Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Nona Secção)

22 de fevereiro de 2024*

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Direito institucional — Iniciativa de Cidadania Europeia — Regulamento (UE) n.º 211/2011 — Registo das propostas de iniciativas de cidadania — Artigo 4.º, n.º 2, alínea b) — Proposta que não está manifestamente fora da competência da Comissão Europeia para apresentar uma proposta de ato jurídico da União para efeitos de aplicação dos Tratados — Ónus da prova — Competência da Comissão para proceder a um registo parcial»

No processo C-54/22 P,

que tem por objeto um recurso de uma decisão do Tribunal Geral, nos termos do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, interposto em 27 de janeiro de 2022,

Roménia, representada por L.-E. Baţagoi, M. Chicu, E. Gane e L. Lițu, na qualidade de agentes,

recorrente,

sendo as outras partes no processo:

Comissão Europeia, representada por H. Croce e C. Urraca Caviedes, na qualidade de agentes,

recorrida em primeira instância,

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

interveniente em primeira instância,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Nona Secção),

composto por: O. Spineanu-Matei, presidente de secção, S. Rodin (relator) e L. S. Rossi, juízes,

advogado-geral: N. Emiliou,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 5 de outubro de 2023,

* Língua do processo: romeno.

profere o presente

Acórdão

1 Por meio do seu recurso, a Roménia pede a anulação do Acórdão do Tribunal Geral da União Europeia, de 10 de novembro de 2021, Roménia/Comissão (T-495/19, a seguir «acórdão recorrido», EU:T:2021:781), pelo qual o Tribunal Geral negou provimento ao seu recurso de anulação da Decisão (UE) 2019/721 da Comissão, de 30 de abril de 2019, sobre a proposta de iniciativa de cidadania intitulada «A política de coesão para a igualdade das regiões e a sustentabilidade das culturas regionais» (JO 2019, L 122, p. 55; a seguir «decisão impugnada»).

Quadro jurídico

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

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

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

[…]

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

[…]

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

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

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

4 Nos termos do artigo 2.º deste regulamento:

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

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

[…]

3) "Organizadores", as pessoas singulares que formem um comité de cidadãos responsável pela preparação de uma [ICE] e pela sua apresentação à Comissão.»

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

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

[…]

2. No prazo de dois meses a contar da receção das informações constantes do anexo II, a Comissão deve registar uma proposta de [ICE] com um número de registo único e enviar uma confirmação aos organizadores, desde que estejam preenchidas as seguintes condições:

[…]

b) A proposta de [ICE] não está manifestamente fora da competência da Comissão para apresentar uma proposta de ato jurídico da União para efeitos de aplicação dos Tratados;

[…]

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

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

6 O anexo II do mesmo regulamento, relativo às informações para o registo de uma proposta de ICE, impunha o fornecimento de um conjunto de informações com vista ao registo de tal proposta, a saber, o título desta, o seu objeto, a descrição dos seus objetivos com base nos quais a Comissão era convidada a tomar medidas e as disposições dos Tratados que, segundos os

organizadores, eram pertinentes para a medida proposta. Este anexo previa, além disso, que os organizadores podiam fornecer informações mais pormenorizadas sobre o objeto, os objetivos e os antecedentes da proposta.

7 O Regulamento n.º 211/2011 foi revogado, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2020, pelo Regulamento (UE) 2019/788 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de abril de 2019, sobre a iniciativa de cidadania europeia (JO 2019, L 130, p. 55).

Antecedentes do litígio e decisão impugnada

8 Os antecedentes do litígio, conforme resultam do acórdão recorrido, podem ser resumidos nos seguintes termos.

9 Em 18 de junho de 2013, foi apresentada à Comissão a proposta de ICE intitulada «A política de coesão para a igualdade das regiões e a sustentabilidade das culturas regionais» (a seguir «proposta de ICE controvertida»).

10 Pela sua Decisão C(2013) 4975 final, de 25 de julho de 2013, a Comissão indeferiu o pedido de registo da proposta de ICE controvertida com o fundamento de que esta última estava manifestamente fora das competências que lhe permitem apresentar uma proposta de um ato jurídico da União para efeitos da aplicação dos Tratados, na aceção do artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011.

11 Por Acórdão de 10 de maio de 2016, Izsák e Dabis/Comissão (T-529/13, EU:T:2016:282), o Tribunal Geral negou provimento ao recurso de anulação dessa decisão.

12 Chamado a pronunciar-se em sede de recurso, o Tribunal de Justiça, por Acórdão de 7 de março de 2019, Izsák e Dabis/Comissão (C-420/16 P, EU:C:2019:177), anulou esse acórdão do Tribunal Geral e, decidindo ele próprio definitivamente o recurso, anulou a Decisão C(2013) 4975 final.

13 Em especial, nos n.ºs 61 e 62 desse acórdão, o Tribunal de Justiça declarou que, para efeitos da apreciação do respeito da condição de registo prevista no artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011, a questão de saber se a medida proposta no contexto de uma ICE se enquadra na competência da Comissão para apresentar uma proposta de ato jurídico da União para efeitos de aplicação dos Tratados, na aceção desta disposição, constitui, à primeira vista, não uma questão de facto ou de apreciação de prova, mas essencialmente uma questão de interpretação e de aplicação das disposições dos Tratados em causa. Consequentemente, nesta fase, não cabe a esta instituição verificar se é apresentada prova de todos os elementos de facto invocados nem se a fundamentação subjacente à proposta e às medidas propostas é suficiente, mas examinar se, de um ponto de vista objetivo, tais medidas, consideradas em abstrato, podem ser adotadas com base nos Tratados.

14 Em 30 de abril de 2019, a Comissão adotou a decisão impugnada, mediante a qual se registou a proposta de ICE controvertida, na medida especificada no artigo 1.º, n.º 2, desta decisão.

15 Nos considerandos 1 e 2 da decisão impugnada, a Comissão identificou o objeto e os objetivos da proposta de ICE controvertida, como resultavam das informações prestadas pelos organizadores.

16 Assim, segundo estes considerandos, esta proposta visava que a União, no âmbito da política de coesão, prestasse especial atenção às regiões com características étnicas, culturais, religiosas ou linguísticas diferentes daquelas das regiões circundantes. Para essas regiões, que incluem áreas geográficas sem estruturas dotadas de competências administrativas, a prevenção de qualquer disparidade ou atraso no desenvolvimento económico em relação às regiões circundantes, o apoio ao desenvolvimento económico e a preservação das condições de coesão económica, social e territorial devem ser assegurados de modo que as suas características permaneçam inalteradas. Para o efeito, as regiões deviam ter as mesmas oportunidades de acesso aos vários fundos da União e devia ser assegurada a preservação das suas características e o seu adequado desenvolvimento económico, de modo que o desenvolvimento da União possa ser sustentado e a sua diversidade cultural mantida.

17 Nos considerandos 3 e 4 da decisão impugnada, a Comissão salientou que, para encorajar o recurso por parte do cidadão da União ao mecanismo da ICE e, em última análise, à vida democrática da União, os procedimentos e as condições requeridos para a ICE devem ser claros, simples, fáceis de aplicar e adequados à natureza da ICE.

18 No considerando 5 da decisão impugnada, a Comissão especificou:

«Os atos jurídicos da União para efeitos de aplicação dos Tratados podem ser adotados para a definição das missões, dos objetivos prioritários e da organização dos fundos estruturais, o que poderá implicar o agrupamento desses fundos, em conformidade com o disposto no artigo 177.º [TFUE].»

19 No considerando 6 da decisão impugnada, a Comissão indicou que a proposta de ICE controvertida, «na medida em que [visava] a apresentação, por [ela própria], de atos jurídicos que definem as missões, os objetivos prioritários e a organização dos fundos estruturais e desde que as ações a financiar [contribuíssem] para o reforço da coesão económica, social e territorial da União», não estava manifestamente fora do âmbito da sua competência, na aceção do artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011.

20 O artigo 1.º da decisão impugnada dispõe:

«1. É registada a [ICE controvertida].

2. Podem ser recolhidas declarações de apoio à presente proposta de [ICE], com base no pressuposto de que a mesma visa a apresentação, pela Comissão, de propostas de atos jurídicos que definam as missões, os objetivos prioritários e a organização dos fundos estruturais e de que as ações a financiar conduzam ao reforço da coesão económica, social e territorial da União.»

Recurso para o Tribunal Geral e acórdão recorrido

21 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral, em 8 de julho de 2019, a Roménia interpôs recurso de anulação da decisão impugnada.

22 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal Geral, em 8 de outubro de 2019, a Hungria pediu para intervir no presente processo em apoio dos pedidos da Comissão.

23 A Roménia invocou dois fundamentos de recurso relativos, o primeiro, à violação do artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011 e, o segundo, à violação do artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE.

24 No acórdão recorrido, o Tribunal Geral começou por declarar o recurso admissível, considerando que a decisão impugnada constituía um ato recorrível, na aceção do artigo 263.º TFUE.

25 Em seguida, declarou que, nessa decisão, a Comissão tinha enunciado de forma juridicamente bastante os fundamentos que justificavam o registo da proposta de ICE controvertida.

26 Por último, o Tribunal Geral declarou, em substância, que a Comissão não tinha cometido nenhum erro de direito ao considerar, na fase do registo, que a proposta de ICE controvertida não estava manifestamente fora da competência que lhe permite apresentar uma proposta de ato jurídico para efeitos de aplicação dos Tratados.

27 Por conseguinte, o Tribunal Geral negou provimento ao recurso.

Pedidos das partes no presente recurso

28 A Roménia pede que o Tribunal de Justiça se digne:

– anular o acórdão recorrido e a decisão impugnada;

– a título subsidiário, anular o acórdão recorrido e remeter o processo ao Tribunal Geral; e

– condenar a Comissão nas despesas.

29 A Comissão e a Hungria pedem que o Tribunal de Justiça negue provimento ao recurso e condene a Roménia nas despesas.

Quanto ao recurso de decisão do Tribunal Geral

30 Em apoio do seu recurso, a Roménia invoca um fundamento único, relativo à violação do artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011, em conjugação com o artigo 5.º, n.º 2, TUE. Este fundamento articula-se em duas partes, relativas, cada uma, a uma interpretação errada desta disposição no que respeita à margem de apreciação de que a Comissão dispõe para determinar se uma proposta de ICE deve ser registada.

Quanto à primeira parte do fundamento único

Argumentos das partes

31 Por meio da primeira parte do seu fundamento único, que contém duas alegações, a Roménia sustenta que o Tribunal Geral fez uma interpretação errada de uma das condições que o pedido de ICE deve satisfazer para ser registado pela Comissão, a saber, a estabelecida no artigo 4.º, n.º 2,

alínea b), do Regulamento n.º 211/2011. Com efeito, nos n.ºs 105 e 106 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral ignorou os critérios com base nos quais a Comissão deve apreciar se uma proposta de ICE preenche esta condição.

32 Por meio da primeira alegação, a Roménia acusa o Tribunal Geral de ter declarado erradamente, no n.º 105 do acórdão recorrido, que a Comissão apenas pode recusar o registo de uma proposta de ICE quando conclui da análise efetuada nos termos desta disposição que lhe parece totalmente excluída que, com base nesta, a possibilidade de apresentar uma proposta de ato jurídico da União para efeitos de aplicação dos Tratados.

33 Com efeito decorre dos n.ºs 61 e 62 do Acórdão de 7 de março de 2019, Izsák e Dabis/Comissão (C-420/16 P, EU:C:2019:177), que a Comissão se deve limitar a analisar, para efeitos da apreciação do respeito da condição de registo prevista nessa disposição, se, de um ponto de vista objetivo, as medidas propostas, consideradas em abstrato, podem ser adotadas com base nos Tratados. Além disso, segundo esta jurisprudência, no âmbito dessa análise, a Comissão deve referir-se ao objeto e aos objetivos da proposta de ICE conforme resultam das informações obrigatórias e, eventualmente, suplementares, referidas no anexo II do Regulamento n.º 211/2011, que tenham sido prestadas pelos organizadores. Daqui resulta que a Comissão dispõe, no âmbito da análise a que deve proceder ao abrigo do artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011, de uma margem de apreciação reduzida, pelo que a referida análise deve ser efetuada unicamente em relação ao objeto, aos objetivos e às disposições dos Tratados mencionados pelos organizadores na proposta de ICE.

34 Ora, segundo a Roménia, no n.º 105 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral ignorou o alcance dessa análise e, consequentemente, do artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011, em conjugação com o anexo II deste regulamento, ao impor implicitamente à Comissão que examinasse uma proposta de ICE em relação a todas as disposições dos Tratados, incluindo as que não foram expressamente referidas pelos organizadores nas informações que prestaram. Ora, tal análise não constitui uma simples análise *in abstrato* da proposta de ICE e além disso, cria uma confusão entre as diferentes etapas de uma ICE.

35 Por meio da segunda alegação, a Roménia critica o Tribunal Geral por este ter considerado, no n.º 106 do acórdão recorrido, que, mesmo quando se afigure muito duvidoso que a proposta de ICE esteja abrangida pelo âmbito das competências que lhe permitem apresentar uma proposta de ato jurídico da União para efeitos de aplicação dos Tratados, a Comissão é obrigada a registar essa proposta para dar início ao debate político nas instituições.

36 A este respeito, o Acórdão de 19 de dezembro de 2019, Puppinck e o./Comissão (C-418/18 P, EU:C:2019:1113), no qual o Tribunal Geral se baseou neste contexto, é irrelevante, uma vez que, no processo que deu origem a esse acórdão, o Tribunal de Justiça foi chamado a pronunciar-se sobre os efeitos de um registo, nomeadamente sobre a questão de saber se a Comissão era obrigada a propor medidas que se inscrevessem na linha da ICE em causa no referido processo.

37 Em todo o caso, a interpretação adotada pelo Tribunal Geral, no n.º 106 do acórdão recorrido, é suscetível de desencadear, na sequência do registo de uma proposta de ICE, debates sobre atos propostos que, na realidade, não são da competência da União. Com efeito, tal interpretação, que, na prática, adiaria qualquer análise do cumprimento do âmbito de competências da União para a fase seguinte prevista no artigo 10.º do Regulamento n.º 211/2011, privaria a etapa do registo de qualquer efeito útil.

38 A Comissão e a Hungria consideram que a primeira parte do fundamento único deve ser julgada improcedente. Segundo a Comissão, esta parte é, em todo o caso, ineficaz.

Apreciação do Tribunal de Justiça

39 A título preliminar, quanto aos princípios que regem o processo de registo de uma proposta de ICE, importa recordar que o artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011 prevê que uma proposta de ICE é registada pela Comissão, desde que «não [esteja] manifestamente fora da competência da Comissão para apresentar uma proposta de ato jurídico da União para efeitos de aplicação dos Tratados».

40 Em conformidade com jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, esta condição de registo deve, em conformidade com os objetivos prosseguidos pela ICE, como enunciados nos considerandos 1 e 2 do Regulamento n.º 211/2011 e que consistem, nomeadamente, em incentivar a participação dos cidadãos na vida democrática da União e em tornar a União mais acessível, ser interpretada e aplicada pela Comissão, quando lhe for apresentada uma proposta de ICE, de forma a assegurar um acesso fácil à ICE (v., neste sentido, Acórdãos de 12 de setembro de 2017, Anagnostakis/Comissão, C-589/15 P, EU:C:2017:663, n.º 49; de 7 de março de 2019, Izsák e Dabis/Comissão, C-420/16 P, EU:C:2019:177, n.º 53, e de 20 de janeiro de 2022, Roménia/Comissão, C-899/19 P, EU:C:2022:41, n.º 44).

41 Por conseguinte, só quando uma proposta de ICE, tendo em conta o seu objeto e objetivos, tais como resultam das informações obrigatórias e, eventualmente, suplementares que tenham sido fornecidas pelos organizadores em aplicação do anexo II do Regulamento n.º 211/2011, estiver manifestamente fora da competência da Comissão para apresentar uma proposta de ato jurídico da União para efeitos de aplicação dos Tratados, é que esta pode recusar o registo desta proposta de ICE ao abrigo do artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do referido regulamento (Acórdãos de 12 de setembro de 2017, Anagnostakis/Comissão, C-589/15 P, EU:C:2017:663, n.º 50, e de 7 de março de 2019, Izsák e Dabis/Comissão, C-420/16 P, EU:C:2019:177, n.º 54).

42 Além disso, também resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que, para efeitos da apreciação do respeito da condição de registo prevista no artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011, a Comissão se deve limitar a analisar se, de um ponto de vista objetivo, as medidas de uma proposta de ICE, consideradas em abstrato, podem ser adotadas com base nos Tratados (Acórdão de 20 de janeiro de 2022, Roménia/Comissão, C-899/19 P, EU:C:2022:41, n.º 46 e jurisprudência referida).

43 Assim, uma vez que, no termo de uma primeira análise efetuada à luz das informações obrigatórias e, eventualmente, suplementares que tenham sido fornecidas pelos organizadores de uma ICE, não está demonstrado que uma proposta de ICE se situa manifestamente fora da competência da Comissão, cabe a esta instituição registar esta proposta, sob reserva do cumprimento das outras condições fixadas no artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 211/2011 (Acórdão de 20 de janeiro de 2022, Roménia/Comissão, C-899/19 P, EU:C:2022:41, n.º 47).

44 É à luz destas considerações que há que examinar a primeira parte do fundamento único da Roménia, através da qual esta última critica o Tribunal Geral, em substância, por este ter feito uma interpretação errada do artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011, quando este clarificou, nos n.ºs 105 e 106 do acórdão recorrido, o alcance da margem de apreciação de que a Comissão dispõe para determinar se uma proposta de ICE deve ser registada.

45 A primeira alegação desta parte é dirigida contra o n.º 105 do acórdão recorrido, no qual o Tribunal Geral considerou, em substância, que a Comissão apenas pode recusar o registo de uma proposta de ICE se, no decurso da análise efetuada no âmbito do artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011, chegar à conclusão de que pode ser totalmente excluída a possibilidade de apresentar uma proposta de ato jurídico da União para efeitos de aplicação dos Tratados.

46 Este Estado-Membro critica o Tribunal Geral por ter considerado que, no âmbito dessa análise, a Comissão apenas pode recusar o registo de uma proposta de ICE se concluir «que pode ser totalmente excluíd[o]» que esta proposta seja suscetível de lhe permitir apresentar tal proposta de ato jurídico.

47 A este respeito, importa salientar que este número constitui a conclusão dos n.ºs 100 a 104 do referido acórdão, que não são criticados pela Roménia no âmbito do presente recurso. Assim, nesse número conclusivo, o Tribunal Geral pretendeu apenas resumir a jurisprudência do Tribunal de Justiça e o alcance das disposições pertinentes do Regulamento n.º 211/2011 à luz da análise a que a Comissão deve proceder nos termos do artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011, que recordou nos referidos n.ºs 100 a 104.

48 Ora, embora, no n.º 105 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral tenha recorrido a outros termos ou a formulações diferentes das que utilizou nos n.ºs 100 a 104 desse acórdão, não é menos certo que não se pode deduzir da redação desse n.º 105 que o Tribunal Geral introduziu aí um critério de registo de uma proposta de ICE que estivesse em contradição com os elementos que expôs nos n.ºs 100 a 104 do referido acórdão e com os critérios recordados nos n.ºs 39 a 43 do presente acórdão.

49 Em especial, contrariamente ao que sustenta a Roménia, o n.º 105 do acórdão recorrido não pode ser lido no sentido de que o Tribunal Geral nele fez referência a uma obrigação, para a Comissão, de analisar se a proposta de ICE que lhe é submetida é suscetível de ter fundamento em qualquer das disposições dos Tratados, incluindo nas que não foram expressamente referidas pelos organizadores.

50 Em todo o caso, resulta do n.º 110 do acórdão recorrido, que não é criticado no âmbito do presente recurso, que, no caso em apreço, o artigo 177.º TFUE, identificado pela Comissão no considerando 5 da decisão impugnada como potencial base jurídica dos atos jurídicos que podem ser adotados pela União, figurava entre as disposições mencionadas pelos organizadores na proposta de ICE controvertida. A Comissão não justificou, portanto, o registo desta proposta à luz de uma disposição de um Tratado diferente das mencionadas na referida proposta.

51 Daqui resulta que a alegação que visa o n.º 105 do acórdão recorrido deve ser julgada improcedente.

52 A segunda alegação visa o n.º 106 do acórdão recorrido, no qual o Tribunal Geral enunciou, em substância, que, uma vez que o valor acrescentado específico do mecanismo da ICE não reside na certeza do seu resultado, mas nos meios e nas oportunidades criadas pela ICE para os cidadãos da União desencadearem um debate político nas instituições da União, a Comissão, mesmo perante fortes dúvidas quanto à questão de saber se a proposta de ICE controvertida está abrangida no âmbito da sua competência na aceção do artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011, deve registar a referida proposta a fim de permitir o debate político nas instituições, desencadeado na sequência desse registo.

53 Esta alegação deve ser considerada ineficaz, uma vez que resulta expressamente desse número que esta se destina apenas a corroborar a conclusão a que o Tribunal Geral chegou no n.º 105 desse acórdão, pelo que os fundamentos que figuram no n.º 106 do mesmo têm caráter meramente acessório relativamente aos que constam do referido n.º 105, os quais foram criticados em vão pela Roménia no âmbito da primeira alegação, como resulta dos n.os 47 a 51 do presente acórdão (v., por analogia, Acórdão de 17 de setembro de 2020, Troszczynski/Parlamento, C-12/19 P, EU:C:2020:725, n.º 60 e jurisprudência referida).

54 Tendo em conta o exposto, há que julgar a primeira parte do fundamento único parcialmente improcedente e parcialmente ineficaz.

Quanto à segunda parte do fundamento único

Argumentos das partes

55 Por meio da segunda parte do seu fundamento único, a Roménia critica o Tribunal Geral, em substância, por ter considerado, no n.º 116 do acórdão recorrido, que a Comissão podia, por força do artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011, conforme interpretado pelo Tribunal de Justiça, proceder a um «enquadramento», a uma «qualificação» ou mesmo a um registo parcial da proposta de ICE controvertida a fim de assegurar o acesso fácil à ICE, desde que cumpra o dever de fundamentação que lhe incumbe e que o conteúdo dessa proposta não seja desvirtuado.

56 Consequentemente, o Tribunal Geral, ao utilizar termos genéricos, recusou-se, à semelhança da Comissão, a analisar, à luz de todas as informações prestadas pelos organizadores, se a proposta de ICE controvertida podia ser registada. Ora, segundo a Roménia, a tomada em consideração de todas as informações prestadas teria necessariamente levado a concluir que uma ação baseada nos artigos 174.º a 178.º TFUE não permitia alcançar os objetivos específicos da proposta de ICE controvertida sem implicar uma violação do artigo 5.º, n.º 2, TUE. As bases jurídicas examinadas pelo Tribunal Geral no acórdão recorrido não são pertinentes à luz do objetivo real da proposta de ICE controvertida, precisamente porque o Tribunal Geral violou o artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 211/2011, pelo facto de não ter considerado que deviam ser tidas em conta todas as informações prestadas pelos organizadores, e como tal violou a jurisprudência do Tribunal de Justiça.

57 Em todo o caso, o argumento genérico relativo à necessidade de assegurar um acesso fácil à ICE não pode, por si só, fundamentar o registo de uma proposta de ICE que não respeite todas as condições previstas no artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 211/2011.

58 A Comissão e a Hungria sustentam que a segunda parte do fundamento único deve ser julgada improcedente.

Apreciação do Tribunal de Justiça

59 A segunda parte do fundamento único invocado pela Roménia visa o n.º 116 do acórdão recorrido, no qual o Tribunal Geral declarou o seguinte:

«[…] a abordagem da Comissão que consiste em registar a proposta de ICE controvertida "com base no pressuposto de que a mesma visa a apresentação, por [ela própria], de propostas de atos jurídicos que definam as missões, os objetivos prioritários e a organização dos fundos estruturais e de que as ações a financiar conduzam ao reforço da coesão económica, social e territorial da União" está em conformidade com o Regulamento n.º 211/2011, conforme interpretado pelo Tribunal de Justiça […], na medida em que, como já foi observado, a Comissão deve interpretar e aplicar o requisito de registo previsto no artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do regulamento acima referido, de modo a assegurar um acesso fácil à ICE. A Comissão pode, por conseguinte, se for caso disso, proceder a um "enquadramento", a uma "qualificação" ou mesmo a um registo parcial da proposta de ICE em causa a fim de assegurar o acesso fácil [à ICE], desde que cumpra o dever de fundamentação que lhe incumbe e que o conteúdo dessa proposta não seja desvirtuado. Com efeito, este modo de proceder permite à Comissão, em vez de recusar o registo de uma proposta de ICE, registá-la de maneira qualificada, a fim de preservar o efeito útil do objetivo prosseguido pelo Regulamento n.º 211/2011. […]»

60 A Roménia alega que o Tribunal Geral violou, em substância, o artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011, na medida em que considerou que a Comissão podia proceder a um «enquadramento», a uma «qualificação» ou mesmo a um «registo parcial» da proposta de ICE controvertida e, por conseguinte, ao registo desta proposta conferindo-lhe o alcance descrito no artigo 1.º, n.º 2, da decisão impugnada e recordado no n.º 20 do presente acórdão.

61 Antes de mais, para examinar esta alegação, cumpre assinalar, à semelhança do advogado-geral nos n.ºs 63 a 68 das suas conclusões, que, com as expressões «enquadramento», «qualificação» e «registo parcial», que figuram no n.º 116 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral pretendeu referir-se a um único e mesmo conceito, a saber, o registo parcial de uma proposta de ICE, que não reproduz integralmente a proposta de ICE inicialmente apresentada pelos organizadores, cujo alcance, por conseguinte, foi limitado, quer à luz das propostas de atos jurídicos específicos que comporta quer, como no caso em apreço, à luz da identificação dos atos jurídicos cuja adoção é proposta ou, mais genericamente, do modo como é definido o objeto da proposta de ICE.

62 Em seguida, importa referir que o artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011 não prevê expressamente a possibilidade de a Comissão proceder a esse registo parcial de uma proposta de ICE.

63 No entanto, em conformidade com jurisprudência constante, na interpretação de uma disposição do direito da União, há que ter em conta não só os seus termos mas também o seu contexto e os objetivos prosseguidos pela regulamentação de que faz parte (Acórdão de 22 de dezembro de 2022, Sambre la Biesme e Commune de Farciennes, C-383/21 e C-384/21, EU:C:2022:1022, n.º 54 e jurisprudência referida).

64 A este respeito, como foi recordado no n.º 40 do presente acórdão, resulta de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que a condição de registo enunciada no artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011 deve, em conformidade com os objetivos prosseguidos pela ICE, como enunciados nos considerandos 1 e 2 do Regulamento n.º 211/2011 e que

consistem, nomeadamente, em incentivar a participação dos cidadãos na vida democrática da União e em tornar a União mais acessível, ser interpretada e aplicada pela Comissão, quando lhe for apresentada uma proposta de ICE, de forma a assegurar um acesso fácil à ICE.

65 Ora, como sublinhou o advogado-geral nos n.os 80 a 94 das suas conclusões, estes objetivos corroboram uma interpretação desta disposição segundo a qual a Comissão deve poder proceder a um registo parcial de uma proposta de ICE.

66 Com efeito, como o Tribunal Geral declarou com razão no n.º 116 do acórdão recorrido, negar esta faculdade à Comissão teria como consequência que o registo de uma proposta de ICE deveria, em princípio, ser recusado na sua globalidade, mesmo no caso de apenas uma parte dessa proposta estar manifestamente fora da competência desta instituição para apresentar uma proposta de ato jurídico da União, na aceção do artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011. Assim, devido, por hipótese, a um erro mínimo imputável aos organizadores quanto ao alcance dessas competências, a sua proposta de ICE deveria ser recusada no seu conjunto, o que prejudicaria manifestamente o objetivo de garantir um acesso fácil à ICE.

67 Daqui resulta que o Tribunal Geral não cometeu um erro de direito ao declarar, no n.º 116 do acórdão recorrido, que a Comissão podia, através da decisão impugnada, proceder a um registo parcial da proposta de ICE controvertida, limitando o alcance desta em conformidade com a redação do artigo 1.º, n.º 2, desta decisão.

68 Por último, no que respeita à alegação de que o Tribunal Geral, como a Comissão, não analisou o registo da proposta de ICE controvertida à luz de todas as informações prestadas pelos organizadores, basta observar que, no n.º 116 do acórdão recorrido, único número visado pela presente parte do fundamento único, o Tribunal Geral só se pronunciou sobre a conformidade de um registo parcial da proposta de ICE controvertida com o artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 211/2011, e não quanto à questão de saber se, à luz das informações prestadas pelos organizadores, esta proposta, eventualmente requalificada pela Comissão, não estava manifestamente abrangida pelas competências ao abrigo das quais esta instituição pode apresentar uma proposta de ato jurídico da União.

69 Por conseguinte, há que julgar improcedente a segunda parte do fundamento único.

70 Tendo em conta o exposto, há que julgar o fundamento único parcialmente ineficaz e parcialmente improcedente e, por conseguinte, negar provimento ao presente recurso na íntegra.

Quanto às despesas

71 Nos termos do artigo 184.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, se o recurso de decisão do Tribunal Geral for julgado improcedente, o Tribunal de Justiça decide sobre as despesas.

72 Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, desse regulamento, aplicável aos recursos de decisões do Tribunal Geral por força do artigo 184.º, n.º 1, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido.

73 Tendo a Roménia sido vencida e tendo a Comissão pedido a sua condenação nas despesas, há que condenar este Estado-Membro a suportar, além das suas próprias despesas, as despesas efetuadas pela Comissão.

74 Nos termos do artigo 184.º, n.º 4, segundo período, do Regulamento de Processo, quando um interveniente em primeira instância participe no processo de recurso, o Tribunal de Justiça pode decidir que ele suporte as suas próprias despesas.

75 Tendo a Hungria participado no processo no Tribunal de Justiça, há que decidir que, nas circunstâncias do caso em apreço, a mesma suportará as suas próprias despesas.

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

1) É negado provimento ao recurso.

2) A Roménia é condenada a suportar, além das suas próprias despesas, as despesas efetuadas pela Comissão Europeia.

3) A Hungria suporta as suas próprias despesas.

Assinaturas