do legislador da União.

33 A este respeito, importa referir que nem o objeto nem os objetivos da proposta de ICE controvertida fazem referência ao conceito de serviço universal e que a nota explicativa faz efetivamente referência ao serviço universal, mas no quadro da menção do artigo 14.º TFUE graças ao qual os cuidados continuados poderiam ser qualificados de SIEG. Por conseguinte, a Comissão, ao indicar, na decisão impugnada, que o artigo 14.º TFUE não constitui uma base jurídica que permite obrigar os Estados-Membros a qualificar um serviço de SIEG e ao assinalar que não podia formular uma proposta de ato que visasse excluir um serviço de aplicação das regras do mercado interno, não desvirtuou a proposta de ICE controvertida. Daqui decorre que o argumento das recorrentes deve ser rejeitado.

34 Por último, o argumento dos recorrentes baseado no registo da proposta de ICE intitulada «A água e o saneamento são um direito humano» não pode ser acolhido. Com efeito, embora o registo desta proposta de ICE que menciona o artigo 14.º TFUE como base jurídica proposta seja pertinente, isso não significa, contudo, que a Comissão tenha expressamente considerado que o artigo 14.º TFUE constituía uma base jurídica adequada para propor um ato que exclui os serviços ligados à água da aplicação das regras do mercado interno. Com efeito, a decisão da Comissão de proceder ao registo desta proposta de ICE atesta apenas o facto de que, para a Comissão, a referida proposta de ICE não estava manifestamente fora das competências ao abrigo das quais podia apresentar uma proposta de ato jurídico da União para efeitos da aplicação dos Tratados.

35 Daqui resulta que a Comissão não cometeu nenhum erro de apreciação na decisão impugnada em relação ao artigo 14.º TFUE na medida em que era manifesto que não podia, com base nesta disposição, propor a adoção de um texto que qualifica os serviços de cuidados continuados de SIEG e que exclui esses serviços da aplicação das regras do mercado interno.

Quanto à segunda parte do primeiro fundamento

36 Os recorrentes alegam que, na decisão impugnada, a Comissão não apreciou corretamente o artigo 153.º TFUE, que faculta, associado ao artigo 14.º TFUE, uma base jurídica adequada à proposta de ICE controvertida na parte em que permite estabelecer prescrições mínimas relativas à segurança social dos trabalhadores. Quando os recorrentes reconhecem que, quanto aos não trabalhadores, esta disposição não constitui a base jurídica mais sólida, sustentam que é necessário associá-la ao artigo 14.º TFUE para assegurar que o maior número de pessoas possível, entre as quais os trabalhadores, possa beneficiar de cuidados continuados.

37 A Comissão contesta os argumentos dos recorrentes.

38 Na decisão impugnada, a Comissão indicou que o artigo 153.º TFUE não podia constituir uma base jurídica adequada para a adoção de um ato cujo objeto era o da proposta de ICE controvertida, uma vez que o artigo 153.º TFUE permitia unicamente a adoção de prescrições mínimas relativas à segurança e à proteção sociais dos trabalhadores, com exceção dos cuidados de saúde e dos cuidados continuados para os não trabalhadores.

39 A este respeito, há que referir que o artigo 153.º TFUE apenas abrange parcialmente o âmbito de aplicação das medidas esperadas na proposta de ICE controvertida, uma vez que esta disposição, que visa explicitamente e exclusivamente os trabalhadores, não permite a adoção de atos jurídicos relativos a outras categorias de pessoas. Por conseguinte, o artigo 153.º TFUE não pode constituir, por si só, uma base jurídica para efeitos da adoção de um ato cujo objeto é o da proposta de ICE controvertida e que visa garantir a prestação universal de cuidados continuados na União.

40 Todavia, há que constatar, conforme salientam os recorrentes e resulta da nota explicativa anexada ao pedido de registo, que o artigo 153.º TFUE é invocado, na proposta de ICE controvertida, como base jurídica adicional à ação que devia realizar-se com base no artigo 14.º TFUE.

41 A este respeito, há que declarar que, uma vez que o Tribunal considerou que a Comissão podia recusar o registo da proposta de ICE controvertida na medida em que esta não era manifestamente abrangida pelo artigo 14.º TFUE, a conclusão da Comissão relativa ao artigo 153.º TFUE, apresentada, no pedido de registo, como uma base jurídica adicional, deve necessariamente ser aprovada.

Quanto à terceira parte do primeiro fundamento

42 Os recorrentes sustentam, em substância, que, por um lado, o artigo 352.º TFUE não foi objeto de nenhuma análise na decisão impugnada e que, por outro lado, a Comissão pode fazer uso desta disposição para a adoção de medidas conformes com o objeto e os objetivos da proposta de ICE controvertida.

43 Em primeiro lugar, resulta da argumentação dos recorrentes que estes contestam principalmente a falta de fundamentação da decisão impugnada quanto ao artigo 352.º TFUE. A este respeito, importa recordar que o controlo do respeito do dever de fundamentação como formalidade substancial se distingue do controlo do mérito da fundamentação que faz parte do controlo de legalidade quanto ao mérito do ato (acórdão de 2 abril de 1998, Comissão/Sytraval et Brink's France, C-367/95 P, Colet., EU:C:1998:154, n.º 67).

44 Consequentemente, os argumentos dos recorrentes apresentados em relação ao presente fundamento, mas que visam a declaração da falta de fundamentação da decisão impugnada tendo em conta o artigo 352.º TFUE, devem ser analisados no âmbito do terceiro fundamento, relativo à violação do dever de fundamentação.

45 Em segundo lugar, desde que os recorrentes, no âmbito da presente parte do primeiro fundamento, pretendam demonstrar que o artigo 352.º TFUE constitui uma base jurídica adequada, a Comissão, em resposta a uma questão do Tribunal durante a audiência, confirmou invocar a inadmissibilidade desta argumentação com base no artigo 44.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal Geral de 2 de maio de 1991.

46 Importa recordar que, nos termos do artigo 21.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, aplicável ao processo no Tribunal Geral em conformidade com o artigo 53.º, primeiro parágrafo, do mesmo estatuto, e do artigo 44.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo de 2 de maio de 1991, a petição deve indicar nomeadamente uma exposição sumária dos fundamentos invocados. Estes elementos devem ser suficientemente claros para permitir à parte demandada preparar a sua defesa e ao Tribunal decidir a causa, eventualmente sem outras informações. Para garantir a segurança jurídica e uma boa administração da justiça, é necessário, para que uma ação seja admissível, que os elementos essenciais de facto e de direito em que esta se baseia resultem, pelo menos sumariamente, mas de um modo coerente e compreensível, do texto da própria petição (v. acórdão de 10 de maio de 2006, Galileo International Technology e o./Comissão, T-279/03, Colet., EU:T:2006:121, n.º 36 e jurisprudência referida).

47 A este respeito, há que referir que a argumentação relativa ao artigo 352.º TFUE é formulada no primeiro fundamento, relativo à aplicação errada do artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011, no qual os recorrentes colocam em causa, por um lado, a interpretação e a aplicação dessa disposição e, por outro, a aplicação da referida disposição tendo em conta as bases jurídicas propostas no pedido de registo da proposta de ICE controvertida. Além disso, a substância dos argumentos dos recorrentes, na parte em que alegam que o artigo 352.º TFUE constitui uma base jurídica adequada para a adoção de um ato que aplica os objetivos da proposta de ICE controvertida, resulta da petição de forma suficientemente clara de modo que a Comissão pôde, conforme resulta dos seus articulados, apresentar utilmente a sua defesa. Por conseguinte, a terceira parte do primeiro fundamento, na parte em que se baseia numa apreciação errada do artigo 352.º TFUE, não pode ser declarada inadmissível e a alegação da Comissão deve, consequentemente, ser rejeitada.

48 Em terceiro lugar, resulta da argumentação dos recorrentes que estes consideram que a proposta de ICE controvertida não está manifestamente fora da competência da Comissão que decorre do artigo 352.º TFUE nos termos da qual pode apresentar uma proposta de ato jurídico da União para efeitos de aplicação dos Tratados.

49 Para esse efeito, os recorrentes afirmam, antes de mais, que, se os artigos 14.° TFUE e 153.° TFUE fossem insuficientes para efeitos da adoção de um ato cujo objeto é o da proposta de ICE controvertida, então a Comissão poderia propor um texto baseado no artigo 352.º TFUE. Além disso, sustentam que se pode fazer uso do artigo 352.º TFUE no âmbito de uma proposta de ICE. Por último, alegam que é contrário ao espírito do Regulamento n.º 211/2011 exigir que os cidadãos da União demonstrem por que razão a adoção de um ato jurídico referente ao objeto de uma proposta ICE é necessária para atingir os objetivos referidos pelos Tratados.

50 A este respeito, há que recordar que, nos termos do artigo 352.º TFUE, quando uma ação da União parece ser necessária, no quadro das políticas definidas pelos Tratados, para atingir um dos objetivos visados pelos Tratados, sem que estes tenham previsto os poderes de ação exigidos para esse efeito, o Conselho, decidindo por unanimidade sob proposta da Comissão e após aprovação do Parlamento, adota as disposições adequadas.

51 Segundo a jurisprudência, o artigo 352.º TFUE, sendo parte integrante de uma ordem institucional baseada no princípio das competências de atribuição, não pode constituir um fundamento para alargar o domínio das competências da União para além do quadro geral resultante do conjunto das disposições do Tratado, em particular das que definem as missões e as ações da União. Esta disposição não pode, em qualquer caso, servir de fundamento à adoção de disposições que impliquem, em substância, nas suas consequências, uma alteração do Tratado que escape ao processo previsto por este para esse efeito (parecer 2/94, de 28 de março de 1996, Colet., EU:C:1996:140, n.º 30). Daqui resulta que o recurso a esta disposição está subordinado a certas condições a fim de respeitar a delimitação das competências determinada nos Tratados e de evitar colocá-la em causa através da adoção de um ato de direito derivado.

52 Além disso, importa precisar que nem o artigo 352.º TFUE nem o Regulamento n.º 211/2011 excluem o recurso ao artigo 352.º TFUE no âmbito da ICE.

53 No entanto, o objetivo de participação democrática dos cidadãos da União subjacente ao mecanismo da ICE não pode frustrar o princípio das competências de atribuição e autorizar a União a legislar num domínio para o qual não lhe foi atribuída nenhuma competência, de modo que o respeito das condições que figuram no artigo 352.º TFUE também se impõe no quadro de uma proposta de ICE. Assim, incumbe à Comissão verificar se, em relação a uma proposta de ICE, é manifesto que esta não pode fazer uma proposta de ato jurídico baseado nesta disposição. Todavia, tal não prejudica a apreciação pelas instituições da necessidade desse ato jurídico na medida em que essa apreciação pode ser levada a cabo após o registo da proposta de ICE e figurar, sendo esse o caso, na comunicação prevista no artigo 10.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento n.º 211/2011.

54 No caso em apreço, importa referir que o pedido de registo não contém elementos próprios para demonstrar que as condições de recurso ao artigo 352.º TFUE estão preenchidas. Assim, embora resulte da nota explicativa anexada ao pedido de registo que os recorrentes fundamentaram as suas propostas relativas aos artigos 14.° TFUE e 153.° TFUE, estes não explicaram por que razões se justificava o recurso ao artigo 352.º TFUE. Além do mais, decorre deste anexo que, quando a Comissão deve considerar que o artigo 14.º TFUE não constitui uma base jurídica adequada, deve recorrer ao artigo 352.º TFUE. Consequentemente, mesmo que os recorrentes não possam ser acusados de não terem estabelecido no pedido de registo que o ato solicitado era necessário, deviam ter demonstrado, pelo menos, que o referido ato se inseria no quadro das políticas definidas pelos Tratados e pretendia atingir um objetivo visado por estes últimos, o que teria permitido à Comissão apreciar de forma circunstanciada o seu pedido que visava recorrer, para a ação proposta, ao artigo 352.º TFUE.

55 Nestas circunstâncias, a alegação dos recorrentes que visa contestar a conclusão da Comissão, segundo a qual o artigo 352.º TFUE não constituía manifestamente uma base jurídica adequada para a proposta de um ato jurídico que visa executar os objetivos da proposta de ICE controvertida, não pode ser acolhida.

56 Tendo em conta os elementos precedentes, há que concluir que a Comissão não violou o artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011 nem cometeu nenhum erro de direito na apreciação dos artigos 14.° TFUE, 153.° TFUE e 352.° TFUE. Daqui resulta que o primeiro fundamento deve ser julgado improcedente na íntegra.

Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação do princípio da boa administração

57 Com o segundo fundamento, os recorrentes alegam, em substância, que o princípio da boa administração introduz um dever de coerência que pressupõe que os processos semelhantes devem ser tratados da mesma forma salvo se uma distinção se justificar e que a Comissão violou esse dever ao recusar o registo da proposta de ICE controvertida embora tenha procedido ao registo de outras

propostas de ICE. Com efeito, com o registo de propostas de ICE anteriores, a Comissão instaurou uma prática segundo a qual, em casos em que a pertinência de uma base jurídica é duvidosa, as propostas de ICE são registadas a fim de iniciar um diálogo entre os cidadãos e as instituições, e interpretou a condição que figura no artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011 tendo em conta esse objetivo. A proposta de ICE controvertida e a ICE intitulada «A água e o saneamento são um direito humano» são, além disso, muito semelhantes tanto do ponto de vista dos seus objetivos respetivos como do ponto de vista das bases jurídicas propostas e, por força do princípio de coerência, o registo da primeira não devia ter sido recusado.

58 A Comissão contesta os argumentos dos recorrentes.

59 Desde logo, há que sublinhar que, em resposta a uma questão do Tribunal Geral durante a audiência, os recorrentes confirmaram explicitamente que, no presente fundamento, invocavam a violação do dever de coerência enquanto componente do princípio da boa administração e não do princípio da igualdade de tratamento.

60 Importa recordar a este respeito que, segundo jurisprudência constante, as instituições devem exercer as suas competências em conformidade com os princípios gerais do direito da União, como o princípio da igualdade de tratamento e o princípio da boa administração, e que, tendo em conta estes princípios, as instituições devem ter em conta as decisões já tomadas sobre pedidos similares e tratar com especial atenção a questão de saber se há ou não que decidir no mesmo sentido. Não obstante, o princípio da boa administração deve conciliar-se com o respeito da legalidade (v., por analogia, acórdãos de 10 de março de 2011, Agencja Wydawnicza Technopol/IHMI, C-51/10 P, Colet., EU:C:2011:139, n.ºs 73 a 75 e jurisprudência referida, e de 17 de janeiro de 2013, Gollnisch/Parlamento, T-346/11 e T-347/11, Colet., EU:T:2013:23, n.º 109).

61 No caso em apreço, conforme resulta da análise do primeiro fundamento, é com razão que a Comissão declarou na decisão impugnada que a proposta de ICE controvertida se situava manifestamente fora das suas competências nos termos das quais podia apresentar uma proposta de ato jurídico. Por conseguinte, uma vez que está demonstrado que, no caso em apreço, a Comissão aplicou corretamente o artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011, resulta da jurisprudência acima referida no n.º 60 que a legalidade da decisão impugnada não pode ser posta em causa pelo simples facto de a Comissão não ter seguido uma certa prática decisória, admitindo que a mesma existe.

62 Daqui resulta que o segundo fundamento deve ser julgado improcedente.

Quanto ao terceiro fundamento, relativo à falta de fundamentação

63 Os recorrentes sustentam que a decisão impugnada viola o dever de fundamentação enunciado no artigo 296.º TFUE e no artigo 41.º, n.º 2, alínea c), da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e invocam, em substância, três acusações a este respeito. Em primeiro lugar, consideram que a decisão impugnada não está suficientemente fundamentada no que respeita à recusa de considerar o artigo 352.º TFUE como base jurídica adequada. Em segundo lugar, acusam a Comissão de não ter exposto as razões que justificam a recusa de registo mesmo que as propostas anteriores similares tenham sido registadas. Em terceiro lugar, sustentam que a Comissão devia fundamentar a sua escolha de aplicar estritamente o artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 211/2011 ao pedido de registo da proposta de ICE controvertida.

64 A Comissão contesta os argumentos dos recorrentes.

65 Em primeiro lugar, quanto à segunda e terceira acusações, há que recordar que, segundo jurisprudência assente, há que distinguir o dever de fundamentação enquanto formalidade substancial, que pode ser invocado num fundamento que ponha em causa a insuficiência, ou mesmo a falta, de fundamentação de uma decisão, do controlo do mérito da fundamentação, o qual é abrangido pelo controlo de legalidade do ato quanto ao mérito e pressupõe que o juiz verifique se os motivos nos quais o ato se baseia padecem ou não de erro (acórdão Comissão/Sytraval et Brink's France, n.º 43 *supra*, EU:C:1998:154, n.º 67). Com efeito, trata-se de dois controlos de natureza diferente que dão lugar a apreciações distintas do Tribunal Geral (acórdão Comissão/Sytraval et Brink's France, n.º 43 *supra*, EU:C:1998:154, n.ºs 66 a 68).

66 No caso em apreço, há que referir que, com a segunda e terceira acusações do terceiro fundamento, os recorrentes invocam argumentos decorrentes da apreciação quanto ao mérito da decisão impugnada, que foram analisados e rejeitados no âmbito do primeiro e segundo fundamentos. Essas alegações não são suscetíveis de alterar o alcance do dever de fundamentação da Comissão.

67 Consequentemente, o Tribunal Geral não pode analisar essas acusações em sede de fiscalização do dever de fundamentação. Com efeito, no âmbito de um fundamento assente em falta ou insuficiência de fundamentação, as alegações e argumentos que pretendam contestar o mérito da decisão controvertida não devem ser considerados pertinentes (acórdão de 1 de julho de 2009, Operator ARP/Comissão, T-291/06, Colet., EU:T:2009:235, n.º 48).

68 Em segundo lugar, quanto à primeira acusação, importa, antes de mais, recordar que, segundo jurisprudência constante, o dever de fundamentar uma decisão individual, previsto no artigo 296.º TFUE, tem por finalidade fornecer ao interessado uma indicação suficiente para determinar se a decisão está bem fundamentada ou se, eventualmente, enferma de um vício que permita contestar a sua validade e permitir ao juiz da União fiscalizar a legalidade da decisão objeto de fiscalização (acórdãos de 18 de setembro de 1995, Tiercé Ladbroke/Comissão, T-471/93, Colet., EU:T:1995:167, n.º 29, e de 27 de setembro de 2012, J/Parlamento, T-160/10, EU:T:2012:503, n.º 20).

69 O artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 211/2011, nos termos do qual a Comissão informa os organizadores dos fundamentos da recusa, é a expressão específica do referido dever de fundamentação no domínio da ICE.

70 Além disso, segundo jurisprudência igualmente constante, a fundamentação exigida pelo artigo 296.º TFUE deve ser adaptada à natureza do ato em causa. Assim, o dever de fundamentação deve ser apreciado em função das circunstâncias do caso em apreço, designadamente do conteúdo do ato e da natureza dos fundamentos invocados. 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 preenche os requisitos do artigo 296.º TFUE deve ser apreciada à luz não somente do seu teor mas também do seu contexto (despacho de 14 de novembro de 2013, J/Parlamento, C-550/12 P, EU:C:2013:760, n.º 19).

71 Por último, resulta igualmente de jurisprudência assente que, na fundamentação das suas decisões, a Comissão não é obrigada a tomar posição sobre todos os argumentos invocados pelos interessados no procedimento administrativo. Basta, com efeito, que a Comissão exponha os factos e as considerações jurídicas que revestem uma importância essencial na economia da decisão (acórdão de 11 de janeiro de 2007, Technische Glaswerke Ilmenau/Comissão, C-404/04 P, EU:C:2007:6, n.º 30; v, também, acórdão de 29 de junho de 1993, Asia Motor France e o./Comissão, T-7/92, Colet., EU:T:1993:52, n.º 31 e jurisprudência referida).

72 Importa observar que, no caso vertente, o facto de a proposta de ICE controvertida não ter sido registada é suscetível de afetar a própria efetividade do direito dos cidadãos de apresentarem uma ICE, consagrado no artigo 24.º, primeiro parágrafo, TFUE. Por conseguinte, esta decisão deve indicar claramente os fundamentos que justificam a referida recusa.

73 Com efeito, o cidadão que apresentou uma proposta de ICE deve estar em condições de compreender as razões dessa recusa de registo. Caso lhe seja apresentada uma proposta de ICE, compete à Comissão não só apreciá-la mas também fundamentar a sua decisão de recusa, atendendo à sua influência no exercício efetivo do direito consagrado pelo Tratado. Tal decorre da própria natureza deste direito, que, como referido no considerando 1 do Regulamento n.º 211/2011, deve reforçar a cidadania europeia e melhorar o funcionamento democrático da União através da participação dos cidadãos na vida democrática da União (acórdão de 30 de setembro de 2015, Anagnostakis/Comissão, T-450/12, Colet., objeto de recurso, EU:T:2015:739, n.º 26).

74 Resulta da decisão impugnada que a Comissão explicitou especificamente as razões pelas quais os artigos 14.° TFUE e 153.° TFUE não podiam constituir bases jurídicas adequadas. Em contrapartida, a decisão impugnada não prevê nenhuma fundamentação específica quanto ao artigo 352.º TFUE. Todavia, conforme a Comissão sublinha com razão, resulta da decisão impugnada, é verdade que implicitamente, mas necessariamente, que esta considerou que o artigo 352.º TFUE, como outras disposições dos Tratados, não era uma base jurídica adequada para a adoção de um ato que executa os objetivos da proposta de ICE controvertida.

75 É verdade que, segundo a jurisprudência, a fundamentação de um ato tem por objeto expor de forma clara e inequívoca o raciocínio do seu autor a fim de fornecer ao seu destinatário os elementos que lhe permitam determinar se está bem fundamentado ou se, eventualmente, enferma de um vício que justifica contestar a sua validade e permitir ao juiz da União exercer a sua fiscalização quanto à legalidade do referido ato.

76 Todavia, há também que recordar que o alcance desse dever depende de vários fatores. Assim, não se exige que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, mas apenas os elementos essenciais na sistemática da decisão, na medida em que a questão de saber se a fundamentação de um ato cumpre as exigências do artigo 296.º TFUE depende da natureza do ato em causa e do contexto em que foi adotado.

77 No caso em apreço, há que constatar que o pedido de registo da proposta de ICE controvertida não menciona nenhum elemento adequado para justificar o recurso ao artigo 352.º TFUE. Assim, como a Comissão sublinha com razão, mesmo que resulte da nota explicativa que os recorrentes fundamentaram o seu pedido baseado nos artigos 14.° TFUE e 153.° TFUE em vários elementos, estes não explicitaram de forma alguma por que razão se justificava o recurso ao artigo 352.º TFUE.

78 Ora, tendo em conta que o recurso ao artigo 352.º TFUE está subordinado a condições estritas, nomeadamente quanto à necessidade de uma ação no âmbito das políticas definidas pelos Tratados para atingir um objetivo visado por esses textos, os recorrentes deveriam ter exposto, pelo menos, de que forma a proposta de ICE controvertida é abrangida por um objetivo visado pelos Tratados para que a Comissão pudesse apreciar de forma circunstanciada o seu pedido a este respeito. Com efeito, quando as condições de recurso ao artigo 352.º TFUE não estão reunidas, esta disposição não constitui uma base jurídica adequada, e a condição prevista no artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011 não está preenchida.

79 Daqui resulta que, atendendo ao contexto e à falta, no pedido de registo da proposta de ICE controvertida, de qualquer indicação, mesmo sumária, das condições de aplicação do artigo 352.º TFUE no quadro da proposta de ICE controvertida, a fundamentação implícita quanto a essa disposição deve ser considerada suficiente e que a primeira acusação do terceiro fundamento deve ser julgada improcedente.

80 Tendo em conta o conjunto de elementos precedentes, importa concluir que a Comissão não violou o seu dever de fundamentação e que, por conseguinte, o terceiro fundamento é improcedente, havendo, consequentemente, que negar provimento ao recurso.

Quanto às despesas

81 Nos termos do artigo 134.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo os recorrentes sido vencidos e a Comissão pedido a sua condenação nas despesas, devem os mesmos ser condenados a suportar, para além das suas despesas, as despesas efetuadas pela Comissão.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Primeira Secção),

decide:

1) É negado provimento ao recurso.

2) Bruno Costantini e os outros recorrentes cujos nomes figuram em anexo são condenados nas despesas.

Kanninen Pelikánová Buttigieg

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 19 de abril de 2016.

Assinaturas

Anexo

Robert Racke, residente em Lamadelaine (Luxemburgo),

Pietro Pravata, residente em Beyne-Heusay (Bélgica),

Zbigniew Gałązka, residente em Łódź (Polónia),

Justo Santos Domínguez, residente em Leganés (Espanha),

Maria Isabel Lemos, residente em Mealhada (Portugal),

André Clavelou, residente em Vincennes (França),

Citizens' Committee «Right to Lifelong Care: Leading a life of dignity and independence is a fundamental right!», com sede em Bruxelas (Bélgica).