Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Oitava Secção)

15 de setembro de 2016 *

«Acesso aos documentos — Regulamento (CE) n.º 1049/2001 — Documentos elaborados no âmbito de trabalhos preparatórios de adoção da diretiva relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros no que respeita ao fabrico, apresentação e venda de produtos do tabaco e produtos afins — Recusa de acesso — Exceção relativa à proteção dos processos judiciais e das consultas jurídicas — Exceção relativa à proteção do processo decisório — Interesse público superior»

No processo T-796/14,

Philip Morris Ltd, com sede em Richmond (Reino Unido), representada por K. Nordlander e M. Abenhaïm, advogados,

recorrente,

contra

Comissão Europeia, representada por J. Baquero Cruz e F. Clotuche-Duvieusart, na qualidade de agentes,

recorrida,

que tem por objeto um pedido nos termos do artigo 263.º TFUE destinado à anulação da Decisão Ares (2014) 3142109 da Comissão, de 24 de setembro de 2014, na medida em que recusa à recorrente acesso pleno aos documentos requeridos, à exceção de dados pessoais alterados aí contidos,

O TRIBUNAL GERAL (Oitava Secção),

composto por: D. Gratsias, presidente, M. Kancheva e C. Wetter (relator), juízes,

secretário: L. Grzegorczyk, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 21 de janeiro de 2016,

profere o presente

* Língua do processo: inglês.

Acórdão

Antecedentes do litígio

1 Por correio eletrónico de 22 de janeiro de 2014, a recorrente, Philip Morris Ltd, enviou ao Secretariado-Geral da Comissão Europeia um determinado número de pedidos de acesso a documentos, nos termos do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (JO L 145, p. 43).

2 Todos estes pedidos diziam respeito ao processo legislativo que levou à adoção da Diretiva 2014/40/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de abril de 2014, relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros no que respeita ao fabrico, apresentação e venda de produtos do tabaco e produtos afins e que revoga a Diretiva 2001/37/CE (JO 2014, L 127, p. 1, a seguir «DPT»).

3 Por correio eletrónico de 21 de fevereiro de 2014, a Direção-Geral (DG) «Saúde e defesa do consumidor» da Comissão informou a recorrente de que não estava em condições de responder no prazo previsto no artigo 7.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1049/2011, atendendo ao volume dos documentos em questão, e propôs que fosse encontrada uma solução em conformidade com o previsto no artigo 6.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001.

4 Por carta de 10 de março de 2014, a recorrente aceitou a proposta da DG «Saúde e defesa do consumidor», que consistia na partilha dos documentos requeridos em diferentes lotes. Todavia, recusou a proposta, no caso de esta significar que, consequentemente, não receberia resposta relativamente a todos os documentos visados pelos seus pedidos até 25 de abril de 2014.

5 Por carta de 21 de março de 2014, o chefe da unidade D4 «Substâncias de origem humana e combate ao tabagismo» da DG «Saúde e defesa do consumidor» indicou que o prazo proposto pela recorrente não era razoável, precisando que uma instituição tinha a possibilidade de ponderar, por um lado, o interesse do acesso do público aos documentos e, por outro, o volume de trabalho que daí decorre, a fim de preservar, em casos particulares, o interesse de uma boa administração. Precisou também que iria voltar a analisar essa questão o mais brevemente possível a fim de determinar as etapas seguintes e os prazos aplicáveis.

6 Por carta de 2 de abril de 2014, o diretor da DG «Saúde e defesa dos consumidor» respondeu a determinados pedidos de acesso e informou a recorrente de que trataria os pedidos relativos a outros documentos identificados em diferentes lotes.

7 Por carta de 23 de abril de 2014, a recorrente recordou à Comissão que, na falta de uma solução equitativa, esta última estava vinculada pelos prazos previstos no artigo 7.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1049/2001, precisando que reservava o direito de recorrer caso os seus pedidos ainda subsistissem a 1 de maio de 2014. Pediu ainda que a ordem de prioridade dos lotes fosse ligeiramente alterada, o que foi em grande parte aceite pela Comissão.

8 Com a sua resposta inicial de 15 de maio de 2014, a DG «Saúde e defesa dos consumidores» concedeu, relativamente aos documentos do lote n.º 1 (39 documentos no total), do lote n.º 3 (24 documentos no total) e do lote n.º 5 (5 documentos no total), quanto à maior parte dos referidos documentos (uma vez retirados os dados pessoais), um acesso completo. Indicou que a apreciação dos documentos dos lotes n.ºs 2 e 4, bom como de uma parte dos documentos do lote n.º 3, estava ainda em curso. Quanto a 13 documentos do lote n.º 1 ou do lote n.º 3, a Comissão concedeu um acesso parcial. A recusa de concessão de acesso baseava-se na proteção do processo decisório (prevista no artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001), das consultas jurídicas (prevista no artigo 4.º, n.º 2, segundo

travessão, do Regulamento n.º 1049/2001), das relações internacionais [prevista no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001], dos interesses comerciais das pessoas singulares ou coletivas (prevista no artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001), e na proteção da vida privada e da integridade do indivíduo [prevista no artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 1049/2001].

9 Por carta de 6 de junho de 2014, a recorrente apresentou um pedido confirmativo à Comissão, tendo por objeto o acesso completo aos 13 documentos relativamente aos quais a Comissão concedera apenas acesso parcial.

10 Em 1 de junho de 2014, o Secretariado-Geral da Comissão prolongou o prazo de resposta de quinze dias úteis, em conformidade com o disposto no artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001.

11 Em 23 de julho de 2014, foi respondido à recorrente que esperasse.

12 Em 24 de setembro de 2014, a Comissão adotou a Decisão Ares (2014) 3142109, em resposta ao pedido confirmativo (a seguir «decisão impugnada»), recusando acesso completo a 6 dos 13 documentos em causa no pedido confirmativo.

13 Esta recusa baseou-se na necessidade de proteção:

— no que se refere aos documentos n.º 1 e n.ºs 3 a 7, da vida privada e da integridade do indivíduo [artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 1049/2001];

— no que se refere ao documento n.º 1, das consultas jurídicas (artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001);

— no que se refere aos documentos n.ºs 3 a 7, dos processos judiciais (artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001);

— no que se refere aos documentos n.º 1 e n.ºs 3 a 7, do processo decisório (artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001);

— subsidiariamente, no que se refere aos documentos n.º 1 e n.ºs 3 a 7, do processo decisório (artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001).

14 Por outro lado, a Comissão considerou que não existia um interesse público superior, na aceção do artigo 4.º, n.º 2, *in fine*, do Regulamento n.º 1049/2001 e do artigo 4.º, n.º 3, primeiro e segundo parágrafos, *in fine*, do mesmo regulamento, que justificasse que os documentos fossem, não obstante, divulgados.

15 Por último, aplicando o artigo 4.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1049/2001, a Comissão concedeu acesso completo aos documentos n.ºs 2, 8, 9, 10, 11, 12 e 13, e acesso parcial mais alargado aos documentos n.ºs 1 e 3. Considerou que o acesso parcial adicional aos documentos restantes (documentos n.º 1 e n.ºs 3 a 7) não era possível, pelo facto de as partes ocultadas nos referidos documentos serem abrangidas, conforme já explicara, pelas exceções invocadas.

Tramitação processual e pedidos das partes

16 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 4 de dezembro de 2014, a recorrente interpôs o presente recurso.

17 Em 16 de março de 2015, a Comissão apresentou a contestação.

18 Nos termos do artigo 47.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral de 2 de maio de 1991, o Tribunal Geral (Oitava Secção) decidiu que não era necessária uma segunda troca de articulados.

19 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal Geral (Oitava Secção) decidiu iniciar a fase oral do processo.

20 Por despacho de 11 de novembro de 2015, o Tribunal Geral ordenou à Comissão que apresentasse uma cópia dos documentos requeridos, nos termos do artigo 91.º, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, e indicou que, conforme previsto no artigo 104.º do referido regulamento, esses documentos não seriam comunicados à recorrente. A Comissão deu cumprimento a este pedido no prazo fixado.

21 Por despacho do presidente da Oitava Secção do Tribunal Geral de 16 de dezembro de 2015, os processos T-796/14, T-800/14 e T-18/15 foram apensados para efeitos da fase oral do processo, em conformidade com o disposto no artigo 68.º, n.º 1, do Regulamento de Processo.

22 Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões colocadas pelo Tribunal na audiência de 21 de janeiro de 2016.

23 A recorrente conclui pedindo ao Tribunal Geral que se digne:

— julgar o recurso admissível;

— anular a decisão impugnada na medida em que recusa acesso pleno aos documentos n.º 1 e n.ºs 3 a 7, enumerados na petição, com a exceção dos dados relativos à proteção da vida privada e da integridade do indivíduo;

— condenar a Comissão nas despesas.

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

— negar provimento ao recurso;

— condenar a recorrente nas despesas.

Questão de direito

25 A recorrente invoca três fundamentos de recurso, sendo o primeiro relativo a uma falta de fundamentação, o segundo à violação do artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, e o terceiro à violação do artigo 4.º, n.º 3, do mesmo regulamento.

Quanto ao primeiro fundamento, relativo à falta de fundamentação da decisão impugnada

26 A recorrente imputa à Comissão o facto de não ter fundamentado a sua recusa de acesso parcial. Com efeito, em primeiro lugar, a Comissão apresentou argumentos gerais para justificar a sua recusa, sem precisar os motivos e as circunstâncias factuais pertinentes de cada recusa. Em seguida, quanto à questão de saber se existia um interesse público superior, em vez de ponderar as exigências motivo a motivo, a Comissão efetuou a mesma avaliação para todos os diferentes motivos e documentos. Por esta razão, a decisão impugnada deve ser anulada. Prossegue referindo que, ao aplicar a exceção do artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, a decisão impugnada não explica

se a justificação invocada para cada ocultação diz respeito a uma «consulta jurídica» ou a um «processo judicial». Por último, o princípio da igualdade de armas não pode ser pertinente no âmbito de um acesso aos documentos relativos a um processo legislativo.

27 A Comissão contesta a justeza destes argumentos.

28 De igual modo, importa observar que, segundo jurisprudência constante, o dever de fundamentação constitui uma formalidade essencial que deve ser distinguida da questão do mérito da fundamentação, uma vez que este tem a ver com a legalidade substantiva do ato controvertido (acórdãos de 22 de março de 2001, França/Comissão, C-17/99, EU:C:2001:178, n.º 35, e de 26 de outubro de 2011, Dufour/BCE, T-436/09, EU:T:2011:634, n.º 52).

29 Segundo jurisprudência constante, a fundamentação exigida pelo artigo 296.º TFUE deve ser adaptada à natureza do ato em causa e deve deixar transparecer de forma clara e inequívoca a argumentação da instituição, autora do ato, por forma a permitir aos interessados conhecer as razões da medida adotada e ao órgão jurisdicional competente exercer a sua fiscalização. Não é exigido que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, na medida em que a questão de saber se a fundamentação de um ato satisfaz as exigências do referido artigo deve ser apreciada à luz não somente do seu teor, mas também do seu contexto e do conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa (acórdãos de 2 de abril de 1998, Comissão/Sytraval e Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, n.º 63; de 6 de março de 2003, Interporc/Comissão, C-41/00 P, EU:C:2003:125, n.º 55; de 1 de fevereiro de 2007, Sison/Conselho, C-266/05 P, EU:C:2007:75, n.º 80, e de 19 de novembro de 2014, Ntouvas/ECDC, T-223/12, não publicado, EU:T:2014:975, n.º 20).

30 No que respeita ao pedido de acesso aos documentos, todas as decisões de uma instituição relativas às exceções enumeradas no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001 devem ser fundamentadas. Se uma instituição decidir recusar o acesso a um documento cuja divulgação lhe foi solicitada, incumbe-lhe fornecer explicações quanto às questões de saber, em primeiro lugar, em que medida o acesso a esse documento poderia prejudicar concreta e efetivamente o interesse protegido por uma exceção prevista no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001 que essa instituição invoca e, em segundo lugar, nas hipóteses referidas nos n.ºs 2 e 3 desse artigo, se não existe um interesse público superior que justifique, não obstante, a divulgação do documento em causa (acórdãos de 1 de julho de 2008, Suécia e Turco/Conselho, C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374, n.ºs 48 e 49; de 11 de março de 2009, Borax Europe/Comissão, T-121/05, não publicado, EU:T:2009:64, n.º 37, e de 12 de setembro de 2013, Besselink/Conselho, T-331/11, não publicado, EU:T:2013:419, n.º 96).

31 Por conseguinte, compete à instituição que recusou o acesso a um documento fornecer uma fundamentação que permita compreender e verificar, por um lado, se o documento pedido tem efetivamente relação com o domínio objeto da exceção invocada e, por outro, se a necessidade de proteção relativa a essa exceção é real (acórdãos de 26 de abril de 2005, Sison/Conselho, T-110/03, T-150/03 e T-405/03, EU:T:2005:143, n.º 61, e de 12 de setembro de 2013, Besselink/Conselho, T-331/11, não publicado, EU:T:2013:419, n.º 99).

32 No caso vertente, resulta da fundamentação da decisão impugnada que a Comissão fundamentou a recusa de acesso integral, na parte relevante para o caso vertente, nas exceções previstas pelo artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão (proteção dos processos judiciais e consultas jurídicas), e pelo artigo 4.º, n.º 3, primeiro e segundo parágrafos (proteção do processo decisório), do Regulamento n.º 1049/2001.

33 Daqui decorre também que, conjugados com a decisão inicial, os documentos controvertidos, relativamente aos quais só foi concedido o acesso parcial, dizem respeito aos seguintes documentos:

— documento n.º 1: «Nota ao processo — Reunião da Unidade C6 com o LS e o SG», de 6 de maio de 2011, que contém a ata de uma reunião entre os representantes da DG «Saúde e defesa do consumidores» e o serviço jurídico da Comissão;

— documento n.º 3: ata da reunião do grupo diretor da análise do impacto relativo à revisão da diretiva relativa aos produtos do tabaco, que teve lugar em 19 de julho de 2012;

— documento n.º 4: correio eletrónico de um funcionário da DG «Empresas e indústria» de 13 de março de 2012, relativo a determinadas questões debatidas a nível interno no decurso do processo de elaboração da diretiva relativa aos produtos do tabaco;

— documento n.º 5: correio eletrónico de um funcionário da DG «Mercado interno e serviços» de 11 de maio de 2011, dirigido a diversas direções gerais relativo à quarta reunião do grupo diretor da análise do impacto;

— documento n.º 6: correio eletrónico de um funcionário da DG «Mercado interno e serviços» de 20 de março de 2012, dirigido a diversas direções gerais;

— documento n.º 7: correio eletrónico de um funcionário da DG «Mercado interno e serviços» de 20 de julho de 2012, dirigido a outros funcionários da mesma direção-geral, que continha uma ata de uma reunião que teve lugar em 19 de julho de 2012 entre vários serviços da Comissão.

34 Por um lado, a Comissão considerou que a divulgação do documento n.º 1, que continha um parecer do serviço jurídico, era prejudicial aos pareceres jurídicos conforme protegidos pela exceção prevista no artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, exceção que visa proteger o interesse de uma instituição em pedir pareceres jurídicos e em receber pareceres francos, objetivos e completos. A divulgação traria para o domínio público pareceres internos sobre questões muito sensíveis que se tornaram objeto de um litígio. No que se refere aos documentos n.ºs 3 a 7, redigidos para uso interno no âmbito de deliberações e consultas preliminares relativas à adoção de propostas legislativas e que continham observações de vários serviços da Comissão relativos à embalagem e rotulagem dos produtos do tabaco e às modalidades de venda dos produtos do tabaco, entendeu que a sua divulgação seria prejudicial a processos judiciais também protegidos pela exceção prevista no artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001.

35 Tanto no âmbito da proteção das consultas jurídicas como no âmbito da proteção dos processos judiciais, a Comissão entendeu que uma divulgação completa dos documentos requeridos podia ter um impacto negativo sobre a possibilidade de defender, de forma efetiva, a validade da DPT. Indicou que esse risco de prejudicar o interesse protegido não era hipotético, mas antes real e tangível, e referiu, a esse respeito:

— o recurso interposto pela Polónia no Tribunal de Justiça da União Europeia contra o Parlamento e o Conselho da União Europeia [processo que deu origem ao acórdão de 4 de maio de 2016, Polónia/Parlamento e Conselho (C-358/14, EU:C:2016:323)];

— o facto de a adoção da DPT ter sido fortemente contestada pela indústria tabaqueira e, como tal, ser expectável que, brevemente, viessem a ser submetidas questões prejudiciais relativas à validade dessa diretiva e de medidas adotadas pelos Estados-Membros, como sucedeu quando da Primeira Diretiva sobre os produtos do tabaco;

— o facto de, entretanto, a própria recorrente ter anunciado que intentara uma ação na High Court (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) [Supremo Tribunal de Justiça (Inglaterra e País de Gales), divisão Queen's Bench (Secção Administrativa), Reino Unido], contra a DPT, o que implicava, com toda a verosimilhança, que o Tribunal de Justiça da União Europeia deveria pronunciar-se sobre o processo através de um reenvio prejudicial;

— os diversos litígios pendentes na Organização Mundial do Comércio (OMC) (sendo que este último fundamento foi unicamente invocado no contexto da exceção relativa aos processos judiciais relativamente aos documentos n.os 3 a 7).

36 Além disso, a Comissão entendeu que a divulgação dos documentos n.º 1 e n.os 3 a 7 prejudicaria igualmente a proteção do processo decisório, prevista no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001. Dado que a diretiva relativa aos produtos do tabaco era objeto de recurso jurisdicional no Tribunal de Justiça da União Europeia, a Comissão não excluiu, no caso de anulação da DPT, que o eventual processo decisório legislativo viesse a ser fortemente afetado pela divulgação completa de documentos que continham reflexões a esse respeito. Neste contexto, a Comissão considerou na decisão impugnada que a divulgação de partes ocultadas dos documentos em causa seria prejudicial ao processo decisório na aceção do artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 e que, encontrando-se o processo judicial pendente, não se podia considerar que o processo decisório estava definitivamente terminado. Subsidiariamente, a Comissão entendeu que os documentos também se inseriam no âmbito da exceção prevista no segundo parágrafo do artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001.

37 Por outro lado, a Comissão afastou a existência de um interesse público superior justificativo da divulgação. Reconhecendo a importância da transparência para permitir a participação dos cidadãos no processo democrático e a presunção de transparência no que se refere aos documentos relativos ao processo legislativo, a Comissão entendeu, contudo, que a proteção das suas reflexões internas, do princípio da igualdade de armas e do seu processo decisório eram mais importantes. Além disso, considerou que o interesse invocado pela recorrente era privado e não público.

38 Há que notar que resulta dos fundamentos da decisão impugnada que, em conformidade com a jurisprudência referida nos n.os 29 e 30 *supra*, a Comissão indicou, de forma suficientemente clara e compreensível, as razões pelas quais considerava, por um lado, que o acesso aos documentos pedidos prejudicava o interesse protegido pelas exceções do artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001 invocadas e, por outro, que não existia um interesse público superior que justificasse, no entanto, a sua divulgação.

39 Além disso, há que acrescentar que, conforme resulta dos articulados da recorrente, a fundamentação da decisão impugnada permitiu-lhe compreender os motivos da recusa de acesso e preparar o seu recurso. Por outro lado, esta fundamentação também é suficiente para permitir que o Tribunal Geral exerça a sua fiscalização.

40 Atendendo ao que precede, há que concluir que a decisão impugnada está suficientemente fundamentada. A questão da fundamentação das exceções invocadas quanto aos documentos requeridos deve ser objeto de apreciação no âmbito do segundo e terceiro fundamentos.

41 Portanto, o primeiro fundamento deve ser rejeitado por ser improcedente.

Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação do artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001

42 Com o segundo fundamento, a recorrente alega que a Comissão não provou em que medida a divulgação poderia, em cada caso, prejudicar concreta e efetivamente a proteção das consultas jurídicas ou dos processos judiciais. Em segundo lugar, entende que a exceção relativa aos processos judiciais não é aplicável.

43 Quanto às justificações relativas às consultas jurídicas, a recorrente entende que — regra geral — as instituições devem revelar os pareceres jurídicos relativos ao processo legislativo e que a Comissão não prestou qualquer explicação que demonstrasse o motivo pelo qual, no caso vertente, uma divulgação total dos documentos em causa prejudicaria concreta e efetivamente a proteção das consultas jurídicas. Ora, referências abstratas à capacidade do serviço jurídico de defender a validade da DPT não são pertinentes, nem para a exceção que protege as consultas jurídicas nem para a exceção que protege os «processos judiciais». Por último, a Comissão não apreciou detalhada e especificamente a questão de saber se um interesse público superior podia justificar a comunicação de cada um dos documentos em causa.

44 Quanto à exceção relativa aos processos judiciais, a recorrente considera que esta não é aplicável. Os documentos em causa foram elaborados unicamente no âmbito de consultas e deliberações preliminares com vista à adoção da proposta legislativa em causa e nenhum desses documentos foi criado no âmbito de um processo judicial pendente, terminado ou futuro.

45 Quanto à referência feita pela Comissão ao processo da OMC, a recorrente alega que a obrigação de interpretar as exceções de forma restritiva exclui necessariamente esse processo, uma vez que o mecanismo de resolução de litígios da OMC não constitui um «órgão jurisdicional». Além disso, o processo da OMC baseia-se num quadro jurídico totalmente distinto e os documentos requeridos não podem ser pertinentes para um processo da OMC.

46 A Comissão contesta a procedência destes argumentos.

47 A Comissão entende que, relativamente à proteção das consultas jurídicas, apresentou razões suficientes pelas quais o documento n.º 1 merecia proteção.

48 Quanto à exceção relativa à proteção dos processos judiciais, a Comissão alega que esta exceção só pode ser interpretada no sentido de que abrange, antes e depois do início de um processo jurisdicional, não apenas os documentos juntos ao processo judicial e os documentos redigidos exclusivamente para efeitos de um processo judicial concreto, mas também outros documentos internos estreitamente «ligados» ou «pertinentes» para os processos judiciais futuros ou pendentes, uma vez que a divulgação desses documentos poria fim à igualdade de armas e seria prejudicial à serenidade ou ao decurso normal do processo jurisdicional.

49 Importa recordar que, nos termos do seu considerando 1, o Regulamento n.º 1049/2001 se inscreve na vontade expressa no artigo 1.º, segundo parágrafo, TUE, de assinalar uma nova etapa no processo de criação de uma «união cada vez mais estreita entre os povos da Europa», em que as decisões sejam tomadas de uma forma tão aberta quanto possível e ao nível mais próximo possível dos cidadãos. Como recorda o considerando 2 desse regulamento, o direito de acesso do público aos documentos das instituições está associado ao caráter democrático destas últimas (acórdãos de 1 de julho de 2008, Suécia e Turco/Conselho, C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374, n.º 34; 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, EU:C:2010:541, n.º 68; e de 21 de julho de 2011, Suécia/MyTravel e Comissão, C-506/08 P, EU:C:2011:496, n.º 72).

50 Para este efeito, o Regulamento n.º 1049/2001 tem por objetivo, como indicado no seu considerando 4 e no seu artigo 1.º, permitir um direito de acesso o mais amplo possível do público aos documentos das instituições (acórdãos de 1 de julho de 2008, Suécia e Turco/Conselho, C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374, n.º 33; 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, EU:C:2010:541, n.º 69; e de 21 de julho de 2011, Suécia/MyTravel e Comissão, C-506/08 P, EU:C:2011:496, n.º 73).

51 É certo que este direito não deixa de estar sujeito a determinados limites baseados em razões de interesse público ou privado. Mais especificamente, e em conformidade com o seu considerando 11, o Regulamento n.º 1049/2001 prevê, no seu artigo 4.º, um regime de exceções que autoriza as instituições a recusar o acesso a um documento, no caso de a divulgação do mesmo poder prejudicar um dos interesses protegidos por este artigo (acórdãos de 1 de fevereiro de 2007, Sison/Conselho, C-266/05 P, EU:C:2007:75, n.º 62; Suécia e o./API e Comissão, C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541, n.ºs 70 e 71; Suécia/MyTravel e Comissão, C-506/08 P, EU:C:2011:496, n.º 74, e de 17 de outubro de 2013, Conselho/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, n.º 29).

52 Não obstante, uma vez que estas exceções derrogam o princípio do acesso o mais amplo possível do público aos documentos, devem ser interpretadas e aplicadas de forma estrita (acórdãos de 1 de fevereiro de 2007, Sison/Conselho, C-266/05 P, EU:C:2007:75, n.º 63; 1 de julho de 2008, Suécia e Turco/Conselho, C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374, n.º 36; 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, EU:C:2010:541, n.º 73; e de 21 de julho de 2011, Suécia/MyTravel e Comissão, C-506/08 P, EU:C:2011:496, n.º 75).

53 Contudo, a simples circunstância de um documento dizer respeito a um interesse protegido por uma exceção ao direito de acesso previsto no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001 não pode bastar para justificar a aplicação dessa exceção (acórdãos de 3 de julho de 2014, Conselho/in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, n.º 51, e de 13 de abril de 2005, Verein für Konsumenteninformation/Comissão, T-2/03, EU:T:2005:125, n.º 69).

54 Com efeito, por um lado, quando a instituição em questão decide recusar o acesso a um documento cuja divulgação lhe foi solicitada, incumbe-lhe, em princípio, explicar as razões pelas quais o acesso a esse documento poderia prejudicar concreta e efetivamente o interesse protegido por qualquer uma das exceções do artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001 que essa instituição invoca. Além disso, o risco desse prejuízo deve ser razoavelmente previsível e não meramente hipotético (v. acórdão de 21 de julho de 2011, Suécia/MyTravel e Comissão, C-506/08 P, EU:C:2011:496, n.º 76 e jurisprudência referida).

55 Por outro lado, quando uma instituição aplica uma das exceções previstas no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001, compete-lhe ponderar o interesse específico que deve ser protegido pela não divulgação do documento em causa e, nomeadamente, o interesse geral em que esse documento se torne acessível, tendo em conta as vantagens que decorrem, como assinala o considerando 2 do Regulamento n.º 1049/2001, de uma transparência mais ampla, concretamente, uma melhor participação dos cidadãos no processo decisório e uma maior legitimidade, eficácia e responsabilidade da administração perante os cidadãos num sistema democrático (acórdãos de 1 de julho de 2008, Suécia e Turco/Conselho, C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374, n.º 45; de 17 de outubro de 2013, Conselho/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, n.º 32, e de 3 de julho de 2014, Conselho/in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, n.º 53).

56 Além disso, o Tribunal de Justiça declarou também que estas considerações são, sem dúvida, particularmente pertinentes quando o Conselho age na qualidade de legislador, como resulta do considerando 6 do Regulamento n.º 1049/2001, segundo o qual deverá ser concedido maior acesso aos documentos precisamente nesse caso. A transparência neste domínio contribui para reforçar a democracia, permitindo aos cidadãos fiscalizar todas as informações que constituíram o fundamento de um ato legislativo. Com efeito, a possibilidade, para os cidadãos, de conhecer os fundamentos dos

atos legislativos é uma condição do exercício efetivo, por estes últimos, dos seus direitos democráticos (acórdãos de 1 de julho de 2008, Suécia e Turco/Conselho, C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374, n.º 46, e de 17 de outubro de 2013, Conselho/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, n.º 33). Apesar de esta jurisprudência dizer respeito a um pedido de acesso a documentos do Conselho, também é pertinente no que respeita aos documentos da Comissão elaborados no âmbito de um processo legislativo.

Quanto à proteção das consultas jurídicas

57 A recorrente critica, em substância, as justificações vagas invocadas pela Comissão, justificações que, segundo a recorrente, já foram, em todo o caso, rejeitadas pela jurisprudência.

58 No que respeita à exceção relativa às consultas jurídicas prevista no artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, resulta da jurisprudência que o exame a efetuar pela instituição em causa quando lhe é pedida a divulgação de um documento deve desenrolar-se necessariamente em três tempos, que correspondem aos três critérios previstos nessa disposição (acórdão de 1 de julho de 2008, Suécia e Turco/Conselho, EU:C:2008:374, n.º 37, e de 3 de julho de 2014, Conselho/in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, n.º 95).

59 Assim, num primeiro momento, a instituição deve assegurar-se de que o documento cuja divulgação é pedida diz realmente respeito a uma consulta jurídica. Num segundo momento, deve examinar se a divulgação das partes do documento em questão identificadas como sendo relativas a consultas jurídicas pode prejudicar a proteção de que estas devem beneficiar, no sentido de que prejudica o interesse de uma instituição em pedir pareceres jurídicos e em receber pareceres francos, objetivos e completos. O risco de que esse interesse seja prejudicado deve, para poder ser invocado, ser razoavelmente previsível, e não puramente hipotético. Num terceiro e último momento, se a instituição considerar que a divulgação de um documento prejudica a proteção de pareceres jurídicos tal como acaba de ser definida, incumbe-lhe verificar se não existe um interesse público superior que justifique essa divulgação, pese embora o prejuízo que daí poderia resultar para a sua aptidão em pedir pareceres jurídicos e em receber pareceres francos, objetivos e completos (v., neste sentido, acórdãos de 1 de julho de 2008, Suécia e Turco/Conselho, C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374, n.ºs 38 a 44, e de 3 de julho de 2014, Conselho/in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, n.º 96).

60 O Tribunal de Justiça também declarou que, na medida em que a divulgação de pareceres do serviço jurídico de uma instituição emitidos no âmbito de processos legislativos seja suscetível de prejudicar o interesse em proteger a independência do serviço jurídico do Conselho, esse risco deverá ser ponderado pelos interesses públicos superiores subjacentes ao Regulamento n.º 1049/2001. Constitui tal interesse público superior o facto de a divulgação de documentos que contenham o parecer do serviço jurídico de uma instituição sobre questões jurídicas suscitadas durante o debate sobre iniciativas legislativas ser suscetível de aumentar a transparência e a abertura do processo legislativo e reforçar o direito democrático dos cidadãos europeus de fiscalizar as informações que constituíram o fundamento de um ato legislativo, como consagrado, em particular, nos considerandos 2 e 6 do referido regulamento (acórdão de 1 de julho de 2008, Suécia e Turco/Conselho, C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374, n.º 67).

61 Resulta das considerações acima referidas que o Regulamento n.º 1049/2001 impõe, em princípio, um dever de divulgar os pareceres do serviço jurídico de uma instituição relativos a um processo legislativo (acórdão de 1 de julho de 2008, Suécia e Turco/Conselho, C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374, n.º 68).

62 Esta afirmação não impede, porém, que a divulgação de um parecer jurídico específico, emitido no contexto de um processo legislativo, mas com um caráter particularmente sensível ou um alcance particularmente amplo que ultrapasse o quadro do processo legislativo em causa, possa ser recusada

ao abrigo da proteção dos pareceres jurídicos. Nesse caso, incumbiria à instituição em causa fundamentar a recusa de forma circunstanciada (acórdão de 1 de julho de 2008, Suécia e Turco/Conselho, C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374, n.º 69).

63 No caso vertente, o Tribunal Geral pôde constatar na sequência da produção de documentos efetuada no âmbito da medida de instrução adotada por despacho do Tribunal Geral de 11 de novembro de 2015, que o documento n.º 1 era um parecer jurídico da Comissão.

64 Apesar de resultar do acórdão de 1 de julho de 2008, Suécia e Turco/Conselho (C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374) que, em princípio, um parecer jurídico deve ser divulgado, o referido acórdão não exclui a não divulgação de um parecer jurídico em casos concretos.

65 Além disso, é certo que o Tribunal de Justiça refutou o argumento segundo o qual a divulgação de um parecer jurídico poderia prejudicar a capacidade de a instituição defender posteriormente a validade de um ato legislativo perante um órgão jurisdicional por considerá-la um argumento de ordem tão geral que não podia justificar uma exceção à transparência prevista pelo Regulamento n.º 1049/2001 (v., neste sentido, acórdão de 1 de julho de 2008, Suécia e Turco/Conselho, C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374, n.º 65).

66 Todavia, contrariamente ao que sucedia no processo que deu origem ao acórdão de 1 de julho de 2008, Suécia e Turco/Conselho (C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374), cabe observar que, no caso vertente, no momento da adoção da decisão impugnada, 24 de setembro de 2014, estava pendente nos tribunais do Reino Unido uma ação intentada pela recorrente em finais de junho, em que esta contesta a DPT e que implica fortes probabilidades de um reenvio prejudicial, atendendo às questões jurídicas controversas relativas à DPT e ao historial do processo legislativo relativo à adoção da DPT (v. n.º 91 *infra*).

67 Como tal, a Comissão entendeu acertadamente que era previsível que brevemente houvesse lugar a um reenvio prejudicial. Além disso, a República da Polónia interpusera, em 22 de julho de 2014, um recurso no Tribunal de Justiça da União Europeia contestando a validade de um determinado número de disposições da DPT que, segundo a República da Polónia, violam o artigo 114.º TFUE, o princípio da proporcionalidade e o princípio da subsidiariedade.

68 Como tal, o argumento da Comissão relativo à limitação da sua capacidade de defender a sua posição em processos judiciais e ao princípio da igualdade de armas não é desprovido de fundamento.

69 Com efeito, resulta das partes do documento n.º 1 que foram divulgadas que o serviço jurídico era da opinião que, quanto a determinadas escolhas políticas, dentre as quais algumas foram ocultadas, contidas no projeto de análise de impacto e ligadas aos produtos do tabaco, a União não tinha competência para legislar ou que a escolha política não era proporcional, à luz do artigo 114.º TFUE.

70 Ora, a divulgação das partes do documento n.º 1 que foram ocultadas poderia comprometer a proteção das consultas jurídicas, ou seja, a proteção do interesse de uma instituição em pedir pareceres jurídicos e receber pareceres francos, objetivos e completos, bem como a posição do serviço jurídico da Comissão na sua defesa da validade da DPT no Tribunal de Justiça da União Europeia, em pé de igualdade com as outras partes, na medida em que revelaria a posição do seu serviço jurídico relativamente às questões sensíveis e controvertidas ainda antes de ter oportunidade de apresentá-la durante o processo jurisdicional, ao passo que à outra parte não é imposta nenhuma obrigação semelhante.

71 Por último, no que se refere ao argumento segundo o qual a Comissão não efetuou uma avaliação precisa e específica da questão de saber se um interesse público superior podia justificar a divulgação dos documentos em causa, há que observar que resulta da decisão impugnada que a Comissão apresentou os motivos relativos ao seu direito de defesa que justificam que o interesse público relativo

à transparência fosse subordinado aos motivos subjacentes à exceção que invocou. Explicou também que o interesse da recorrente em obter o acesso mais amplo possível aos documentos não era um interesse público, mas um interesse evidentemente privado. Consequentemente, não se pode considerar que a Comissão não realizou uma análise concreta ou que não enunciou os motivos que justificam a sua decisão.

72 Portanto, o argumento relativo à violação do artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, relativo à proteção das consultas jurídicas, deve ser afastado.

Quanto à exceção relativa à proteção dos processos judiciais

73 Conforme se referiu no n.º 44 *supra*, a recorrente contesta a aplicabilidade da exceção relativa aos processos judiciais relativamente aos documentos n.ºs 3 a 7. Por outro lado, a Comissão também não explica em que medida é que a divulgação poderia prejudicar concreta e efetivamente a proteção dos «processos judiciais».

74 Há que recordar que, entre as exceções limitativamente enumeradas no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001, se encontra a exceção relativa à proteção dos processos judiciais.

75 Resulta da jurisprudência que a expressão «processos judiciais» deve ser interpretada no sentido de que a proteção do interesse público se opõe à divulgação do conteúdo dos documentos redigidos unicamente para efeitos de um processo judicial concreto (v. acórdãos de 6 de julho de 2006, Franchet e Byk/Comissão, T-391/03 e T-70/04, EU:T:2006:190, n.ºs 88 e 89 e jurisprudência referida; e de 3 de outubro de 2012, Jurašinović/Conselho, T-63/10, EU:T:2012:516, n.º 66 e jurisprudência referida).

76 De igual modo, foi declarado que há que entender que a expressão «documentos redigidos unicamente para efeitos de um processo judicial concreto» deve ser entendida no sentido de abranger os articulados ou requerimentos apresentados, os documentos internos respeitantes à instrução do processo em curso, as comunicações relativas ao processo entre a DG em causa e o serviço jurídico ou uma sociedade de advogados, tendo esta delimitação do âmbito de aplicação da exceção por objetivo garantir, por um lado, a proteção do trabalho interno da Comissão e, por outro, a confidencialidade e a salvaguarda do princípio do segredo profissional dos advogados (acórdão Franchet e Byk/Comissão, T-391/03 e T-70/04, EU:T:2006:190, n.º 90).

77 Além disso, reconheceu-se a existência de uma presunção geral para os articulados de um processo judicial prevista no artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, enquanto o processo estiver pendente (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, EU:C:2010:541, n.º 94).

78 Neste contexto, o Tribunal de Justiça considerou que os articulados que lhe foram apresentados no âmbito de um processo judicial possuem características particulares, na medida em que, pela sua própria natureza, fazem mais parte da atividade judicial do Tribunal Justiça do que da atividade administrativa da Comissão, dado que esta última atividade não exige o mesmo grau de acesso aos documentos que a atividade legislativa de uma instituição da União.

79 Com efeito, segundo esta jurisprudência, estes articulados são redigidos exclusivamente para efeitos do referido processo judicial e constituem o seu elemento essencial. É pelo ato introdutório da instância que o requerente delimita o litígio, e é em particular no âmbito da fase escrita desse processo que as partes apresentam ao juiz da União os elementos com base nos quais este é chamado a proferir a sua decisão jurisdicional (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, EU:C:2010:541, n.º 78).

80 O Tribunal de Justiça também considerou que a exceção relativa à proteção dos processos judiciais implica que seja assegurado o respeito dos princípios da igualdade das armas e da boa administração da justiça. Com efeito, o acesso aos documentos por uma parte seria suscetível de falsear o equilíbrio indispensável entre as partes num litígio, equilíbrio que está na base do princípio da igualdade das armas, na medida em que só a instituição afetada por um pedido de acesso aos seus documentos, e não todas as partes no processo, estaria sujeita à obrigação de divulgação (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, EU:C:2010:541, n.os 85 a 87).

81 Além disso, o Tribunal de Justiça considerou que a presunção que se opõe à divulgação de articulados se justifica à luz do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia e dos Regulamentos de Processo dos órgãos jurisdicionais da União (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, EU:C:2010:541, n.os 96 a 99).

82 Por último, o Tribunal de Justiça declarou que a presunção geral acima invocada era unicamente aplicável a um processo concreto pendente. Enquanto se presume que a divulgação dos articulados apresentados no âmbito de um processo judicial pendente prejudica a proteção desse processo, devido ao facto de os articulados constituírem a base do exercício da atividade jurisdicional, o Tribunal de Justiça declarou que o mesmo não ocorre caso tenha sido posto termo ao processo por decisão jurisdicional (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, EU:C:2010:541, n.º 130).

83 Uma vez terminado o processo judicial, deixa de se presumir que a divulgação das peças apresentadas no âmbito do referido processo pode prejudicar a proteção desse processo. O Tribunal de Justiça não excluiu que a divulgação de articulados relativos a um processo judicial encerrado, mas que está relacionado com outro processo ainda pendente, possa prejudicar este último processo, nomeadamente quando as partes neste processo não sejam as mesmas que as do processo encerrado. Todavia, tal risco depende de vários fatores, nomeadamente do grau de similitude entre os argumentos apresentados nos dois processos. Com efeito, se os articulados da Comissão apenas se repetem parcialmente, uma divulgação parcial pode ser suficiente para evitar qualquer risco de prejuízo para o processo pendente. Ora, nestas circunstâncias, só um exame concreto dos documentos cujo acesso é solicitado pode permitir à Comissão determinar se a sua divulgação pode ser recusada nos termos do artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001 (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, EU:C:2010:541, n.os 132 a 135).

84 No caso vertente, é pacífico que os documentos n.os 3 a 7 foram redigidos no decurso dos anos que precederam o início de qualquer processo judicial. Com efeito, conforme resulta claramente da decisão impugnada, os referidos documentos foram redigidos no âmbito de consultas e deliberações preliminares, com vista à adoção da proposta legislativa em causa. Portanto, não podem, por este simples facto, ser entendidos como sendo exclusivamente destinados a um processo judicial concreto (v., neste sentido, acórdão de 3 de outubro de 2012, Jurašinović/Conselho, T-63/10, EU:T:2012:516, n.º 76).

85 Não obstante, a Comissão pede, no âmbito da exceção relativa à proteção dos processos judiciais, uma interpretação que abranja também documentos que não foram redigidos exclusivamente para efeitos de um processo judicial ao abrigo, em substância, do princípio da igualdade de armas e do seu direito de defesa, que podem ser afetados por uma interpretação restritiva desta exceção. Com efeito, segundo a Comissão, se a divulgação das peças ligadas a um processo judicial concreto pode comprometer a sua posição processual, o mesmo se aplica a um documento que revela ao público a sua posição quanto a questões que podem ser objeto de um litígio futuro ainda não iniciado, mas razoavelmente previsível.

86 Importa recordar que, em conformidade com a jurisprudência citada no n.º 52 *supra*, as exceções previstas no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001 devem ser interpretadas e aplicadas de forma estrita.

87 De igual modo, há que recordar que o processo que deu origem ao 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, EU:C:2010:541) diz sobretudo respeito a documentos específicos, a saber, os articulados, e à questão de saber em que casos é aplicável uma presunção geral e em que casos deve ser efetuada uma apreciação concreta relativamente aos articulados.

88 Contudo, não resulta da jurisprudência acima referida que outros documentos estejam excluídos, eventualmente, do âmbito de aplicação da exceção relativa à proteção dos processos judiciais. Com efeito, resulta dessa jurisprudência que o princípio da igualdade de armas e a boa administração da justiça estão no cerne desta exceção (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, EU:C:2010:541, n.º 85). Ora, a necessidade de assegurar a igualdade de armas perante o tribunal justifica a proteção não apenas dos documentos exclusivamente redigidos para efeitos de um litígio concreto, como os articulados, mas também os documentos cuja divulgação é suscetível de comprometer, no âmbito de um litígio concreto, a igualdade em questão, que constitui o corolário do próprio conceito de processo equitativo. Todavia, para que esta exceção se possa aplicar, é necessário que os documentos requeridos, no momento da decisão que recusa acesso aos referidos documentos, tenham uma relação pertinente com o litígio pendente nos tribunais da União, relativamente ao qual a instituição em causa invoca a exceção e que a sua divulgação, embora os referidos documentos não tenham sido elaborados no âmbito de um processo judicial pendente, prejudique o princípio da igualdade de armas e potencialmente a capacidade de defesa da instituição em causa no referido processo. Por outras palavras, é necessário que os documentos divulguem a posição da instituição em causa quanto às questões controvertidas suscitadas no processo judicial invocado.

89 As considerações acima mencionadas podem também aplicar-se a processos pendentes em órgãos jurisdicionais nacionais no momento da adoção de uma decisão que recusa o acesso aos documentos requeridos, desde que suscitem uma questão de interpretação ou de validade de um ato do direito da União, de modo que, atendendo ao contexto do processo, um reenvio prejudicial se afigure particularmente plausível.

90 Em ambos os casos, embora os referidos documentos não tenham sido elaborados no âmbito de um processo judicial concreto, a integridade do processo judicial em causa e a igualdade de armas entre as partes poderiam ser seriamente postas em causa se as partes beneficiassem de um acesso privilegiado às informações internas da outra parte estreitamente relacionadas com os aspetos jurídicos de um litígio pendente ou potencial, mas iminente.

91 A este respeito, é notório que a proposta legislativa em matéria de produtos do tabaco é uma das propostas da União mais discutidas entre as recentemente adotadas. Assim, tal como sucedeu com a Primeira Diretiva relativa aos produtos do tabaco, que foi objeto de grandes discussões jurídicas, era portanto previsível que a DPT também viesse a ser objeto dessas discussões jurídicas.

92 Com efeito, verificou-se que, conforme já foi referido, no momento da adoção da decisão impugnada, encontrava-se pendente nos órgãos jurisdicionais do Reino Unido uma ação intentada pela recorrente em finais de junho de 2014, em que esta contesta a DPT. Em julho de 2014, a República da Polónia também interpôs um recurso no Tribunal de Justiça da União Europeia, em que contesta a validade de algumas das disposições da DPT que alegadamente violam o artigo 114.º TFUE, o princípio da proporcionalidade e o princípio da subsidiariedade.

93 Portanto, a Comissão podia acertadamente considerar, atendendo ao historial do processo legislativo relativo à adoção da DPT, que um reenvio prejudicial era altamente provável num futuro próximo e, como tal, que a divulgação dos documentos em causa podia prejudicar o princípio da igualdade de armas no processo prejudicial expectável.

94 Há, pois, que apreciar se os documentos n.os 3 a 7 são «pertinentes» para os dois processos judiciais acima referidos e, portanto, se a divulgação desses documentos poderia prejudicar o princípio da igualdade de armas, principal razão invocada pela Comissão para justificar a recusa de divulgação completa dos referidos documentos.

95 Há que salientar que a Comissão concedeu acesso integral ou muito alargado à maior parte dos documentos requeridos. De igual modo, cabe salientar que, atendendo à brevidade das partes ocultadas em alguns documentos, não era possível à Comissão explicar mais detalhadamente o conteúdo desses documentos sem revelá-los.

96 Por outro lado, deve observar-se que, no seguimento da apresentação dos documentos no âmbito da medida de instrução ordenada em 11 de novembro de 2015, que as partes ocultadas dos documentos n.os 3 a 7 diziam respeito a questões relativas à embalagem e rotulagem, bem como a acordos de venda de produtos do tabaco, questões suscetíveis de estarem ligadas à competência legislativa da União, à base legal escolhida e à proporcionalidade da medida proposta. Além disso, há que observar que se trata de posições adotadas por funcionários de diferentes direções gerais da Comissão no que se refere à legalidade das diferentes escolhas previstas.

97 Com efeito, o princípio da igualdade de armas exige que a instituição de que emana o ato impugnado esteja em condições de defender em tribunal, de modo eficaz, a legalidade da sua ação. Ora, essa possibilidade seria seriamente posta em causa se a instituição em questão fosse obrigada a defender-se não apenas quanto aos fundamentos e argumentos invocados pelo recorrente ou, como no caso vertente, no âmbito de um futuro processo prejudicial, mas também em relação às posições adotadas a nível interno quanto à legalidade de diferentes escolhas consideradas no âmbito da elaboração do ato em questão. Em especial, contrariamente ao que sucede no caso dos documentos que contêm elementos que constituem o substrato factual do exercício da competência da Comissão, cuja divulgação pode revelar-se necessária para satisfazer os objetivos enunciados no n.º 30 *supra*, a divulgação de documentos que contêm este tipo de posições é suscetível de obrigar, de facto, a instituição em causa a defender-se das apreciações do seu próprio pessoal, que acabaram por não ser adotadas. Esta situação é suscetível de falsear o equilíbrio indispensável entre as partes num litígio, na medida em que a recorrente não pode ser obrigada a divulgar apreciações internas desse tipo (v., neste sentido, 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, EU:C:2010:541, n.º 87).

98 Portanto, a divulgação desses documentos ao público na pendência de um processo judicial relativo à interpretação e à legalidade do ato em causa poderia comprometer a posição de defesa da Comissão e o princípio da igualdade de armas, na medida em que esta comunicaria posições internas de natureza jurídica que emanam dos seus serviços sobre questões controvertidas, ao passo que à outra parte não seria imposta qualquer obrigação semelhante.

99 À luz de todo o exposto, há que julgar improcedente o segundo fundamento. Além disso, dado que a Comissão se baseou em diversas exceções e que a invocação da exceção relativa à proteção das consultas jurídicas se justifica quanto ao documento n.º 1 e a da proteção dos processos judiciais se justifica quanto aos documentos n.os 3 a 7, não é necessário apreciar a procedência do terceiro fundamento, relativo à violação do artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001, que diz respeito à exceção relativa à proteção do processo decisório, que deve, em todo o caso, ser julgado improcedente.

100 Daqui resulta que há que negar provimento ao recurso.

Quanto às despesas

101 Nos termos do artigo 134.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a recorrente sido vencida, há que condená-la nas despesas nos termos dos pedidos da Comissão.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Oitava Secção)

decide:

1) É negado provimento ao recurso.

2) A Philip Morris Ltd é condenada nas despesas.

Gratsias Kancheva Wetter

Proferido em audiência pública no Luxemburgo em 15 de setembro de 2016.

Assinaturas