Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Oitava Secção)

15 de setembro de 2016 *

«Acesso aos documentos — Regulamento (CE) n.º 1049/2001 — Documentos relativos às discussões prévias à 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 das consultas jurídicas — Direitos de defesa — Interesse público superior»

No processo T-710/14,

Herbert Smith Freehills LLP, com sede em Londres (Reino Unido), representada por P. Wytinck, advogado,

recorrente,

contra

Conselho da União Europeia, representado por E. Rebasti, M. Veiga e J. Herrmann, na qualidade de agentes,

recorrido,

apoiado por

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

interveniente,

que tem por objeto um pedido nos termos do artigo 263.º TFUE destinado à anulação da Decisão 18/c/01/14 do Conselho, de 23 de julho de 2014, que recusou o acesso a determinados documentos relativos 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),

O TRIBUNAL GERAL (Oitava Secção),

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

secretário: M. Junius, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 22 de janeiro de 2016,

* Língua do processo: inglês.

profere o presente

Acórdão

Antecedentes do litígio

1 Por correio eletrónico de 16 de abril de 2014, a recorrente, a Herbert Smith Freehills LLP, apresentou ao Conselho da União Europeia, tendo por fundamento o 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 2001, L 145, p. 43), um pedido de acesso relativamente a «quaisquer documentos (incluindo documento internos e projetos) redigidos por funcionários do serviço jurídico do Conselho, relativos à apreciação, pelo serviço jurídico, do fundamento jurídico de propostas de uma nova diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, 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 [[…]] em preparação das reuniões de trílogo relativas a [essa diretiva] em 2013, em reação a essas reuniões ou na sequência dessas reuniões, ou que a elas se refiram». Indicou ainda que, «[n]o âmbito do seguimento a dar pelo serviço jurídico do Conselho a es[s]e pedido, [esperava] receber (no mínimo) documentos (incluindo documentos internos e projetos) relativos à apreciação ou ao estudo, por parte do serviço jurídico, do artigo 24.º da proposta de [diretiva]».

2 Em 4 de junho de 2014, o Conselho respondeu ao pedido da recorrente, recusando o acesso a todos os documentos pedidos.

3 Nessa decisão inicial de recusa, o Conselho indicou que o seu serviço jurídico não redigira nenhum parecer escrito quanto aos aspetos visados pelo pedido. Relativamente aos documentos internos e projetos, salientou a existência de um número limitado de documentos escritos trocados entre um funcionário do serviço jurídico do Conselho, funcionários dos serviços jurídicos do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia, e delegados dos Estados-Membros, e que alguns elementos dessa correspondência incluíam em anexo versões provisórias do artigo 24.º da Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, 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 (a seguir «DPT») e partes da proposta relativas ao mesmo artigo. O Conselho entendeu que a sua divulgação seria prejudicial ao interesse de pedir e receber pareceres jurídicos francos, objetivos e completos e, no que se refere aos dados pessoais, à vida privada das pessoas que participaram nessa troca de correios eletrónicos.

4 Por correio eletrónico de 16 de junho de 2014, a recorrente apresentou um pedido confirmativo de acesso aos documentos requeridos no pedido inicial.

5 Por decisão de 23 de julho de 2014, notificada à recorrente em 24 de julho de 2014, o Conselho indeferiu o pedido confirmativo da recorrente e recusou o acesso aos documentos identificados (a seguir «decisão impugnada»).

6 Decorre do conteúdo da decisão impugnada que os documentos que a recorrente identificou como sendo objeto de recusa de acesso são os seguintes (a seguir, conjuntamente, «documentos requeridos»):

— um correio eletrónico de 21 de novembro de 2013, enviado por um funcionário do serviço jurídico do Conselho aos funcionários dos serviços jurídicos do Parlamento e da Comissão, contendo posições jurídicas preliminares relativas à formulação do artigo 24.º da DPT (a seguir «documento n.º 1»);

— um correio eletrónico de 26 de novembro de 2013, enviado por um funcionário do serviço jurídico do Conselho ao consultor jurídico de um Estado-Membro, contendo uma explicação muito breve do principal objetivo jurídico de um projeto específico; uma versão provisória do artigo 24.º da DPT e as partes da proposta da Comissão a ele referentes, juntas em anexo (a seguir «documento n.º 2»);

— um correio eletrónico de 2 de dezembro de 2013, enviado por um funcionário do serviço jurídico do Conselho aos funcionários dos serviços jurídicos do Parlamento e da Comissão, contendo uma observação muito breve sobre a possível interpretação de um texto; uma versão provisória do artigo 24.º da DPT e as partes da proposta da Comissão a ele referentes, juntas em anexo (a seguir «documento n.º 3»);

— um correio eletrónico de 3 de dezembro de 2013, enviado por um funcionário do serviço jurídico do Conselho a um funcionário da Direção-Geral (DG) «B 4B» do Secretariado-Geral do Conselho, fazendo muito brevemente referência a um projeto que estava em anexo; uma versão provisória do artigo 24.º da DPT e as partes da proposta da Comissão a ela referentes, juntas em anexo (a seguir «documento n.º 4»);

— um correio eletrónico de 4 de dezembro de 2013, enviado por um funcionário do serviço jurídico do Conselho aos funcionários dos serviços jurídicos do Parlamento e da Comissão, fazendo referência a um acórdão e indicando breves posições preliminares quanto à pertinência (a seguir «documento n.º 5»).

7 Na decisão impugnada, o Conselho observou que os documentos requeridos continham pareceres jurídicos sob a forma de trocas informais quanto às posições jurídicas preliminares relativas a uma disposição da DPT que era particularmente controversa e era objeto de discussões complexas e difíceis no Conselho e entre as instituições.

8 Em seguida, o Conselho observou que a DPT tinha sido fortemente contestada pela indústria tabaqueira durante o processo legislativo, que outro produtor de tabaco iniciara um processo judicial nos tribunais ingleses contestando a legalidade da DPT e que havia, portanto, um risco real e previsível de que fosse submetido um pedido de decisão prejudicial. O Conselho deu ainda conta de que a Polónia aventara a possibilidade de interpor um recurso de anulação da DPT no Tribunal de Justiça da União Europeia. De igual modo, entendeu que a «cláusula de livre circulação», que figura no artigo 24.º da DPT e é analisada nos documentos requeridos, faria inevitavelmente parte do debate judicial que se anunciava. Nestas circunstâncias, o Conselho considerou que a divulgação dos documentos requeridos poderia prejudicar a eficácia da sua defesa nos órgãos jurisdicionais e, consequentemente, violar o princípio da igualdade de armas e dos direitos de defesa.

9 O Conselho sublinhou ainda que os documentos elaborados por funcionários do seu serviço jurídico a título informal e preliminar deviam beneficiar de uma proteção especial, precisamente em razão do seu caráter informal e intermédio. Segundo o Conselho, a divulgação desses documentos poderia ter consequências consideráveis sobre a forma como o serviço jurídico funciona e sobre a liberdade de exprimir as suas posições e, por último, prejudicar a sua capacidade de requerer e receber um parecer jurídico «franco, objetivo e completo».

10 Por conseguinte, o Conselho concluiu que os documentos requeridos eram abrangidos pelo artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, relativo à proteção das consultas jurídicas.

11 Quanto à existência de um eventual interesse superior que justifique a divulgação, o Conselho entendeu, tendo em consideração a natureza particularmente sensível dos pareceres jurídicos em causa, que diziam respeito a questões que podem ser objeto de um litígio, que os interesses de transparência e participação no processo legislativo não prevalecia, no caso em apreço, sobre a

necessidade de proteger as posições jurídicas que figuravam nos documentos requeridos, que, em todo o caso, apresentavam um caráter meramente preliminar e não refletiam as posições oficiais do Conselho.

12 Quanto à questão de saber se podia ser concedido um acesso parcial, o Conselho concluiu que as partes dos documentos requeridos, objeto desse pedido de acesso parcial, se inseriam, na sua totalidade, no âmbito da exceção invocada.

13 Por último, o Conselho recusou o acesso aos dados pessoais contidos nos documentos, com base no artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 1049/2001

Tramitação processual e pedidos das partes

14 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Geral em 6 de outubro de 2014, a recorrente interpôs o presente recurso, acompanhado de um pedido de tramitação acelerada.

15 Por decisão de 7 de novembro de 2014, o Tribunal Geral (Oitava Secção) indeferiu o pedido de tramitação acelerada.

16 Em 19 de dezembro de 2014, o Conselho apresentou a contestação.

17 A réplica deu entrada na Secretaria do Tribunal Geral em 25 de fevereiro de 2015.

18 Por ato apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 8 de janeiro de 2015, a Comissão pediu que fosse autorizada a intervir no presente processo em apoio das conclusões do Conselho. Por despacho de 3 de março de 2015, o presidente da Oitava Secção do Tribunal Geral admitiu a intervenção.

19 Em 15 de abril de 2015, a Comissão apresentou as suas alegações de intervenção.

20 A tréplica deu entrada na Secretaria do Tribunal Geral em 16 de abril de 2015.

21 As observações da recorrente sobre o articulado de intervenção foram apresentadas em 29 de maio de 2015.

22 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal Geral (Quinta Secção) decidiu dar início à fase oral do processo.

23 Por despacho de 11 de novembro de 2015, o Tribunal Geral ordenou ao Conselho 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, em conformidade com o artigo 104.º do referido regulamento, os documentos não seriam comunicados à recorrente. O Conselho acedeu a esse pedido no prazo fixado.

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

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

— anular a decisão impugnada;

— condenar o Conselho nas despesas.

26 O Conselho e a Comissão concluem pedindo ao Tribunal Geral que se digne:

— negar provimento ao recurso;

— condenar a recorrente nas despesas.

Questão de direito

27 Após, na réplica, ter renunciado ao seu terceiro pedido, a recorrente invoca dois fundamentos, relativos, respetivamente, o primeiro, a uma violação do artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001 e, o segundo, a uma violação do artigo 4.º, n.º 6, do referido regulamento.

Observações preliminares

28 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).

29 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).

30 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 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 70 e 71; e de 21 de julho de 2011, 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).

31 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; 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 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).

32 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).

33 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).

34 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).

35 Por outro lado, 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).

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

36 Com o seu primeiro fundamento, composto por duas partes, a recorrente imputa ao Conselho duas violações do artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001.

37 Na primeira parte do fundamento, a recorrente alega que os documentos n.ºs 1, 2, 3 e 5 não estão abrangidos pelo âmbito de aplicação da exceção relativa às consultas jurídicas, prevista no artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001.

38 No âmbito da segunda parte do fundamento, alega que, mesmo que se entendesse que os documentos n.ºs 1, 2, 3 e 5 estão abrangidos pelo âmbito de aplicação do artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, deveriam contudo, assim como o documento n.º 4, ser comunicados, pelo facto de existir um interesse público superior que justifica a sua divulgação.

Quanto à primeira parte do primeiro fundamento

39 Segundo a recorrente, a exceção relativa às consultas jurídicas prevista no artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001 não deveria ser alargada à correspondência trocada com terceiros no âmbito de um processo legislativo. Com efeito, os documentos n.ºs 1, 2, 3 e 5 são apenas o produto de um debate interinstitucional relativo ao conteúdo do ato legislativo proposto. A referida exceção aplica-se apenas às consultas internas prestadas pelo serviço jurídico da instituição em causa.

O Conselho cometeu, portanto, um erro ao invocar a exceção em causa para as comunicações enviadas a funcionários dos serviços jurídicos do Parlamento e da Comissão e ao consultor jurídico de um Estado-Membro.

40 O Parlamento e a Comissão contestam os argumentos da recorrente.

41 Nos termos do artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, as instituições recusarão o acesso aos documentos cuja divulgação pudesse prejudicar a proteção de pareceres jurídicos exceto quando um interesse público superior imponha a divulgação do referido documento.

42 Há que recordar que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, 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, o exame a efetuar pelo Conselho quando lhe é pedida a divulgação de um documento deve desenrolar-se necessariamente em três tempos, que correspondem aos três critérios previstos nessa disposição (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 37, e de 3 de julho de 2014, Conseil/in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, n.º 95).

43 Assim, num primeiro momento, o Conselho 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 o Conselho 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).

44 O Tribunal de Justiça também declarou que, na medida em que a divulgação dos pareceres do serviço jurídico do Conselho 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 um 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. Resulta das considerações acima referidas que o Regulamento n.º 1049/2001 impõe, em princípio, um dever de divulgar os pareceres do serviço jurídico do Conselho 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.ºs 67 e 68).

45 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).

46 Conforme resulta do n.º 39, no âmbito da primeira parte do fundamento, a recorrente põe em causa a primeira fase do exame feito pelo Conselho.

47 Quanto ao conceito de «parecer jurídico», há que salientar que o artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001 não fundamenta a interpretação adotada pela recorrente quanto a este conceito.

48 Em primeiro lugar, cabe observar que o conceito de «parecer jurídico» não se encontra definido no Regulamento n.º 1049/2001. Todavia, resulta da jurisprudência decorrente 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, n.ºs 38 e 39) que o conceito de «parecer jurídico» está ligado ao conteúdo de um documento e não ao seu autor ou aos seus destinatários. Conforme resulta de uma interpretação literal dos termos «parecer jurídico», trata-se de um parecer relativo a uma questão de direito, independentemente das modalidades segundo as quais esse parecer seja emitido. Por outras palavras, para que a exceção relativa à proteção dos pareceres jurídicos se aplique, é indiferente que o documento que contém esse parecer tenha sido emitido numa fase inicial, adiantada ou no termo do processo decisório. De igual modo, o facto de o parecer ter sido emitido num contexto formal ou informal não é pertinente para a interpretação desses termos.

49 Em segundo lugar, a letra do artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001 não permite concluir que o mesmo se refere unicamente ao parecer emitido ou recebido a nível interno por uma instituição.

50 A este respeito, cabe recordar que resulta 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, n.º 42), que a exceção relativa aos pareceres jurídicos prevista no artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001 deve ser interpretada no sentido de que visa proteger o interesse de uma instituição em pedir pareceres jurídicos e em receber pareceres francos, objetivos e completos.

51 Apesar de, em princípio, uma instituição se dirigir ao seu próprio serviço jurídico, nada obsta a que, eventualmente, a referida instituição externalize o pedido de tal parecer. Tal sucede, por exemplo, no caso de a instituição em causa pedir um parecer a uma sociedade de advogados.

52 Portanto, a questão de saber se o parecer jurídico emana de um autor interno ou externo não é relevante para a instituição que invoca a exceção relativa à proteção das consultas.

53 Por último, nada obsta a que a instituição que invocou a exceção relativa à proteção dos pareceres jurídicos partilhe esse parecer com «terceiros». Ora, o facto de um documento que contém um parecer jurídico emitido por uma instituição ter sido enviado aos serviços jurídicos de outras instituições ou a um Estado-Membro não altera, enquanto tal, a natureza desse documento.

54 Portanto, contrariamente ao que alega a recorrente, não resulta do artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001 que um parecer jurídico deva ser emitido por uma instituição unicamente para uso interno.

55 A este respeito, importa sublinhar que, no caso vertente, conforme alega o Conselho e o Tribunal Geral pôde constatar na sequência da produção de documentos efetuada no âmbito da medida de organização acima referida no n.º 23, está em causa uma troca entre três instituições no âmbito de um trílogo, o que implica, por definição, para a adoção de um texto legislativo definitivo, trocas «externas» à instituição em causa.

56 Um trílogo é uma reunião tripartida informal, na qual participam representantes do Parlamento, do Conselho e da Comissão. O objetivo destes contactos é chegar rapidamente a um acordo sobre a totalidade das alterações que o Parlamento e o Conselho consideram aceitáveis. Embora as discussões que têm lugar num trílogo digam normalmente respeito a questões políticas, estas podem, por vezes, dizer respeito a questões jurídicas técnicas. Neste último caso, pode suceder que os serviços jurídicos

das três instituições tenham de discutir e chegar a acordo quanto a uma posição, acordo que, em seguida, deve ainda ser aprovado por cada uma das três instituições, em conformidade com os respetivos procedimentos internos.

57 Assim, o processo legislativo ordinário enunciado no artigo 294.º TFUE, processo segundo o qual a DPT foi adotada, inclui três etapas (primeira leitura, segunda leitura e terceira leitura com conciliação), mas pode terminar em cada uma dessas etapas se o Parlamento e o Conselho chegarem a acordo. Apesar de o processo poder exigir até três leituras, a maior utilização de trílogos demonstra que é frequente chegar a acordo na primeira leitura.

58 No caso vertente, a DPT foi adotada com base numa primeira leitura do Parlamento. Na perspetiva do termo dos mandatos do Parlamento e da Comissão, respetivamente, em junho e em outubro de 2014, foram efetuadas negociações entre o Parlamento, o Conselho e a Comissão, a pedido do Parlamento, com vista a negociar, designadamente, o conteúdo do artigo 24.º da DPT e chegar a um acordo quanto à sua redação.

59 Ora, as trocas de pontos de vista jurídicos entre os serviços jurídicos das três instituições com vista a encontrar um compromisso quanto a um texto legislativo no âmbito de um trílogo podem ser qualificadas, caso se aplique, de pareceres jurídicos e, como tal, podem ser abrangidas pela exceção relativa às consultas jurídicas.

60 Com efeito, os serviços jurídicos agem segundo um mandato e com o objetivo de obter um acordo. Portanto, agem quer como negociadores quer como consultores sobre questões jurídicas.

61 Por último, quanto ao argumento da recorrente segundo o qual o documento n.º 2, um correio eletrónico do Conselho enviado a um Estado-Membro, que é, segundo a recorrente, um documento partilhado com um terceiro, não se insere, por esse motivo, no âmbito de aplicação da exceção relativa às consultas jurídicas, cabe referir que os Estados-Membros formam o Conselho. Portanto, a troca de correspondência entre os serviços do Conselho e as representações permanentes dos Estados-Membros no âmbito de um processo legislativo pode, consoante os casos, ser abrangida pela exceção relativa às consultas jurídicas prevista no artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001.

62 Resulta das considerações precedentes que o Conselho considerou acertadamente que os documentos controvertidos diziam respeito a consultas jurídicas na aceção do artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001. Assim, a primeira parte do primeiro fundamento deve ser julgada improcedente.

Quanto à segunda parte do primeiro fundamento

63 No âmbito da segunda parte, a recorrente alega que, na medida em que os documentos n.ºs 1 a 5 são protegidos pelo artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, existe um interesse público superior que justifica a sua divulgação.

64 Refere-se, a este respeito, 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, n.º 46). Daqui decorre que os pareceres jurídicos emitidos no contexto de um processo legislativo devem, em princípio, ser divulgados e que a sua divulgação é suscetível de aumentar a transparência e a abertura do processo legislativo e reforçar o direito democrático dos cidadãos europeus de controlar as informações que constituíram o fundamento de um ato legislativo. Neste contexto, a recorrente alega que os documentos requeridos incidem sobre um elemento essencial da ordem constitucional da União Europeia, ou seja, a base jurídica da DPT, o que está ligado ao princípio da atribuição consagrado no artigo 5.º TUE. Além disso, este elemento essencial também é objeto de um questão de interpretação suscitada na High Court of Justice (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], o que também demonstra, segundo a recorrente, um importante interesse público.

65 O Conselho, apoiado pela Comissão, contesta o facto de, em matéria legislativa, existir sempre um interesse superior que justifica a divulgação de documentos requeridos. As duas instituições invocam, a este respeito, os pareceres específicos emitidos sobre o artigo 24.º da DPT, que têm um caráter sensível e controverso. A sua divulgação prejudicaria o interesse de pedir e receber pareceres francos, objetivos e completos, a capacidade de o Conselho e a Comissão definirem e adaptarem a sua linha de defesa no decurso do futuro processo jurisdicional, e a serenidade e integridade dos debates jurídicos nos tribunais da União. Atendendo a estes riscos, o alegado interesse público que justifica a divulgação invocada pela recorrente não se sobrepõe ao interesse público da proteção das consultas jurídicas em causa.

66 A título preliminar, cabe observar que a recorrente não contestou a existência de um risco real, razoavelmente previsível e não puramente hipotético de que a divulgação de todos os documentos requeridos violasse a proteção das consultas jurídicas na aceção do artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001. O facto de aludir, nos seus articulados, à sua dúvida quanto ao caráter particularmente sensível dos documentos em causa só se coloca no contexto da ponderação do interesse do Conselho na proteção das consultas em causa e o interesse superior que justifica a divulgação dessas consultas. Como tal, o exame efetuado pelo Conselho quanto à existência de um risco real de que a divulgação dos documentos requeridos poderia prejudicar o seu interesse de pedir pareceres jurídicos e receber pareceres francos, objetivos e completos não constitui o objeto do presente litígio.

67 Na medida em que a divulgação de um parecer jurídico seja suscetível de prejudicar o interesse protegido, esse risco deverá ser ponderado pelos interesses superiores que subjazem ao Regulamento n.º 1049/2001. Conforme resulta da jurisprudência acima referida no n.º 34, incumbe à instituição em causa ponderar o interesse específico que deve ser protegido pela não divulgação do documento em causa, designadamente 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, a saber, uma melhor participação dos cidadãos no processo decisório e uma maior legitimidade, eficácia e responsabilidade da Administração perante os cidadãos num sistema democrático.

68 O interesse público superior suscetível de justificar a divulgação de um documento não tem de ser necessariamente distinto dos princípios subjacentes ao Regulamento n.º 1049/2001 (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 74 e 75, e de 14 de novembro de 2013, LPN e Finlândia/Comissão, C-514/11 P e C-605/11 P, EU:C:2013:738, n.º 92).

69 Todavia, a exposição de considerações de ordem puramente geral não basta para provar que um interesse público superior se sobrepõe aos motivos que justificam a recusa de divulgação dos documentos em causa (v., neste sentido, acórdãos 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 158; de 14 de novembro de 2013, LPN e Finlândia/Comissão, C-514/11 P e C-605/11 P, EU:C:2013:738, n.º 93; de 27 de fevereiro de 2014, Comissão/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, n.º 105; e de 2 de outubro de 2014, Strack/Comissão, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, n.º 131).

70 No caso vertente, resulta da decisão impugnada que, segundo o Conselho, nenhum interesse público superior justifica a divulgação dos documentos requeridos. Em substância, conforme decorre do n.º 26 da decisão impugnada, e acima se resume no n.º 11, o Conselho entendeu, tendo em conta a natureza particularmente sensível dos pareceres jurídicos em causa, que diziam respeito a questões que podiam

ser objeto de um litígio, que os interesses de transparência e participação no processo legislativo não prevaleciam, no caso vertente, sobre a necessidade de proteger as posições jurídicas que figuravam nos documentos requeridos.

71 Nenhum dos argumentos avançados pela recorrente e acima resumidos no n.º 64 permite pôr esta apreciação em causa.

72 Em primeiro lugar, no que respeita ao argumento relativo ao facto de que a transparência necessária para a compreensão do processo legislativo constitui, em si mesma, um interesse público que deve ser protegido que o Conselho não teve em conta, há que considerar que, atendendo à jurisprudência acima referida no n.º 69, uma consideração tão genérica não é suscetível de demonstrar que o princípio da transparência apresenta, no caso vertente, uma acuidade particular que poderia ter prevalecido sobre as razões que justificam a recusa de acesso aos documentos requeridos (v., neste sentido e por analogia, acórdão de 21 de setembro de 2010, Suécia e o./API e Comissão, C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541, n.ºs 157 e 158).

73 Em segundo lugar, quanto ao argumento segundo o qual o interesse público superior também poderia ser provado pelo facto de existir um litígio pendente na High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) [Supremo Tribunal de Justiça (Inglaterra e País de Gales), Divisão Queen's Bench (Secção Administrativa)], há que recordar que a recorrente age por conta da British American Tobacco UK Ltd, que intentou a referida ação em 27 de junho de 2014, em que contesta a validade da DPT, e, designadamente, o seu artigo 24.º, à luz do artigo 114.º TFUE, e pede ao referido órgão jurisdicional que submeta ao Tribunal de Justiça da União Europeia uma questão prejudicial relativa à validade da DPT. Ora, o facto de a recorrente ter intentado uma ação na High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) [Supremo Tribunal de Justiça (Inglaterra e País de Gales), Divisão Queen's Bench (Secção Administrativa)], sugere que se trata mais de um interesse privado do que de um interesse público superior. Além disso, na expectativa do reenvio prejudicial por parte desse órgão jurisdicional, a recorrente submeteu um pedido de tramitação acelerada (v. n.º 14, *supra*), alegando ter um interesse evidente no acesso aos documentos em causa a fim de preparar melhor observações no âmbito do processo prejudicial expectável e apresentar esses documentos ao Tribunal de Justiça da União Europeia e, como tal, prova o seu interesse privado.

74 Importa referir que, quanto à necessidade de obter a divulgação dos documentos requeridos a título de interesse superior a fim de poder preparar melhor a sua intervenção no processo jurisdicional acima referido, este argumento não é, enquanto tal, constitutivo de um interesse público que justifique a divulgação que é suscetível de se sobrepor à confidencialidade, na aceção do artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001. Atendendo ao princípio geral de acesso aos documentos conforme consagrado no artigo 15.º TFUE e nos considerandos 1 e 2 do referido regulamento, este interesse deve ter um caráter objetivo e geral e não pode ser confundido com interesses particulares ou privados.

75 Tendo em atenção todas as considerações precedentes, a segunda parte do primeiro fundamento deve ser julgada improcedente.

Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação do artigo 4.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1049/2001

76 No âmbito do segundo fundamento, a recorrente alega que o Conselho não aplicou corretamente o artigo 4.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1049/2001, na medida em que não concedeu acesso parcial aos documentos requeridos. Qualquer ameaça à proteção dos pareceres jurídicos poderia ter sido sensivelmente reduzida se os correios eletrónicos tivessem sido ocultados. Além disso, entende que, no mínimo, a comunicação das versões provisórias intermédias do artigo 24.º da DPT, anexas aos documentos n.ºs 2, 3 e 4, deve ser concedida.

77 Há que recordar que, nos termos do artigo 4.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1049/2001, quando só algumas partes do documento pedido forem abrangidas por qualquer das exceções previstas no referido artigo, as restantes partes do documento serão divulgadas.

78 No caso vertente, o Conselho considerou, na decisão impugnada, que as partes da correspondência abrangidas pelo pedido de acesso da recorrente se inseriam totalmente no âmbito da exceção relativa à proteção das consultas jurídicas e que, portanto, era impossível conceder acesso parcial.

79 O Conselho acrescentou ainda, na contestação, que uma divulgação de saudações ou de informações logísticas anódinas que figuravam nos correios eletrónicos identificados não forneceria qualquer informação pertinente à recorrente e seria, portanto, inútil.

80 A este respeito, importa sublinhar, tal como fez o Conselho, que, segundo jurisprudência constante, as instituições têm o direito de não conceder um acesso parcial no caso de o exame dos documentos em causa mostrar que esse acesso parcial carece de sentido pelo facto de as partes desses documentos, a serem divulgadas, não serem de qualquer utilidade para o requerente do acesso (acórdão de 12 de julho de 2001, Mattila/Conselho e Comissão, T-204/99, EU:T:2001:190, n.º 69).

81 Portanto, na medida em que as partes dos documentos em causa abrangidas pelo pedido de acesso da recorrente se encontram totalmente abrangidas pela exceção relativa à proteção das consultas jurídicas e que as partes restantes incluem apenas saudações e informações logísticas anódinas, o Conselho concluiu acertadamente que não fazia sentido conceder o acesso parcial.

82 Quanto às versões intermédias do texto do artigo 24.º da DPT, anexas aos documentos n.os 2, 3 e 4, há que observar que os pareceres trocados entre os três serviços jurídicos se refletiram, através da função intitulada «Registo de alterações», no texto dessas versões e fazem integralmente parte dos pareceres jurídicos. Como tal, aplica-se o mesmo raciocínio acima indicado nos n.os 71 a 75.

83 Daqui resulta que o segundo fundamento deve ser julgado improcedente e, por conseguinte, deve ser negado provimento ao recurso na sua totalidade.

Quanto às despesas

84 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 a suportar as suas próprias despesas, bem como as efetuadas pelo Conselho, em conformidade com o pedido por este formulado.

85 Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, as instituições que intervenham no processo suportam as respetivas despesas. A Comissão suportará as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Oitava Secção)

decide:

1) É negado provimento ao recurso.

2) A Herbert Smith Freehills LLP suportará as suas próprias despesas, bem como as efetuadas pelo Conselho da União Europeia.

3) A Comissão Europeia suportará as suas próprias despesas.

Gratsias Kancheva Wetter

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

Assinaturas