Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
MICHAL BOBEK
apresentadas em 21 de setembro de 2016 [1]

Processo C-491/15 P

Rainer Typke
contra

Comissão Europeia

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Acesso a documentos das instituições — Regulamento n.º 1049/2001 — Concursos do Serviço Europeu de Seleção do Pessoal (EPSO) — Bases de dados — Pedido de acesso a um quadro com uma série de dados anonimizados — Conceito de documento — Documento novo ou existente»

I – Introdução

1. Rainer Typke (a seguir «recorrente») participou nos testes de acesso de dois concursos gerais lançados pelo Serviço Europeu de Seleção do Pessoal (a seguir «EPSO»). Depois de ter sido informado dos seus resultados, pediu acesso, nos termos do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 (a seguir «regulamento») [2], a um quadro que continha uma série de dados anonimizados relativos a esses testes, a fim de dissipar as suas suspeitas de discriminação. A Comissão Europeia indeferiu os seus pedidos de acesso a esses dados. O recorrente impugnou a decisão da Comissão no Tribunal Geral.

2. No presente recurso, o recorrente impugna a decisão do Tribunal Geral que negou provimento ao seu recurso em primeira instância. Em especial, contesta a conclusão do Tribunal Geral de que o documento solicitado não existia e de que o Regulamento n.º 1049/2001 não obrigava o EPSO a gerar um novo documento.

3. Em consonância com o pedido formulado pelo Tribunal de Justiça, as presentes conclusões incidem essencialmente sobre a interpretação do conceito de «documento existente» no contexto das bases de dados eletrónicas - a questão jurídica central que se suscita no presente caso.

II – Quadro jurídico

4. O Regulamento n.º 1049/2001 visa assegurar a transparência do trabalho das instituições da União Europeia, concretizando assim o princípio da abertura consagrado no artigo 1.º, segundo parágrafo, TUE.

1 — Língua original: inglês.

2 — Regulamento 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 2001, L 145, p. 43).

5. O artigo 2.º do regulamento tem por epígrafe «Beneficiários e âmbito de aplicação». O artigo 2.º, n.º 1, dispõe que «[t]odos os cidadãos da União e todas as pessoas singulares ou coletivas que residam ou tenham a sua sede social num Estado-Membro têm direito de acesso aos documentos das instituições, sob reserva dos princípios, condições e limites estabelecidos no presente regulamento». Nos termos do artigo 2.º, n.º 3, «[o] presente regulamento é aplicável a todos os documentos na posse de uma instituição, ou seja, aos documentos por ela elaborados ou recebidos que se encontrem na sua posse, em todos os domínios de atividade da União Europeia».

6. O artigo 3.º contém várias definições. Em especial, o artigo 3.º, alínea a), estabelece que se entende por «'[d]ocumento', qualquer conteúdo, seja qual for o seu suporte (documento escrito em suporte papel ou eletrónico, registo sonoro, visual ou audiovisual) sobre assuntos relativos às políticas, ações e decisões da competência da instituição em causa».

7. O artigo 6.º estabelece as regras sobre os pedidos de acesso a documentos. Segundo essa disposição:

«1. Os pedidos de acesso a documentos devem ser apresentados sob qualquer forma escrita, na qual se incluem os pedidos sob forma eletrónica, numa das línguas referidas no artigo 314.º do Tratado CE e de forma suficientemente precisa para que a instituição possa identificar os documentos. O requerente não é obrigado a declarar as razões do pedido.

2. Se o pedido não for suficientemente preciso, a instituição solicitará ao requerente que o clarifique e prestar-lhe-á assistência para o efeito, por exemplo, fornecendo-lhe informações sobre a utilização dos registos públicos de documentos.

3. No caso do pedido de um documento muito extenso ou de um elevado número de documentos, a instituição em causa poderá concertar-se informalmente com o requerente tendo em vista encontrar uma solução equitativa.

4. As instituições devem prestar informações e assistência aos cidadãos sobre como e onde podem apresentar os pedidos de acesso a documentos».

8. Por último, o artigo 10.º regula os aspetos práticos do acesso efetivo aos documentos depois de o pedido ter sido deferido. De acordo com o artigo 10.º, n.º 1, «[o] acesso aos documentos pode ser exercido, quer mediante consulta *in loco*, quer mediante emissão de uma cópia, incluindo, quando exista, uma cópia eletrónica, segundo a preferência do requerente […]». Nos termos do artigo 10.º, n.º 3, «[o]s documentos serão fornecidos numa versão e num formato existentes (inclusive em formato eletrónico ou outro formato alternativo, tal como Braille, letras grandes ou banda magnética), tendo plenamente em conta a preferência do requerente».

III – Matéria de facto e tramitação processual

9. R. Typke é membro do pessoal da Comissão Europeia e participou nos testes de acesso de dois concursos gerais EPSO para recrutamento de funcionários de grau AD5 e AD7, respetivamente. Depois de ter sido informado dos seus resultados, o recorrente apresentou ao EPSO dois pedidos sucessivos de acesso a documentos, a fim de verificar se os referidos testes tinham sido organizados em conformidade com o princípio da igualdade de tratamento. Concretamente, o recorrente suspeitava que erros de tradução poderiam ter prejudicado certos grupos linguísticos.

10. No seu primeiro pedido (processo Gestdem 2012/3258), o recorrente procurou obter acesso a um «quadro» que incluía uma série de dados anonimizados relativos aos testes, realizados por cerca de 45 000 candidatos. O quadro conteria as seguintes informações: uma identificação de cada candidato(a) que o(a) relacionava com as questões a que devia responder; a identificação de cada questão colocada, sem revelar o teor da mesma; a categoria em que se inseria a questão; a língua em que a questão era colocada a cada candidato; o tempo gasto por cada candidato para responder a cada questão.

11. Seis meses depois, no seu segundo pedido (processo Gestdem 2013/0068), o recorrente não procurou obter acesso a um quadro que reunisse todas as informações solicitadas. Em vez disso, requereu o acesso a partes de documentos existentes em formato eletrónico, que conteriam as mesmas informações que as abrangidas pelo seu primeiro pedido, bem como o grau de dificuldade de cada questão colocada a cada candidato.

12. Relativamente ao primeiro procedimento, o EPSO indeferiu o pedido inicial em 9 de agosto de 2012. O EPSO admitiu que possuía as informações, mas afirmou que o documento solicitado não existia. Seguidamente, o recorrente apresentou um pedido confirmativo, nos termos do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001, solicitando à instituição que revisse a sua posição. O Secretariado-Geral da Comissão confirmou essencialmente o entendimento do EPSO, explicando que o Regulamento n.º 1049/2001 não obrigava essa instituição a realizar operações informáticas a fim de extrair informações registadas em diversas bases de dados.

13. Quanto ao segundo procedimento, o EPSO não respondeu ao segundo pedido apresentado pelo recorrente. Posteriormente, o recorrente apresentou um pedido confirmativo à Comissão.

14. Por decisão de 5 de fevereiro de 2013 (a seguir «primeira decisão impugnada»), a Comissão indeferiu o pedido confirmativo apresentado no primeiro procedimento, com os seguintes fundamentos: em primeiro lugar, o documento solicitado não existia. A elaboração do quadro implicaria não apenas a extração de informações relativas às dezenas de milhares de testes em causa de diferentes bases de dados, mas também de informações de outras bases de dados, como a base geral de questões. Em segundo lugar, a concessão de acesso a tal documento implicaria um volume excessivo de trabalho administrativo.

15. Um mês depois, por ofício de 13 de março de 2013, a Comissão adotou a «segunda decisão impugnada». Nessa carta, a Comissão não abordou o mérito do segundo pedido confirmativo. Assim, o recorrente, com base no artigo 8.º, n.º 3, do regulamento, interpretou o ofício como uma resposta negativa ao pedido confirmativo apresentado no segundo procedimento. A Comissão adotou então, intempestivamente, uma decisão expressa de indeferimento naquele procedimento, em 27 de maio de 2013.

IV – O acórdão recorrido e a tramitação do processo no Tribunal de Justiça

16. No recurso interposto no Tribunal Geral, R. Typke pediu a anulação da primeira e segunda decisões impugnadas, com fundamento na sua incompatibilidade com o Regulamento n.º 1049/2001. A Comissão alegou que o Tribunal Geral deveria declarar que, em virtude da adoção da decisão expressa de indeferimento no segundo procedimento, em 27 de maio de 2013, não era necessário proferir uma decisão quanto à anulação da segunda decisão impugnada. A Comissão pediu igualmente ao Tribunal Geral que negasse provimento ao recurso na parte respeitante à primeira decisão impugnada.

17. O Tribunal Geral julgou procedentes os argumentos aduzidos pela Comissão [3]. Declarou que não havia lugar a conhecimento do mérito do recurso de anulação da decisão tácita de recusa de acesso no segundo processo (n.º 1 do dispositivo do acórdão recorrido), negou provimento ao recurso quanto à primeira decisão impugnada (n.º 2) e condenou R. Typke nas despesas (n.º 3). O Tribunal Geral entendeu, em especial, que o documento solicitado no primeiro processo não era um documento existente ao qual poderia ser pedido acesso ao abrigo do Regulamento n.º 1049/2001.

18. No Tribunal de Justiça, o recorrente alega que os n.os 2 e 3 do dispositivo do acórdão recorrido devem ser anulados. Segundo o recorrente, o Tribunal Geral cometeu um erro de direito e desvirtuou o claro sentido dos elementos de prova apresentados ao considerar que, no primeiro processo, o recorrente não tinha pedido acesso a documentos existentes. O recorrente pede igualmente a anulação da decisão adotada pelo Secretariado-Geral da Comissão Europeia no primeiro procedimento (Gestdem 2012/3258).

19. A questão fulcral no presente recurso é o alegado erro de direito na interpretação do conceito de «documento existente» no contexto das bases de dados eletrónicas. Nesta matéria, o recorrente invoca um único fundamento, exposto em dois pontos relacionados entre si.

20. Em primeiro lugar, o recorrente alega que o Tribunal Geral errou na interpretação que fez do Regulamento n.º 1049/2001, em especial dos seus artigos 3.º, alínea a) e 4.º, n.º 6, na medida em que partiu, incorretamente, do pressuposto de que a aplicação destas disposições a bases de dados relacionais exige uma distinção entre o acesso parcial a documentos armazenados numa base de dados relacional e o mero acesso a informações contidas na mesma.

21. Em segundo lugar, o recorrente sustenta que o Tribunal Geral incorreu em erro ao declarar que o pedido do recorrente não dizia respeito a um documento existente e que, em todo o caso, não estava abrangido pelo âmbito de aplicação do regulamento. O recorrente alega, em especial, que a combinação de dados solicitada corresponde a um documento, na aceção do regulamento, uma vez que pode ser obtida mediante a realização de uma pesquisa na base de dados, recorrendo às ferramentas de pesquisa disponíveis para essa base de dados. O regulamento não excluirá do seu âmbito de aplicação um pedido de acesso a uma base de dados relacional que implique a formulação de pedidos em linguagem de interrogação estruturada (SQL) que não estejam pré-programados ou que não sejam previamente utilizados pela instituição requerida de forma habitual para a base de dados em questão. Além disso, o acórdão recorrido contrariará o efeito útil do regulamento. Na prática, o acesso estará limitado aos dados que o EPSO tiver decidido *ex ante* comunicar ao público em geral. Uma instituição poderá mesmo impedir deliberadamente o acesso a bases de dados.

22. Na sua resposta, a Comissão alega, em especial, que o Tribunal Geral utilizou corretamente o conceito de «documento existente». Apenas os resultados de pedidos SQL previamente formulados podem ser considerados documentos existentes. O documento solicitado, que envolve a formulação de novos pedidos SQL, não pode ser obtido através de uma pesquisa normal ou de rotina, na aceção do acórdão Dufour [4]. Além disso, o efeito útil do regulamento não será comprometido, uma vez que este não visa satisfazer a necessidades gerais de informação dos cidadãos. Segundo a Comissão, o recorrente não aduziu provas de que a Comissão terá eliminado deliberadamente declarações SQL para ocultar um documento. Pelo exposto, a Comissão pede ao Tribunal de Justiça que se digne negar provimento ao recurso e condenar o recorrente nas despesas.

3 — Acórdão de 2 de julho de 2015, Typke/Comissão (T-214/13, EU:T:2015:448).

4 — Acórdão de 26 de outubro de 2011, Dufour/BCE (T-436/09, EU:T:2011:634, n.º 153).

V – Apreciação

23. As presentes conclusões encontram-se estruturadas da seguinte forma. Em primeiro lugar, examinarei o conceito de «documento» no contexto das bases de dados eletrónicas para efeitos de interpretação do Regulamento n.º 1049/2001 (secção A). Em segundo lugar, procurarei determinar o que corresponde, no mesmo contexto, a um documento «existente», por oposição à criação de um «novo» documento (secção B). Em terceiro lugar, analisarei se o quadro solicitado pelo recorrente no caso em apreço poderia ser considerado um «documento existente» (secção C).

A – *Conceito de documento e modalidades de acesso na era digital*

24. O Regulamento n.º 1049/2001 é uma manifestação do princípio da abertura consagrado no artigo 1.º, segundo parágrafo, TUE [5]. Visa permitir o mais amplo efeito possível do direito de acesso do público aos documentos [6], com vista a reforçar a transparência nos trabalhos das instituições da União, garantindo assim uma maior legitimidade e responsabilidade dessas instituições perante os cidadãos [7].

25. Tendo em vista a concretização daqueles objetivos, o legislador adotou uma definição muito ampla do conceito de «documento» no artigo 3.º, alínea a), do regulamento. Nos termos dessa disposição, entende-se por «'[d]ocumento', qualquer conteúdo, seja qual for o seu suporte (documento escrito em suporte papel ou eletrónico, registo sonoro, visual ou audiovisual) sobre assuntos relativos às políticas, ações e decisões da competência da instituição em causa».

26. Desta extensa definição decorre que um documento pode ser: *qualquer* conteúdo, em *qualquer* suporte, sobre *qualquer* ação das instituições da União.

27. Por analogia, encontramos uma definição igualmente ampla do conceito de «documento» na Diretiva 2003/98/CE [8]. O artigo 2.º, ponto 3, dessa diretiva define «documento» como «[q]ualquer conteúdo, seja qual for o seu suporte (documento escrito em suporte papel ou eletrónico, registo sonoro, visual ou audiovisual)», ou qualquer parte desse conteúdo. O considerando 11 dessa diretiva refere que um «documento» pode ser «qualquer representação de atos, factos ou informações — e qualquer compilação destes — na posse dos organismos públicos, seja qual for o seu meio (papel, suporte eletrónico, registo sonoro, visual ou audiovisual)».

28. Assim, afigura-se que praticamente tudo — quaisquer dados, conjuntos de dados ou grupos de informações — pode ser considerado um documento para efeitos do Regulamento n.º 1049/2001.

29. No entanto, não obstante a definição reconhecidamente ampla de «documento», o verdadeiro significado deste conceito no contexto das bases de dados e/ou dos documentos contidos nessas bases de dados é pouco claro. Abrange todos os tipos de dados codificados numa base de dados? Deve ser concedido acesso a qualquer combinação de dados que possa ser extraída de bases de dados, através de pesquisas complexas?

5 — V. considerando 1, conforme interpretado pelo acórdão de 21 de julho de 2011, Suécia/MyTravel e Comissão (C-506/08 P, EU:C:2011:496, n.º 72).

6 — V. considerando 4, conforme interpretado pelos 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) e 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).

7 — V. considerandos 2 e 3. V. também, por exemplo, acórdão de 18 de dezembro de 2007, Suécia/Comissão (C-64/05 P, EU:C:2007:802, n.º 54).

8 — Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de novembro de 2003, relativa à reutilização de informações do setor público (JO 2003, L 345, p. 90), conforme alterada pela Diretiva 2013/37/UE (JO 2013, L 175, p. 1).

30. Excetuando um acórdão do Tribunal Geral [9], poucas orientações fornece a atual jurisprudência da União sobre a definição de «documento» no contexto das bases de dados eletrónicas. Porém, partindo das úteis orientações fornecidas nessa decisão do Tribunal Geral, bem como da letra e do espírito do regulamento, considero que podem ser classificados como «documento» para efeitos do Regulamento n.º 1049/2001 pelo menos três tipos de informações contidas em bases de dados eletrónicas:

— entradas individuais que formam uma unidade semântica identificável numa base de dados ou conjunto de dados mais vasto;

— dados brutos contidos numa base de dados, num conjunto de dados ou numa determinada secção dos mesmos;

— a base de dados ou conjunto de dados na sua totalidade.

31. Em regra, qualquer um deles pode ser considerado um documento na aceção do artigo 3.º, alínea a), do regulamento. A sua qualificação como «documento» num caso concreto não pode ser determinada em abstrato. Essa qualificação dependerá de vários fatores, especialmente do tipo e da estrutura específicos da base de dados em causa e da formulação do pedido no caso concreto. Naturalmente, existe uma grande diferença entre, por um lado, uma simples folha de cálculo com dez linhas em duas colunas com meros valores e, por outro, uma base de dados relacional complexa, que exige uma extensa codificação para estruturar dados brutos e que poderá estar instalada em vários servidores.

32. Porém, afigura-se conveniente formular algumas observações gerais, a fim de contextualizar (pelo menos à primeira vista) o conceito amplo de «documento» por referência às bases de dados eletrónicas.

33. É evidente que o facto de uma coletânea de informações constituir um «*documento*» à luz do regulamento não implica necessariamente o direito de *acesso* a esse documento. Também é ponto assente que o acesso aos documentos pode ser licitamente restringido por razões substantivas ou práticas. Além disso, esses dois tipos de razões não se excluem mutuamente.

34. Por um lado, o acesso pode ser restringido ou até mesmo proibido por razões substantivas. O artigo 4.º do regulamento enumera essas razões, que constituem exceções lícitas ao (pleno) acesso aos documentos. Essas exceções substantivas estão relacionadas com diversos valores ou interesses imperiosos, como o interesse público [10], a vida privada e a integridade do indivíduo e a proteção dos dados pessoais [11] e os direitos de propriedade intelectual [12].

35. No entanto, importa deixar bem claro que a aplicação de uma destas exceções num caso concreto não afeta a definição do próprio conceito de «documento». Esta circunstância está patente no facto de o procedimento destinado a obter acesso aos documentos estar dividido em duas fases distintas, que devem ser apreciadas autonomamente [13]. Em primeiro lugar, existe um documento na aceção do artigo 3.º, alínea a), do regulamento? Em segundo lugar, existem razões substantivas que justifiquem uma restrição ou até mesmo uma proibição de acesso? As exceções são distintas das definições. A

9 — V. acórdão de 26 de outubro de 2011, Dufour/BCE (T-436/09, EU:T:2011:634).

10 — V. artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do regulamento.

11 — V. artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do regulamento.

12 — V. artigo 4.º, n.º 2, do regulamento.

13 — V., nesse sentido, acórdão de 2 de outubro de 2014, Strack/Comissão (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, n.º 40); acórdão de 1 de julho de 2008, Suécia e Turco/Conselho (C-39/05 P e C-52/05 P, não publicado (EU:C:2008:374, n.ºs 35 e 36).

existência de potenciais exceções não deve restringir o alcance do conceito de «documento». Por outras palavras, não é permitido um raciocínio *a contrario*: o facto de não ser possível ter acesso a uma parte ou à totalidade de um documento em virtude da aplicabilidade de uma das exceções do artigo 4.º não significa que não existe um «documento».

36. Por outro lado, o acesso a um «documento» pode ser restringido por razões práticas, três das quais serão aqui mencionadas por assumirem especial relevância no contexto do acesso aos documentos eletrónicos.

37. Em primeiro lugar, o acesso depende da apresentação de um pedido preciso. Em regra, cabe ao requerente identificar o «documento» preciso que pretende obter. Essa exigência decorre do artigo 6.º, n.ºs 1 e 2, do regulamento. Nos termos dessas disposições, os pedidos de acesso a documentos devem ser apresentados «de forma suficientemente precisa para que a instituição possa identificar os documentos. […] Se o pedido não for suficientemente preciso, a instituição solicitará ao requerente que o clarifique e prestar-lhe-á assistência para o efeito, por exemplo, fornecendo-lhe informações sobre a utilização dos registos públicos de documentos».

38. É compreensível que a exigência de precisão possa colocar problemas práticos nos casos em que o requerente pede acesso a conjuntos de dados ou a dados brutos, sem conhecer a estrutura exata da base de dados em causa. Nesses casos, talvez assuma especial relevância a exigência prevista no artigo 6.º, n.º 2, do regulamento, nos termos da qual a instituição deve prestar ao requerente uma assistência razoável na clarificação do seu pedido. De qualquer modo, nada obsta a que o mesmo requerente, mais familiarizado com a estrutura da base de dados em questão, apresente um novo pedido de acesso a documentos, assente no indeferimento de um pedido anterior ou de pedidos anteriores.

39. Em segundo lugar, o tamanho do documento em nada afeta a sua qualificação como «documento». No entanto, poderá influenciar a forma de acesso que é autorizada. É o que decorre do artigo 6.º, n.º 3, e também do artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1049/2001. O primeiro dispõe que a instituição em causa poderá concertar-se informalmente com o requerente tendo em vista encontrar uma solução equitativa [14], no caso do pedido de um documento muito extenso ou de um elevado número de documentos. O segundo estabelece diversas modalidades de acesso aos documentos, como a consulta *in loco* (possivelmente para documentos sensíveis ou muito extensos).

40. Ambas as disposições deixam igualmente claro que o Regulamento n.º 1049/2001 diz respeito ao direito de *acesso* aos documentos, mas não necessariamente ao direito de *obter* cópias dos documentos. Ambas as disposições assumem uma importância considerável no contexto dos documentos eletrónicos, relativamente aos quais desaparecem, em grande parte, algumas das limitações «físicas» sobre a quantidade que seria razoável pedir [15]. Dessas disposições resulta que podem ser impostas algumas limitações razoáveis e proporcionadas à quantidade de cópias de documentos eletrónicos que pode ser solicitada à administração pública.

14 — Essa solução só pode visar o conteúdo ou o número de documentos pedidos. V. acórdão de 2 de outubro de 2014, Strack/Comissão (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, n.º 26).

15 — V. último período do artigo 10.º, n.º 1, do regulamento, que dispõe que as cópias de *menos de* 20 páginas A4 são gratuitas.

41. Em terceiro lugar, o volume de trabalho administrativo que a concessão de acesso aos documentos implica também poderá ser um fator relevante. As instituições devem assegurar a concessão de algum tipo de acesso a um «documento» abrangido pelo Regulamento n.º 1049/2001, salvo se, em circunstâncias verdadeiramente excecionais, a carga de trabalho envolvida for desproporcionada [16]. As instituições podem ponderar, por um lado, o interesse do requerente de acesso e, por outro, a carga de trabalho decorrente do tratamento do pedido de acesso, para salvaguardar o interesse de boa administração [17].

B – *Documento existente*

42. O conceito de «documento» (incluindo documentos em formato eletrónico) é definido em termos amplos no Regulamento n.º 1049/2001. No entanto, o Tribunal de Justiça declarou que o direito de acesso aos «documentos» de uma instituição só é aplicável a documentos *existentes* na posse da instituição em causa [18].

43. A restrição do acesso aos «documentos existentes» decorre claramente quer da letra, quer do espírito do regulamento. Quanto à letra, o artigo 6.º, n.º 1, do regulamento exige que o requerente indique precisamente os documentos que pretende «para que a instituição possa *identificar os documentos*» [19]. Do mesmo modo, nos termos do artigo 10.º, n.º 3, «[o]s documentos serão fornecidos numa *versão e num formato existentes*» [20]. O texto das disposições mostra que o acesso aos documentos é restrito aos documentos *existentes*.

44. O espírito do regulamento visa reforçar a transparência. A transparência implica a partilha de documentos na posse das instituições. Conforme alegou a Comissão no presente caso, o objetivo da transparência é, no fundo, colocar os cidadãos em pé de igualdade com os funcionários das instituições. Consequentemente, os cidadãos e os funcionários, em princípio, têm acesso aos mesmos documentos. Na prática, isso significa que um cidadão pode ler os mesmos ficheiros, pastas e documentos que um funcionário das instituições da União Europeia, seja em papel ou num ecrã, *in loco* ou num local mais distante. Em contrapartida, o regulamento não pode ser interpretado no sentido de obrigar as instituições a começar a gerar documentos que não tenham já ao seu dispor.

45. Porém, a distinção entre um documento «existente» e um documento «novo» é menos clara no contexto das bases de dados eletrónicas. Tratando-se de papel, por vezes poderá ser problemático, em termos de prova, determinar se um determinado texto ou uma parte do mesmo já se encontra ou não escrito em algum lado, mas essa dificuldade deixa de existir depois de provada a existência física de tal documento. No entanto, tratando-se de bases de dados eletrónicas, a conceptualização do termo «documento existente» torna-se mais difícil. Dependendo da sua estrutura e organização interna, é possível obter uma grande quantidade de informações a partir de uma base de dados eletrónica, muitas vezes com um mínimo de esforço. Tal como olhar através de um caleidoscópio, uma pequena rotação (um comando ou um clique) poderá alterar completamente a imagem. Porém, a questão que se coloca é a seguinte: aquele «documento» preciso, na sua configuração de dados específica, existia antes do clique, constituindo assim um «documento existente», a cujo acesso o requerente tem direito, ou um «documento novo» gerado em virtude do clique, a cujo acesso o requerente não tem direito?

16 — Acórdão de 2 de outubro de 2014, Strack/Comissão (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, n.º 28).

17 — Acórdão de 2 de outubro de 2014, Strack/Comissão (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, n.º 27).

18 — V. acórdão de 2 de outubro de 2014, Strack/Comissão (C-127/13 P, EU:C:2014:2250).

19 — O sublinhado é meu.

20 — O sublinhado é meu.

46. Sem querer entrar, nesta fase, em debates ontológicos profundos sobre a natureza do ser e a existência, creio que, perante um contexto tecnológico tão díspar, talvez não seja de grande utilidade estabelecer uma distinção *estática* entre documentos «existentes» e «novos», com base no mundo material do papel. Um documento que possa ser gerado com grande facilidade a partir de uma base de dados poderá não ser, em rigor, um documento «existente» naquela configuração específica à data da apresentação do pedido de acesso. No entanto, os dados de base necessários para o gerar constam de um conjunto de dados mais vasto. Assim, no contexto específico das bases de dados eletrónicas, a análise subjacente à distinção entre documentos «existentes» e «novos» talvez se deva centrar na avaliação do alcance do lado criativo, *dinâmico* do processo de geração do documento solicitado.

47. No meu entender, o conceito de «documento existente» no contexto das bases de dados eletrónicas pode ser definido de duas formas: pela positiva e pela negativa. A definição positiva baseia-se numa analogia com o direito *sui generis* no domínio da propriedade intelectual [21]. Significa que, no contexto das bases de dados eletrónicas, considera-se que um documento é «novo» se resultar de um *investimento substancial* que altere a própria base de dados. Por outras palavras, o volume de trabalho necessário para gerar o documento solicitado sob a forma de uma base de dados ou conjunto de dados é de tal modo elevado que, na prática, equivale a gerar uma base de dados ou conjunto de dados diferente e, como tal, novo.

48. A existência desse investimento substancial deve ser analisada caso a caso, com base nos factos de cada caso concreto. Porém, a título exemplificativo, poderiam ser referidas situações em que, para gerar o documento solicitado pelo requerente, seja necessário adicionar novos valores (campos, índices, identificadores, etc.) externos à base de dados existente; ou, para gerar o documento, sejam necessárias operações e pesquisas complexas que envolvam o cruzamento de várias bases de dados; ou também nos casos em que a geração do documento solicitado exija alterações substanciais à própria estrutura de uma base de dados, como uma nova codificação ou indexação da mesma. Em todos estes exemplos (que não são exaustivos nem mutuamente exclusivos), afigura-se que seria necessário gerar um «documento novo» para satisfazer o pedido de informações.

49. Definido pela negativa, dificilmente será criado um «documento novo», na aceção do regulamento, através da mera eliminação ou filtragem (incluindo a anonimização) de alguns dos dados existentes na base de dados ou no conjunto de dados. Mais uma vez, tudo depende da estrutura exata da base de dados, mas é pouco provável que essas operações impliquem um investimento (intelectual) substantivo, pelo que não se traduzem na criação de um «documento novo», mas tão-só na reorganização de um documento existente.

50. São exemplos de situações abrangidas por essa categoria negativa as pesquisas normais ou de rotina, que podem ser realizadas com recurso às ferramentas disponíveis para a base de dados em questão [22]. Contudo, a eliminação ou filtragem de alguns dos dados constantes de uma base de dados existente também não equivale à criação de um «documento novo». No meu entender, a anonimização é, em regra, um tipo de operação de filtragem ou eliminação. A menos que a sua realização implique alterações à estrutura da base de dados, a anonimização não gera qualquer valor acrescentado, pois consiste na mera remoção de certas informações da base de dados.

21 — V. Diretiva 96/9/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 1996, relativa à proteção jurídica das bases de dados (JO 1996, L 77, p. 20). Em especial, nos termos do artigo 7.º, «[o]s Estados-Membros instituirão o direito de o fabricante de uma base de dados proibir a extração e/ou a reutilização da totalidade ou de uma parte substancial, avaliada qualitativa ou quantitativamente, do conteúdo desta, quando a obtenção, verificação ou apresentação desse conteúdo representem um investimento substancial do ponto de vista qualitativo ou quantitativo». V., em especial, acórdãos de 9 de novembro de 2004, Fixtures Marketing (C-338/02, EU:C:2004:696, n.os 19 e segs.); 15 de janeiro de 2015, Ryanair (C-30/14, EU:C:2015:10, n.º 34); e 19 de dezembro de 2013, Innoweb (C-202/12, EU:C:2013:850, n.º 36).

22 — Na aceção do acórdão de 26 de outubro de 2011, Dufour/BCE (T-436/09, EU:T:2011:634, n.os 150 e 153).

51. A título de conclusão da presente secção, importa reconhecer claramente que a abordagem acima delineada propõe uma definição ampla do conceito de «documento existente» no contexto das bases de dados eletrónicas. Como já expliquei, essa abordagem baseia-se em razões de natureza técnica: ao contrário do que acontece no mundo material do papel, é possível fazer muito mais, com maior facilidade, no mundo das bases de dados eletrónicas. Assim, o conceito de «documento existente», interpretado no contexto das bases de dados eletrónicas, não se deve centrar na existência física e estática de um documento no momento em que é apresentado o pedido, mas sim na questão da amplitude do processo criativo necessário para gerar o documento solicitado. O critério do investimento substancial no contexto das bases de dados eletrónicas significa então, em termos práticos (e talvez contrariando o seu significado corrente), que o conceito de «documento existente» abrangerá documentos que talvez não existissem fisicamente na forma ou configuração específica à data em que o pedido de acesso a informações foi apresentado, mas cuja preparação constitui uma operação simples, mecânica.

C – *Aplicação ao presente processo*

52. À luz das considerações precedentes, abordarei agora a questão de saber se o quadro solicitado no primeiro pedido apresentado pelo requerente, que é objeto do presente recurso, constitui um «documento», na aceção do Regulamento n.º 1049/2001.

53. Como referido pelo Tribunal Geral [23], R. Typke solicitou especificamente, no seu primeiro pedido, um quadro com as seguintes informações:

— «Uma identificação de cada candidato, que não permitia identificá-lo nominalmente, mas sim relacioná-lo com as questões a que devia responder;

— Uma identificação de cada questão colocada, sem, no entanto, revelar o teor da mesma;

— A categoria de questões em que se inseria cada questão colocada, a saber uma questão de raciocínio verbal, de raciocínio abstrato, de raciocínio numérico ou de teste situacional;

— A língua em que cada questão foi colocada a cada candidato;

— Uma indicação da eventual neutralização de que foram objeto certas questões;

— Uma identificação da resposta esperada que, sem revelar o teor da questão, devia ser idêntica para a mesma combinação de questões e de respostas; o recorrente especificou, a este respeito, que, embora as respostas esperadas não fossem apresentadas na mesma ordem a todos os candidatos, era necessário garantir que era utilizada a mesma identificação para cada resposta esperada; além disso, indicou que, para as questões de teste situacional, devia ser indicada a totalidade da resposta esperada, ou seja a melhor opção e a pior;

— A resposta dada por cada candidato, sendo claro, no entanto, que o recorrente não pretende conhecer o teor das respostas, mas apenas identificar as respostas corretas ou incorretas fornecidas pelos candidatos; o recorrente especificou, a este respeito, por um lado, que devia ser utilizada uma identificação distinta na hipótese de um candidato não ter respondido a uma questão, e, por outro, que devia ser fornecida toda a resposta no caso das questões de teste situacional;

— Por último, o tempo gasto por cada candidato para responder a cada questão».

23 — V. acórdão de 2 de julho de 2015, Typke/Comissão (T-214/13, EU:T:2015:448, n.º 4).

54. O Tribunal Geral concluiu que a elaboração do quadro solicitado corresponderia à criação de um documento novo. O pedido do requerente exigiria «um trabalho de programação informática, a saber a elaboração de [novos] pedidos SQL e, como tal, a criação de um novo resultado de pesquisa na base de dados […]. Ora, […] as operações que esse trabalho de programação implicaria […] não podem ser equiparados a uma pesquisa normal ou de rotina na base de dados em causa, efetuada com recurso a ferramentas de pesquisa que estão à disposição da Comissão para essa base de dados» [24].

55. No seu recurso, o recorrente alega essencialmente que a formulação do pedido de pesquisa SQL específico que geraria o documento, no formato de um quadro com todas as informações que especificamente solicitou, constitui uma pesquisa normal ou de rotina e, consequentemente, não equivale à criação de um documento novo.

56. Tendo em conta os factos apurados pelo Tribunal Geral relativamente ao tipo de bases de dados utilizadas pela Comissão e à formulação específica do primeiro pedido apresentado pelo recorrente, creio que, para satisfazer esse pedido, o EPSO teria sido efetivamente obrigado a criar um documento novo.

57. Sem pretender fazer uma análise factual sobre os pedidos SQL que estão pré-programados e o nível de conhecimentos de programação que é razoável esperar dos utilizadores e/ou administradores de bases de dados relacionais, afigura-se-me que a criação do quadro específico solicitado pelo recorrente exigiria um investimento substancial na aceção descrita na secção anterior. Em especial, tal como descreveu detalhadamente o Tribunal Geral, seria necessário atribuir novas identificações aos campos da base de dados selecionados, o que envolveria um trabalho substancial de codificação e, potencialmente, de indexação, e tudo isso em várias bases de dados.

58. Por estes motivos, não considero que o Tribunal Geral tenha cometido um erro de direito ao sustentar que o pedido apresentado no primeiro processo não estava relacionado com o acesso a um «documento existente».

59. Importa tecer duas observações finais. Em primeiro lugar, no presente caso, parece existir uma certa incerteza quanto ao objeto preciso dos pedidos individuais apresentados nos dois procedimentos, tendo o requerente aparentemente formulado os seus pedidos de forma diferente em fases diferentes. Não obstante, como já foi referido no n.º 37 das presentes conclusões, o requerente tem o dever de indicar com precisão o objeto do pedido. Por outro lado, este rigor relativo [25] quanto à formulação do objeto do pedido é compensado pelo facto de o requerente poder apresentar outro pedido de acesso, numa data posterior.

60. Em segundo lugar, importa recordar que os três tipos de documentos no contexto das bases eletrónicas descritos *supra* no n.º 30 das presentes conclusões não se excluem mutuamente. Assim, o facto de a combinação de dados especificamente solicitada por um requerente não constituir um «documento existente», por a sua criação implicar um investimento substancial, não significa que o requerente não possa obter as informações que pretende através da apresentação de um novo pedido solicitando acesso a dados brutos, a uma parte da base de dados ou à totalidade da base de dados.

24 — V. acórdão de 2 de julho de 2015, Typke/Comissão (T-214/13, EU:T:2015:448, n.os 67 e 68, bem como n.os 62 a 64).

25 — «Relativo» porque, nos termos do artigo 6.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001, incumbe à administração o dever de assistência razoável na clarificação de pedidos pouco precisos.

61. Consequentemente, a verdade é que o regulamento não concede a ninguém o direito de acesso a um documento «feito à medida» de acordo com os seus desejos, pois isso equivaleria a transformar, na prática, a administração numa agência de pesquisa privada. Porém, esse facto não impede o interessado de realizar, ele próprio, as pesquisas necessárias com base nos dados brutos ou conjunto de dados. Mais uma vez, como já foi referido, as instituições têm o dever de divulgar as informações em seu poder, mas não são obrigadas a começar a gerar documentos essencialmente novos de acordo com os desejos dos «utilizadores».

62. Por último, o acesso alternativo a dados brutos será regulado pelas regras e exceções enunciadas na primeira secção das presentes conclusões. Em especial, quando seja concedido acesso a grandes conjuntos de dados brutos ou a uma base de dados completa, importa assegurar a proteção dos dados e da vida privada dos outros candidatos, bem como dos direitos de propriedade intelectual de terceiros relativos a *software* e programação contidos na base de dados. Estas considerações, juntamente com outras de natureza mais prática relacionadas com a dimensão do documento efetivamente solicitado, determinarão os meios concretos de acesso aos documentos em causa (por exemplo, se o documento será disponibilizado mediante o fornecimento de uma cópia, ou se apenas poderá ser consultado *in loco*, possivelmente sob a supervisão de um especialista em informática e/ou de um segurança). Compete às instituições determinar o equilíbrio adequado entre os interesses concorrentes no contexto de cada caso concreto.

VI – Conclusão

63. Pelos motivos expostos, e sem prejuízo do argumento sobre o desvirtuamento das provas, proponho ao Tribunal de Justiça que negue provimento ao recurso em relação aos erros de direito alegados pelo recorrente.