Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Sétima Secção alargada)

22 de março de 2018*

«Acesso aos documentos — Regulamento (CE) n.º 1049/2001 — Documentos relativos a um processo legislativo em curso — Trílogos — Quadros de quatro colunas respeitantes à proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à Europol e que revoga as Decisões 2009/371/JAI e 2005/681/JAI — Recusa parcial de acesso — Recurso de anulação — Interesse em agir — Admissibilidade — Artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 — Exceção relativa à proteção do processo decisório — Inexistência de uma presunção geral de recusa de acesso aos quadros de quatro colunas elaborados no âmbito dos trílogos»

No processo T-540/15,

Emilio De Capitani, residente em Bruxelas (Bélgica), representado por O. Brouwer, J. Wolfhagen e E. Raedts, advogados,

recorrente,

contra

Parlamento Europeu, representado inicialmente por N. Görlitz, A. Troupiotis e C. Burgos, em seguida por M. Görlitz, C. Burgos e I. Anagnostopoulou, na qualidade de agentes,

recorrido,

apoiado por

Conselho da União Europeia, representado por E. Rebasti, B. Driessen e J.-B. Laignelot, na qualidade de agentes,

e por

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

intervenientes,

que tem por objeto um pedido com base no artigo 263.º TFUE e que visa a anulação da Decisão A(2015) 4931 do Parlamento Europeu, de 8 de julho de 2015, que recusou conceder ao recorrente o acesso integral aos documentos LIBE-2013-0091-02 e LIBE-2013-0091-03,

* Língua do processo: inglês.

O TRIBUNAL GERAL (Sétima Secção alargada),

composto por: M. Van der Woude, exercendo funções de presidente, V. Tomljenović, E. Bieliūnas, A. Marcoulli e A. Kornezov (relator), juízes,

secretário: P. Cullen, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 20 de setembro de 2017,

profere o presente

Acórdão

Antecedentes do litígio

1 Por carta de 15 de abril de 2015, o recorrente, Emilio De Capitani, apresentou ao Parlamento Europeu, com base no 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 aos documentos elaborados pelo Parlamento ou postos à sua disposição e que contêm as seguintes informações: «justificações para procurar alcançar acordos antecipados sobre os processos de codecisão em curso propostos em todos os comités; quadros de várias colunas (descrevendo a proposta da Comissão Europeia, a orientação da comissão parlamentar, as alterações propostas pelos órgãos internos do Conselho da União Europeia e, sendo o caso, projetos de compromisso propostos) apresentados nos trílogos para os processos de codecisão em curso» (a seguir «pedido inicial»).

2 Em 3 de junho de 2015, o Parlamento respondeu ao recorrente que, devido ao muito elevado número de documentos objeto do pedido inicial, dar-lhe seguimento provocaria uma sobrecarga de trabalho administrativo, razão pela qual o referido pedido devia ser indeferido.

3 Por carta de 19 de junho de 2015, o recorrente apresentou ao Parlamento um pedido ao abrigo do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001, no qual circunscrevia os documentos mencionados no n.º 1, *supra*, aos quadros de várias colunas elaborados no âmbito de trílogos em curso à data do pedido inicial que digam respeito aos processos legislativos ordinários que tenham por base jurídica o título V do Tratado FUE («O espaço de liberdade, segurança e justiça») e o artigo 16.º TFUE, que trata da proteção dos dados pessoais (a seguir «pedido confirmativo»).

4 Na sua Decisão A(2015) 4931, de 8 de julho de 2015, o Parlamento indicou ao recorrente ter identificado sete quadros de várias colunas relativos ao pedido confirmativo. O Parlamento deu acesso integral a cinco destes. No entanto, no que se refere aos dois outros quadros, a saber, os contidos nos documentos LIBE-2013-0091-02 e LIBE-2013-0091-03 (a seguir «documentos em causa»), o Parlamento só deu acesso às três primeiras colunas dos referidos quadros, recusando, assim, divulgar a sua quarta coluna. O recorrente contesta esta recusa de acesso completo aos documentos em causa (a seguir «decisão impugnada»).

5 Os quadros existentes nos documentos em causa têm quatro colunas: a primeira contém o texto da proposta legislativa da Comissão, a segunda, a posição do Parlamento e as alterações que este propõe, a terceira, a posição do Conselho, e a quarta, o texto do compromisso provisório (documento LIBE-2013-0091-02) ou a posição preliminar da presidência do Conselho em relação às alterações propostas pelo Parlamento (documento LIBE-2013-0091-03).

6 O Parlamento baseou a decisão impugnada no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001, na medida em que, em primeiro lugar, a quarta coluna dos documentos em causa contém textos de compromisso provisórios e as propostas preliminares da presidência do Conselho, cuja divulgação prejudicaria de forma real, específica e grave o processo decisório da instituição, bem como o processo decisório interinstitucional no contexto do processo legislativo em curso, e, em segundo lugar, não foi identificado, no caso em apreço, nenhum interesse público superior ao da eficácia do referido processo.

7 No que respeita ao prejuízo grave ao processo decisório alegado, o Parlamento baseou-se nos seguintes fundamentos:

– o processo decisório seria afetado de forma real, específica e séria pela divulgação da quarta coluna dos documentos em causa;

– o domínio de que fazem parte os documentos em causa, que é o da cooperação policial, é um domínio muito sensível, e a divulgação da quarta coluna destes prejudicaria a confiança entre os Estados-Membros e entre as instituições da União Europeia e, por conseguinte, a sua boa cooperação, bem como o processo decisório interno do Parlamento;

– uma divulgação numa altura em que as negociações estão ainda em curso poderia provavelmente levar a que fosse exercida uma pressão pública sobre o relator, os relatores-sombra e os grupos políticos, dado que as negociações dizem respeito a questões muito sensíveis da proteção dos dados e do conselho de administração da Agência da União Europeia para a Cooperação e a Formação Policial (Europol);

– conceder o acesso à quarta coluna dos documentos em causa faria com que a presidência do Conselho hesitasse mais em partilhar informações e em cooperar com a equipa de negociação do Parlamento e, designadamente, o relator; além disso, devido à pressão acrescida por parte das autoridades nacionais e dos grupos de interesses, esta última seria obrigada a fazer prematuramente escolhas estratégicas consistentes em determinar em que casos ceder ao Conselho e em que casos pedir mais da sua presidência, o que «complicaria terrivelmente as possibilidades de alcançar um acordo sobre uma linha comum»;

– o princípio segundo o qual «não há acordo sobre nada enquanto não houver acordo sobre tudo» revela-se muito importante para o bom funcionamento do processo legislativo e, assim, a divulgação de um elemento antes do fim das negociações, mesmo se este não for intrinsecamente sensível, pode ter consequências negativas para todas as outras partes de um dossiê; além do mais, a divulgação de posições que ainda não se tornaram definitivas pode dar uma ideia inexata das verdadeiras posições das instituições;

– assim, o acesso à totalidade da quarta coluna devia ser recusado enquanto não fosse aprovado pelos colegisladores o texto objeto de acordo.

8 No que diz respeito à existência de um eventual interesse público superior, o Parlamento afirma que o princípio da transparência e as exigências superiores da democracia não constituem e não podem constituir, em si mesmas, um interesse público superior.

Tramitação processual e pedidos das partes

9 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 18 de setembro de 2015, o recorrente interpôs o presente recurso.

10 Por atos apresentados na Secretaria do Tribunal Geral em 21 de janeiro de 2016, o Conselho e a Comissão pediram para intervir no presente processo em apoio dos pedidos do Parlamento. Nas suas observações, o recorrente e o Parlamento não levantaram objeções a estas intervenções.

11 Em 9 de fevereiro de 2016, o Parlamento apresentou a sua contestação na Secretaria do Tribunal Geral.

12 Por decisão do presidente da Quarta Secção do Tribunal Geral de 22 de março de 2016, foram admitidas as intervenções do Conselho e da Comissão no presente processo.

13 A réplica foi apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 4 de abril de 2016.

14 Em 13 e 17 de maio de 2016, a Comissão e o Conselho apresentaram na Secretaria do Tribunal Geral os respetivos articulados de intervenção.

15 Em 17 de maio de 2016, foi também apresentada na Secretaria do Tribunal Geral a tréplica.

16 Em 6 de julho de 2016, o recorrente enviou à Secretaria do Tribunal Geral as suas observações sobre os articulados de intervenção.

17 Tendo a composição das secções do Tribunal Geral sido alterada, o processo foi distribuído à Sétima Secção do Tribunal Geral e a um novo juiz-relator.

18 Em 5 de abril de 2017, o Tribunal Geral decidiu remeter o processo à Sétima Secção alargada.

19 Por se encontrar impedido um dos membros da secção, o presidente do Tribunal Geral designou o vice-presidente do Tribunal Geral para completar a secção, em aplicação do artigo 17.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral.

20 Por despacho de 18 de maio de 2017, a Sétima Secção alargada do Tribunal Geral ordenou ao Parlamento, a título das medidas de instrução, que lhe enviasse uma cópia dos documentos em causa, sendo que essa cópia não foi transmitida ao recorrente, em conformidade com o artigo 104.º do Regulamento de Processo.

21 Em 23 de maio de 2017, a Sétima Secção alargada do Tribunal Geral colocou questões para resposta escrita às partes, no âmbito das medidas de organização do processo.

22 Em 14 de junho de 2017, o Parlamento deu cumprimento às medidas de instrução.

23 No mesmo dia, o recorrente, o Parlamento, o Conselho e a Comissão apresentaram na Secretaria do Tribunal Geral as respostas às medidas de organização do processo.

24 O recorrente conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

– anular a decisão impugnada;

– condenar o Parlamento nas despesas.

25 O Parlamento, apoiado pelo Conselho e pela Comissão, conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

– negar provimento ao recurso;

– condenar o recorrente nas despesas.

Questão de direito

Quanto ao interesse em agir

26 Na sua resposta de 14 de junho de 2017 às questões colocadas pelo Tribunal Geral a título das medidas de organização do processo, o Parlamento indicou ter recebido, em 23 de outubro de 2016, um pedido de acesso respeitante, designadamente, aos documentos em causa e ter-lhe dado seguimento, pondo-os à disposição do público no registo dos documentos do Parlamento, uma vez que o processo legislativo a que se reportavam tinha sido encerrado. O Parlamento mencionou, na nota de rodapé n.º 3, a hiperligação que permite aceder aos mesmos.

27 Na audiência, o Conselho e a Comissão alegaram, em substância, que o recorrente tinha assim obtido a satisfação das suas pretensões e, portanto, perdido o interesse em agir, não havendo, por conseguinte, lugar a conhecer do mérito do recurso.

28 O recorrente contesta ter perdido o interesse em agir.

29 Resulta de jurisprudência constante que um recurso de anulação interposto por uma pessoa singular ou coletiva só é admissível na medida em que o recorrente tenha interesse em que o ato impugnado seja anulado (Acórdão de 10 de dezembro de 2010, Ryanair/Comissão, T-494/08 a T-500/08 e T-509/08, EU:T:2010:511, n.º 41; Despachos de 9 de novembro de 2011, ClientEarth e o./Comissão, T-120/10, não publicado, EU:T:2011:646, n.º 46, e de 30 de abril de 2015, EEB/Comissão, T-250/14, não publicado, EU:T:2015:274, n.º 14).

30 O interesse em agir do recorrente, tendo em conta o objeto do recurso, deve existir no momento da sua interposição, sob pena de este ser inadmissível, e deve perdurar até à prolação da decisão jurisdicional, sob pena de não conhecimento, o que pressupõe que o recurso possa, pelo seu resultado, conferir um benefício à parte que o interpôs (Acórdão de 10 de dezembro de 2010, Ryanair/Comissão, T-494/08 a T-500/08 e T-509/08, EU:T:2010:511, n.ºs 42 e 43; Despachos de 9 de novembro de 2011, ClientEarth e o./Comissão, T-120/10, não publicado, EU:T:2011:646, n.ºs 47 e 49; e de 30 de abril de 2015, EEB/Comissão, T-250/14, não publicado, EU:T:2015:274, n.ºs 15 e 17).

31 Importa, pois, analisar se a colocação à disposição do público dos documentos em causa, no registo eletrónico dos documentos do Parlamento, após a conclusão do processo legislativo a que estes se reportavam, priva de objeto o pedido de anulação da decisão impugnada.

32 A este respeito, resulta da jurisprudência que um recorrente mantém um interesse em pedir a anulação de um ato de uma instituição da União para evitar que a ilegalidade de que, alegadamente, o mesmo está viciado se reproduza no futuro. Esse interesse em agir decorre do artigo 266.º, primeiro parágrafo, TFUE, nos termos do qual a instituição de que emana o ato anulado deve tomar as medidas necessárias à execução do acórdão do Tribunal de Justiça. Esse interesse em agir só pode, todavia, existir se a ilegalidade alegada for suscetível de se reproduzir no futuro, independentemente das circunstâncias do processo que deu lugar ao recurso interposto pelo recorrente (v. Acórdão de 7 de junho de 2007, Wunenburger/Comissão, C-362/05 P, EU:C:2007:322, n.ºs 50 a 52 e jurisprudência referida). É o que acontece no presente processo, uma vez que a ilegalidade alegada pelo recorrente assenta numa interpretação de uma das exceções previstas no Regulamento n.º 1049/2001 que o Parlamento muito provavelmente reiterará face a um novo pedido, tanto mais que uma parte dos fundamentos de recusa de acesso invocados na decisão impugnada são suscetíveis de se aplicar de forma transversal a todos os pedidos de acesso aos trabalhos dos trílogos em curso (v., neste sentido, Acórdão de 22 de março de 2011, Access Info Europe/Conselho, T-233/09, EU:T:2011:105, n.º 35).

33 Por outro lado, tanto o pedido inicial como o pedido confirmativo do recorrente visavam expressamente que lhe fossem comunicados um certo número de documentos que diziam respeito a processos legislativos em curso. Assim, a colocação dos documentos em causa à disposição do público após o termo do processo legislativo a que respeitavam não dá plena satisfação à pretensão do recorrente, tendo em conta o objeto dos seus pedidos, pelo que este mantém um interesse em pedir a anulação da decisão impugnada.

Quanto ao mérito

34 Em apoio do seu recurso, o recorrente apresenta dois fundamentos, relativos, respetivamente, a uma violação do artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 e a uma falta de fundamentação da decisão impugnada. Importa começar por analisar o primeiro fundamento.

35 Este divide-se em três partes. De acordo com a primeira parte, o Parlamento não demonstrou de modo bastante, para recusar o acesso completo aos documentos em causa, que o acesso aos referidos documentos prejudicaria gravemente, de maneira concreta, efetiva e não hipotética o processo legislativo. O teor da segunda parte tem por objeto a violação do princípio do acesso o mais amplo possível aos documentos legislativos da União. Nos termos da terceira parte, no caso vertente, o Parlamento não teve razão ao recusar reconhecer a existência de um interesse público superior que justificava o acesso integral aos documentos em causa. Há que analisar, em primeiro lugar, as duas primeiras partes do primeiro fundamento.

Argumentos das partes

36 Em primeiro lugar, o recorrente alega que o acesso à quarta coluna dos documentos em causa só lhe podia ser recusado se o Parlamento tivesse demonstrado que o risco de um prejuízo grave para o processo decisório era razoavelmente previsível e não puramente hipotético e de que forma o acesso integral aos documentos em causa podia prejudicar concreta e efetivamente o interesse protegido. Invoca a importância do acesso à quarta coluna dos referidos documentos no âmbito de uma democracia representativa, a fim de os cidadãos poderem exigir aos seus representantes que prestem contas das escolhas que fizeram e, sendo caso disso, exprimir os seus pontos de vista, pelo meio que considerem adequado, sobre os acordos alcançados nos trílogos em causa.

37 Em primeiro lugar, o recorrente alega que o Parlamento não precisou por que motivo a proposta legislativa em causa, pelo simples facto de fazer parte do domínio da cooperação policial, devia ser considerada muito sensível e não justificou de que forma teria sido prejudicada a confiança entre os Estados-Membros ou entre as instituições, se o texto de compromisso que figura na quarta coluna dos dois documentos em causa tivesse sido divulgado. Precisa que o facto de poderem resultar ou resultarem efetivamente de uma proposta legislativa intensas discussões não implica de forma alguma que uma questão seja sensível ao ponto de justificar mantê-la em segredo.

38 Em segundo lugar, o recorrente contesta o fundamento de recusa invocado pelo Parlamento na decisão impugnada, segundo o qual a divulgação da quarta coluna dos documentos em causa daria origem a uma pressão pública acrescida, na medida em que as posições das diferentes instituições, com exceção do texto de compromisso, são já conhecidas e que o processo legislativo deve, em princípio, ter lugar publicamente e de maneira transparente. A natureza temporária das informações contidas na quarta coluna de quadros como os existentes nos documentos em causa (a seguir «quadros dos trílogos»), que o público é perfeitamente capaz de compreender, reforça, pelo contrário, a importância de ter acesso às mesmas, a fim de dar ao referido público uma ideia da forma como são conduzidas as negociações legislativas, bem como uma visão geral das diversas propostas que são ou foram discutidas.

39 Em terceiro lugar, o recorrente alega que o Parlamento não adiantou razões que permitam considerar que o princípio segundo o qual «não há acordo sobre nada enquanto não houver acordo sobre tudo» justifica a não divulgação da quarta coluna dos quadros dos trílogos e compreender em que medida esse princípio está ligado a um prejuízo grave do processo decisório. Acrescenta que a eficácia do processo legislativo enquanto tal não é um objetivo referido ou incluído no artigo 294.º TFUE.

40 Em segundo lugar, o recorrente alega que o Parlamento não teve em consideração, na decisão impugnada, o facto de que, no caso em apreço, agia na sua qualidade de colegislador e que, nesse caso, em princípio, o acesso devia ser o mais amplo possível, à luz da natureza específica do processo legislativo reconhecida pelo considerando 6 e pelo artigo 12.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001. Além disso, defende que, segundo a jurisprudência, a margem de apreciação deixada às instituições para não divulgar documentos que se inserem no curso normal do processo legislativo é extremamente limitada, se não inexistente (Acórdão de 17 de outubro de 2013, Conselho/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, n.º 63). Uma conclusão diferente implicaria que, ao recorrer aos trílogos na primeira leitura, o processo legislativo previsto pelo Tratado seria contornado e os cidadãos da União seriam impedidos de ter acesso aos documentos a que de outro modo teriam acesso.

41 De maneira mais geral, recorda que o modelo democrático adotado pela União tem duas dimensões, a primeira, relativa à presença de uma democracia representativa, como é recordado no artigo 10.º, n.ºs 1 e 2, TUE, o que implica poder responsabilizar os representantes perante os cidadãos pelas decisões legislativas que tomam, e a segunda, relativa à existência de uma democracia participativa, que está consagrada tanto pelo artigo 10.º, n.º 3, TUE como pelo considerando 2 do Regulamento n.º 1049/2001, que habilita os cidadãos da União a participar no processo de decisão. O conceito de transparência é pertinente à luz das duas dimensões, mas o Parlamento só teve em conta a primeira delas.

42 Em terceiro lugar, no que respeita à existência de uma presunção geral de não divulgação dos documentos referentes aos trabalhos dos trílogos, conforme proposta pela Comissão e pelo Conselho, o recorrente, nas suas observações sobre os articulados de intervenção, objetou que a referida presunção é contrária ao Acórdão de 16 de julho de 2015, ClientEarth/Comissão (C-612/13 P, EU:C:2015:486, n.ºs 77 e 78). Em resposta às medidas de organização do processo mencionadas no n.º 21, *supra*, que incidiam sobre a questão de saber se os quadros dos trílogos preenchiam os requisitos exigidos pela jurisprudência para estarem cobertos por essa presunção, o recorrente respondeu de forma negativa, salientando que o Tribunal de Justiça só admitiu essas presunções gerais de não divulgação no que diz respeito a processos administrativos ou judiciais em curso. Ora, os quadros dos trílogos não se inserem em processos desse tipo, mas no processo legislativo. Mesmo admitindo que tal presunção se possa aplicar no domínio legislativo, não se pode estender aos quadros dos trílogos, uma vez que estes constituem atualmente a fase mais crucial do processo legislativo da União.

43 Em primeiro lugar, o Parlamento, apoiado pelo Conselho e pela Comissão, contrapõe, nomeadamente, que a questão da organização das forças policiais afeta uma das competências fundamentais dos Estados-Membros e que alguns destes poderiam considerar que a cooperação neste domínio interfere na sua soberania. A natureza sensível do domínio considerado e da proposta legislativa em causa é também ilustrado pelas discussões aprofundadas que foram mantidas ao longo das negociações sobre certos aspetos dessa mesma proposta, como a organização do conselho de administração da Europol ou a proteção de dados. Neste contexto, torna-se primordial assegurar a não divulgação, limitada no tempo, da quarta coluna dos quadros dos trílogos.

44 Acrescenta que, no que respeita ao conselho de administração de uma agência recém-criada, a sua composição e as suas atribuições dão sempre lugar a intensas discussões entre as instituições. Da mesma forma, grandes diferenças caracterizam as posições iniciais respetivas das instituições em matéria de proteção e de tratamento dos dados detidos pela Europol. Tendo em conta o aspeto central destes temas ao longo do processo de concertação tripartida, que são apenas exemplos das partes do processo legislativo em questão, que eram, segundo o Parlamento, objetivamente delicadas,

a decisão impugnada, que visa preservar, durante um lapso de tempo muito breve, a confidencialidade da quarta coluna dos quadros dos trílogos, estava justificada à luz dos esforços realizados pelas instituições para alcançar um compromisso satisfatório.

45 O princípio segundo o qual «não há acordo sobre nada enquanto não houver acordo sobre tudo» é, assim, apenas um meio de garantir a coerência interna e externa do texto de compromisso final. A divulgação prematura das propostas iniciais das instituições comprometeria fortemente a seriedade e a credibilidade do processo legislativo e dos próprios colegisladores, que teriam de responder por um texto que não reflete necessariamente a sua posição oficial nessa fase.

46 Uma vez que a quarta coluna dos quadros dos trílogos apenas inclui esboços provisórios de textos propostos durante os trabalhos dos referidos trílogos e não apresenta caráter vinculativo para as instituições, não pode sequer ser qualificada de documento preparatório. Demonstrar uma transparência total durante o processo legislativo e, em especial, durante os trílogos, não só privaria a exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 da sua razão de ser, mas comprometeria também os «objetivos de boa governação e de participação da sociedade civil previstos no artigo 15.º, n.º 1, TFUE».

47 O Parlamento observa que, além disso, o bom desenrolar do processo legislativo previsto pelo artigo 294.º TFUE beneficia da proteção do Tratado e pode, após uma apreciação casuística, «justificar o recurso à exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3», do Regulamento n.º 1049/2001, que também «refere o bom funcionamento e, portanto, a eficácia do processo decisório».

48 O Conselho e a Comissão consideram, em especial, que a afirmação do recorrente segundo a qual a eficácia do processo legislativo enquanto tal não é um objetivo referido ou incluído no artigo 294.º TFUE é manifestamente errada.

49 Em segundo lugar, com base numa interpretação, diferente da do recorrente, do mesmo quadro jurídico e jurisprudencial, o Parlamento, apoiado pelo Conselho e pela Comissão, considera que os conceitos de «acesso mais amplo» e, mais especificamente, de «acesso o mais amplo possível», conforme previstos pelo artigo 1.º do Regulamento n.º 1049/2001, não podem ser considerados equivalentes a um «acesso absoluto». No que diz respeito aos quadros dos trílogos, alega que dispõe de uma certa margem de apreciação cujo limite é definido pela ameaça ao bom funcionamento do processo legislativo, conforme previsto pelo artigo 294.º TFUE e precisado pelas instituições.

50 Além disso, o Parlamento é da opinião de que existe, no caso vertente, uma diferença relativamente aos factos do processo que deu origem ao Acórdão de 17 de outubro de 2013, Conselho/Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671), que consiste nomeadamente no facto de os mandatos de negociação e a composição das equipas de negociação serem votados em público, pelo que a posição da instituição é adotada com toda a transparência. É só numa fase posterior do processo, quando decorrem as negociações legislativas e está em curso a elaboração de um equilíbrio político delicado, que o Parlamento considera que a quarta coluna dos quadros dos trílogos deve ser temporariamente protegida de qualquer divulgação, por um período de tempo muito limitado.

51 Em terceiro lugar, nos seus articulados de intervenção, o Conselho e a Comissão propuseram ao Tribunal Geral estabelecer uma presunção geral de não divulgação da quarta coluna dos quadros dos trílogos enquanto o processo de negociação tripartida estivesse em curso. Esta presunção seria ditada pela necessidade de preservar a integridade do desenvolvimento do referido processo, limitando a ingerência de terceiros, e de possibilitar às instituições exercerem eficazmente um dos poderes que lhes são conferidos pelos Tratados. Em resposta às medidas de organização do processo mencionadas no n.º 21, *supra*, o Conselho acrescentou que, independentemente do tema tratado e qualquer que seja a forma desses quadros, importa aplicar uma presunção geral de não divulgação da quarta coluna dos referidos quadros, com o objetivo de preservar tanto a viabilidade de um compromisso potencial entre instituições como o clima de confiança e de vontade destas últimas de explorar a possibilidade

de fazer concessões mútuas. Segundo este, o Tribunal de Justiça já reconheceu a existência de uma presunção, apesar de esta não ser mencionada no ato impugnado, conforme 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 50).

52 Em resposta às medidas de organização do processo mencionadas no n.º 21, *supra*, o Parlamento declarou partilhar da opinião da Comissão e do Conselho segundo a qual devia ser reconhecida uma presunção geral de não acesso à quarta coluna dos quadros dos trílogos em curso, a fim de preservar a eficácia do processo nessa fase muito delicada das negociações interinstitucionais.

Apreciação do Tribunal Geral

53 Na decisão impugnada, o Parlamento recusou dar acesso à quarta coluna dos documentos em causa, com base no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001, alegando que a sua divulgação prejudicaria de forma real, específica e grave o processo decisório em questão.

54 O recorrente contesta o mérito da decisão impugnada por, em substância, os fundamentos apresentados em seu apoio serem de ordem geral e hipotética e não serem suscetíveis de provar a existência de um prejuízo grave para os processos decisórios em causa.

55 Por sua vez, o Conselho e a Comissão convidam o Tribunal Geral a reconhecer a existência de uma presunção geral de não divulgação ao abrigo da qual a instituição em causa pode recusar o acesso à quarta coluna dos quadros dos trílogos em causa. Sem ter invocado essa presunção na decisão impugnada, o Parlamento aderiu, não obstante, a esta proposta.

56 Nestas condições, o Tribunal Geral considera necessário recordar, a título preliminar, a jurisprudência relativa à interpretação do Regulamento n.º 1049/2001, depois, as características principais dos trílogos, antes de determinar, em seguida, se há ou não que consagrar a existência de uma presunção geral ao abrigo da qual a instituição em causa pode recusar o acesso à quarta coluna dos quadros dos trílogos em curso. Por último, na hipótese de o Tribunal Geral concluir pela inexistência de uma presunção deste tipo, analisará se a divulgação integral dos documentos em causa prejudicaria gravemente o processo decisório em questão na aceção do artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001.

– *Considerações preliminares*

57 Em conformidade com o seu considerando 1, o Regulamento n.º 1049/2001 inscreve-se na vontade de criar uma união em que as decisões são tomadas de uma forma tão aberta quanto possível e ao nível mais próximo possível dos cidadãos. Como recorda o considerando 2 do referido 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, e de 17 de outubro de 2013, Conselho/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, n.º 27).

58 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 fevereiro de 2007, Sison/Conselho, C-266/05 P, EU:C:2007:75, n.º 61; 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 17 de outubro de 2013, Conselho/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, n.º 28).

59 Este direito não deixa de estar sujeito a determinados limites baseados em razões de interesse público ou privado (Acórdão de 1 de fevereiro de 2007, Sison/Conselho, C-266/05 P, EU:C:2007:75, n.º 62). 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; 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).

60 Entre as exceções a este acesso figura a prevista no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001, nos termos do qual «[o] acesso a documentos, elaborados por uma instituição para uso interno ou por ela recebidos, relacionados com uma matéria sobre a qual a instituição não tenha decidido, será recusado, caso a sua divulgação pudesse prejudicar gravemente o processo decisório da instituição, exceto quando um interesse público superior imponha a divulgação».

61 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; e de 17 de outubro de 2013, Conselho/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, n.º 30).

62 Em conformidade com o princípio da interpretação estrita, quando a instituição em causa decide recusar o acesso a um documento cuja comunicação lhe tenha sido solicitada, incumbe-lhe, em princípio, explicar as razões pelas quais 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. Além disso, o risco desse prejuízo deve ser razoavelmente previsível e não puramente hipotético (Acórdãos de 21 de julho de 2011, Suécia/MyTravel e Comissão, C-506/08 P, EU:C:2011:496, n.º 76; de 17 de outubro de 2013, Conselho/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, n.º 31; e de 15 de setembro de 2016, Herbert Smith Freehills/Conselho, T-710/14, EU:T:2016:494, n.º 33). A simples circunstância de um documento dizer respeito a um interesse protegido por uma exceção não basta para justificar a aplicação dessa exceção (Acórdãos de 13 de abril de 2005, Verein für Konsumenteninformation/Comissão, T-2/03, EU:T:2005:125, n.º 69; de 7 de junho de 2011, Toland/Parlamento, T-471/08, EU:T:2011:252, n.º 29; e de 15 de setembro de 2016, Herbert Smith Freehills/Conselho, T-710/14, EU:T:2016:494, n.º 32).

63 Assim, a aplicação da exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 pressupõe que se demonstre que o acesso aos documentos pedidos era suscetível de prejudicar concreta e efetivamente a proteção do processo decisório da instituição e que esse risco de prejuízo era razoavelmente previsível e não puramente hipotético (v., neste sentido, Acórdão de 7 de junho de 2011, Toland/Parlamento, T-471/08, EU:T:2011:252, n.º 70 e jurisprudência referida).

64 Segundo a jurisprudência, o prejuízo causado ao processo decisório na aceção do artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 é «grave», nomeadamente, quando a divulgação dos documentos visados tem um impacto substancial no processo decisório. A apreciação da gravidade depende de todas as circunstâncias da causa, nomeadamente dos efeitos negativos no processo decisório invocados pela instituição quanto à divulgação dos documentos visados (Acórdãos de 18 de dezembro de 2008, Muñiz/Comissão, T-144/05, não publicado, EU:T:2008:596, n.º 75; de 7 de junho de 2011, Toland/Parlamento,T-471/08, EU:T:2011:252, n.º 71; e de 9 de setembro de 2014, MasterCard e o./Comissão, T-516/11, não publicado, EU:T:2014:759, n.º 62).

65 Esta jurisprudência não pode ser interpretada no sentido de que exige às instituições que apresentem elementos de prova destinados a demonstrar a existência de tal risco. A este respeito, basta que a decisão impugnada contenha elementos tangíveis que permitam concluir que o risco de prejuízo do processo decisório era, à data da sua adoção, razoavelmente previsível e não puramente hipotético, referindo, nomeadamente, a existência, nessa data, de razões objetivas que permitissem prever

razoavelmente que esses prejuízos ocorreriam em caso de divulgação dos documentos pedidos (v., neste sentido, Acórdão de 7 de junho de 2011, Toland/Parlamento, T-471/08, EU:T:2011:252, n.os 78 e 79).

66 No entanto, segundo a jurisprudência, a instituição em causa pode basear-se em presunções gerais aplicáveis a certas categorias de documentos, uma vez que considerações de ordem geral semelhantes se podem aplicar a pedidos de divulgação respeitantes a documentos da mesma natureza (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 50; de 29 de junho de 2010, Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, n.º 54; e de 17 de outubro de 2013, Conselho/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, n.º 72).

67 Nesse caso, cabe, contudo, à instituição em causa especificar em que considerações de ordem geral baseia a presunção de que a divulgação desses documentos prejudicaria um dos interesses protegidos pelas exceções em causa, no caso vertente, a prevista no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001, sem ser obrigada a efetuar uma apreciação concreta do conteúdo de cada um destes documentos (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 76, e de 17 de outubro de 2013, Conselho/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, n.º 73).

– Quanto à natureza dos trílogos

68 Dado que o presente litígio diz respeito ao acesso à quarta coluna dos quadros elaborados no âmbito de trílogos em curso, o Tribunal Geral considera necessário recordar as características essenciais destes últimos. A este respeito, há que salientar que um trílogo é uma reunião tripartida informal, na qual participam representantes do Parlamento, do Conselho e da Comissão. O objetivo destes contactos é procurar rapidamente um acordo sobre um conjunto de alterações aceitáveis para o Parlamento e o Conselho, acordo que, em seguida, deve ainda ser aprovado por estas instituições em conformidade com os seus procedimentos internos respetivos. As discussões legislativas que têm lugar num trílogo podem versar tanto sobre questões políticas como sobre questões técnico-jurídicas (v., neste sentido, Acórdão de 15 de setembro de 2016, Herbert Smith Freehills/Conselho, T-710/14, EU:T:2016:494, n.º 56).

69 Assim, o processo legislativo ordinário previsto no artigo 294.º TFUE comporta 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 utilização acrescida de trílogos demonstra que é frequente alcançar-se um acordo na primeira leitura (Acórdão de 15 de setembro de 2016, Herbert Smith Freehills/Conselho, T-710/14, EU:T:2016:494, n.º 57).

70 As reuniões de trílogo constituem, assim, uma «prática bem estabelecida para a adoção da maior parte dos textos legislativos» e são, pois, consideradas, pelo próprio Parlamento, como «fases decisivas do processo legislativo» (v. a Resolução do Parlamento, de 28 de abril de 2016, sobre o acesso do público aos documentos, n.os 22 e 26). Na audiência, o Parlamento indicou que, hoje em dia, entre 70% e 80% dos atos legislativos da União são adotados na sequência de um trílogo.

71 Importa, pois, reconhecer que, ao longo dos anos, o recurso aos trílogos demonstrou vigor e flexibilidade, na medida em que contribuiu para multiplicar consideravelmente as possibilidades de acordo nas diferentes fases do processo legislativo.

72 Além disso, é facto assente que as reuniões dos trílogos têm lugar à porta fechada e que os acordos ali alcançados, normalmente refletidos na quarta coluna dos quadros dos trílogos, são, em seguida, adotados pelos colegisladores, quase sempre sem alterações substanciais, como confirmou o Parlamento na sua contestação e na audiência.

73 O Regimento do Parlamento, na sua versão aplicável à data da adoção da decisão impugnada, prevê, a este respeito, algumas regras que regem a participação do Parlamento nos trílogos. Essas regras figuram nos artigos 73.º e 74.º do capítulo 6, intitulado «Conclusão do processo legislativo», do referido Regimento e nos seus anexos XIX e XX, o que demonstra que, segundo o Regimento do Parlamento, os trílogos se inscrevem, com efeito, no processo legislativo.

74 Além disso, resulta inequivocamente do n.º 27 da Resolução do Parlamento de 28 de abril de 2016 (v. n.º 70, *supra*) que os documentos dos trílogos «dizem respeito a procedimentos legislativos e não podem, em princípio, ser tratados de forma diferente de outros documentos legislativos».

75 Por conseguinte, e contrariamente ao que alega o Conselho no n.º 43 do seu articulado de intervenção, há que concluir que os quadros dos trílogos se inscrevem no processo legislativo.

– Quanto à existência de uma presunção geral de não divulgação da quarta coluna dos quadros dos trílogos em curso

76 Cumpre agora determinar se, não obstante o facto de se dever considerar que os documentos em causa fazem parte do processo legislativo, há que reconhecer a existência de uma presunção geral de não divulgação da quarta coluna dos quadros dos trílogos em curso.

77 A este respeito, em primeiro lugar, importa salientar que o direito primário da União estabelece uma estreita relação de princípio entre os processos legislativos e os princípios da publicidade e da transparência (v., neste sentido, Conclusões do advogado-geral P. Cruz Villalón no processo Conselho/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:325, n.ºs 39 e 40). Em especial, o artigo 15.º, n.º 2, TFUE prevê que «[a]s sessões do Parlamento Europeu são públicas, assim como as reuniões do Conselho em que este delibere e vote sobre um projeto de ato legislativo».

78 Além disso, é precisamente a transparência no processo legislativo que, ao permitir que as divergências entre vários pontos de vista sejam abertamente debatidas, contribui para conferir às instituições maior legitimidade aos olhos dos cidadãos europeus e para aumentar a confiança dos mesmos. De facto, é sobretudo a falta de informação e de debate que é suscetível de suscitar dúvidas no espírito dos cidadãos, não só quanto à legalidade de um ato isolado mas também quanto à legitimidade de todo o processo decisório (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 59).

79 O Tribunal de Justiça já teve a oportunidade de salientar que, no âmbito da exceção prevista pelo artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001, os conceitos de «decisão» e de «processo decisório» da instituição em causa apresentam-se sob outro prisma quando esta age na qualidade de legislador (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.º 46, e de 22 de março de 2011, Access Info Europe/Conselho, T-233/09, EU:T:2011:105, n.º 57).

80 Com efeito, embora, de maneira geral, a consagração do acesso o mais amplo possível do público, recordado no n.º 58, *supra*, implique o direito de lhe ser divulgada a integralidade do conteúdo dos documentos pedidos, só podendo este direito ser limitado por aplicação estrita das exceções previstas pelo Regulamento n.º 1049/2001, estas considerações são, evidentemente, de uma pertinência particular quando esses documentos se inscrevem na ação legislativa da União, como resulta do considerando 6 do Regulamento n.º 1049/2001, segundo o qual deve ser autorizado um acesso ainda maior 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 de os cidadãos conhecerem os fundamentos dos atos legislativos é uma condição do exercício efetivo, por estes últimos, dos seus direitos democráticos (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.º 46; de 17 de outubro de 2013, Conselho/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, n.º 33; e de 15 de setembro de 2016, Herbert Smith Freehills/Conselho, T-710/14, EU:T:2016:494, n.º 35).

81 Os princípios da publicidade e da transparência são, pois, inerentes, aos processos legislativos da União.

82 Em segundo lugar, há que constatar que a jurisprudência do Tribunal de Justiça só reconheceu a existência de presunções gerais de não divulgação quando se trata de documentos claramente circunscritos pela sua pertença comum a um processo administrativo ou jurisdicional em curso (Acórdão de 16 de julho de 2015, ClientEarth/Comissão, C-612/13 P, EU:C:2015:486, n.os 77 e 78), mas nunca, até à data, em matéria de processo legislativo. Além disso, mesmo em matéria administrativa, as presunções admitidas pelo juiz da União foram-no no que se refere a procedimentos precisos [v., no que respeita ao controlo dos auxílios de Estado, Acórdão de 29 de junho de 2010, Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, n.os 54 e 55; no que se refere ao controlo das concentrações, Acórdão de 28 de junho de 2012, Comissão/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, n.º 123; e, no que diz respeito ao Regulamento (CE) n.º 1/2003 do Conselho, de 16 de dezembro de 2002, relativo à execução das regras de concorrência estabelecidas nos artigos [101.º TFUE] e [102.º TFUE] (JO 2003, L 1, p. 1), Acórdão de 27 de fevereiro de 2014, Comissão/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, n.º 93], ao passo que os trabalhos dos trílogos abarcam, por definição, toda a atividade legislativa.

83 Por último, embora o Conselho e a Comissão aleguem que a eficácia e a integridade do processo legislativo, conforme estabelecido no artigo 13.º, n.º 1, TUE e no artigo 294.º TFUE, permitem às instituições apoiar-se numa presunção geral de não divulgação da quarta coluna dos quadros dos trílogos em curso, há que salientar que nenhum desses artigos consagra tal presunção e que nada na sua redação sugere a interpretação preconizada pelas instituições intervenientes, tanto mais que a eficácia e a integridade do processo legislativo não se podem sobrepor aos princípios da publicidade e da transparência subjacentes ao referido processo.

84 Por conseguinte, há que concluir que não pode ser admitida nenhuma presunção geral de não divulgação no que respeita à quarta coluna dos quadros dos trílogos que se referem a um processo legislativo em curso.

– *Quanto à existência de um prejuízo grave para o processo decisório*

85 Uma vez que o Parlamento não pode basear a recusa de acesso controvertida numa presunção geral de não divulgação, há que analisar se esta instituição cumpriu a sua obrigação de fornecer, em conformidade com a jurisprudência recordada nos n.os 62 e 63, *supra*, explicações quanto à questão de saber de que maneira o acesso integral aos documentos em causa podia prejudicar concreta e efetivamente o interesse protegido pela exceção prevista pelo artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001, dado que o risco desse prejuízo deve ser razoavelmente previsível e não puramente hipotético.

86 A título preliminar, há que precisar que o presente recurso apenas tem por objeto fazer reconhecer um acesso direto aos trabalhos dos trílogos em curso na aceção do artigo 12.º do Regulamento n.º 1049/2001. Com efeito, o presente litígio tem por único objeto o acesso à quarta coluna dos documentos em causa, acesso que só pode acontecer mediante pedido preciso, apresentado com base no referido regulamento.

87 Na decisão impugnada, o Parlamento referiu, designadamente, que os quadros em causa tinham sido elaborados no contexto de trílogos em curso, a respeito de uma matéria em que a decisão final ainda não tinha sido adotada nem por este nem pelos colegisladores, pelo que havia que considerar que o

processo decisório estava em curso. Segundo o Parlamento, o referido processo seria, «de facto, específica e seriamente» afetado pela divulgação da quarta coluna dos quadros em causa, tendo em conta que o domínio da cooperação policial, ao qual estes últimos diziam respeito, era muito sensível, em especial quanto à proteção dos dados e ao conselho de administração da Europol. O Parlamento mencionou também o risco previsível de a revelação da posição da presidência do Conselho, antes do termo das negociações, prejudicar a boa cooperação entre as instituições e afetar o processo de negociação, tendo como perspetiva uma perda de confiança mútua e uma revisão dos métodos de trabalho, sendo que esse risco só podia ser evitado depois de ter sido alcançado um acordo sobre o conjunto dos textos. Além disso, afirmou que a comunicação da quarta coluna dos quadros em causa conduziria muito provavelmente a uma pressão pública acrescida sobre as pessoas envolvidas nas negociações, tornando a adoção de uma linha comum impossível ou, pelo menos, muito mais difícil. Por isso, invocou o princípio «não há acordo sobre nada enquanto não houver acordo sobre tudo», para demonstrar que a divulgação de um único elemento, mesmo que não seja sensível, pode ter consequências negativas para os outros elementos do dossiê. O Parlamento concluiu daqui que o acesso à totalidade da quarta coluna dos quadros em causa devia ser recusado «enquanto o texto acordado não tiver sido aprovado pelas duas partes».

88 Resulta do exposto que, por um lado, o Parlamento se baseou em considerações específicas relativas ao processo legislativo em curso, relacionadas com a natureza muito sensível do domínio da cooperação policial e, mais em especial, da proteção dos dados no âmbito desta cooperação, bem como da composição do conselho de administração da Europol. Por outro lado, o Parlamento apoiou-se também em considerações de ordem geral relativas, em substância, ao caráter provisório das informações que figuram na quarta coluna dos quadros dos trílogos, ao clima de confiança nas discussões em trílogos, ao risco de pressões externas suscetíveis de afetar o andamento das discussões em curso, à preservação do seu espaço de reflexão, bem como ao caráter temporário da recusa de acesso.

89 Antes de mais, no que se refere às considerações específicas relativas ao processo legislativo em causa apresentadas na decisão impugnada, em primeiro lugar, há que salientar que a circunstância, invocada na decisão, de que os documentos em causa se reportam ao domínio da cooperação policial não pode, enquanto tal, bastar para demonstrar o seu caráter particularmente sensível. Com efeito, a solução contrária teria como consequência subtrair todo um domínio do direito da União às exigências em matéria de transparência do processo legislativo a este referente.

90 Em segundo lugar, quanto à afirmação segundo a qual a política de gestão e de conservação dos dados detidos pela Europol tem um caráter particularmente sensível, há que salientar que os documentos em causa são relativos a um projeto de regulamento, de alcance geral, obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os Estados-Membros, que diz naturalmente respeito aos cidadãos, tanto mais que se trata aqui de uma proposta legislativa com impacto direto nos direitos dos cidadãos da União, designadamente no seu direito à proteção dos dados pessoais (v., neste sentido, Acórdão de 22 de março de 2011, Access Info Europe/Conselho, T-233/09, EU:T:2011:105, n.º 77), o que implica que não podia ser considerada sensível à luz de nenhum outro critério (v., neste sentido, Acórdão de 17 de outubro de 2013, Conselho/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, n.º 63).

91 Em terceiro lugar, no que respeita à afirmação segundo a qual os debates em torno da composição do conselho de administração da Europol apresentam um caráter muito sensível, há que salientar que esta questão se afigura mais de ordem institucional ou organizacional. Embora esta questão se possa mostrar delicada, ou mesmo difícil, tendo em conta os interesses e desafios em presença, não pode, no entanto, ser considerada particularmente sensível na ausência de elementos concretos que sustentem tal asserção.

92 Em quarto lugar, resulta da versão integral dos documentos em causa, já tornada pública pelo Parlamento (v. n.º 26, *supra*), que as propostas ou os acordos provisórios inscritos na quarta coluna dos referidos documentos diziam respeito a questões abstratas e gerais, sem mencionarem informações sensíveis relativas, por exemplo, à luta contra o terrorismo ou a criminalidade organizada ou respeitantes, seja de que maneira for, a dados policiais sobre pessoas, operações ou projetos concretos.

93 Resulta, em especial, do documento LIBE-2013-0091-02 que os textos que figuram na quarta coluna ilustram um trabalho legislativo clássico relativo à organização de uma agência, no caso vertente a Europol, à definição das suas relações com as autoridades nacionais e das suas missões, à composição do seu conselho de administração, etc. Esta coluna contém prescrições de ordem geral, mostrando as alterações de redação acordadas, indicações de pontos sobre os quais a discussão é adiada ou que serão objeto de maior debate, assinalados em certos locais pelo termo «*idem*», bem como algumas casas em branco.

94 Quanto ao documento LIBE-2013-0091-03, a leitura da sua quarta coluna também não revela nenhum elemento sensível, mas apenas um número limitado de prescrições de ordem geral e várias indicações tais como «o Parlamento é convidado a reanalisar esta alteração», «estas alterações do Parlamento podem ser consideradas» ou ainda «a alteração do Parlamento pode eventualmente ser refletida num considerando», assim como várias casas em branco.

95 Além disso, as informações contidas na quarta coluna dos documentos em causa não se afiguram, nas circunstâncias do caso, intrinsecamente mais «sensíveis» do que as contidas nas três primeiras colunas às quais foi concedido acesso ao recorrente na decisão impugnada.

96 Por último, há que salientar que o Regulamento n.º 1049/2001 prevê, no seu artigo 9.º, um procedimento especial no caso de ser solicitado o acesso a um documento suscetível de ser definido como «documento sensível» (Acórdão de 22 de março de 2011, Access Info Europe/Conselho, T-233/09, EU:T:2011:105, n.º 78), procedimento que, no entanto, o Parlamento não aplicou no presente processo.

97 Por conseguinte, embora dissesse respeito a temas de uma certa importância, caracterizados, de facto, pela sua dificuldade tanto política como jurídica, o conteúdo da quarta coluna dos documentos em causa não se afigura ter um caráter particularmente sensível, no sentido de que um interesse fundamental da União ou dos Estados-Membros tivesse sido posto em causa em caso de divulgação (v., neste sentido, Acórdão de 22 de março de 2011, Access Info Europe/Conselho, T-233/09, EU:T:2011:105, n.º 78).

98 Em segundo lugar, quanto às considerações de ordem geral feitas na decisão impugnada, importa salientar, primeiro, no que respeita à afirmação de que o acesso, durante o trílogo, à quarta coluna dos documentos em causa aumentaria a pressão pública sobre o relator, os relatores-sombra e os grupos políticos, que, num sistema fundado no princípio da legitimidade democrática, os colegisladores devem responder pelos seus atos perante o público. O exercício, pelos cidadãos, dos seus direitos democráticos pressupõe a possibilidade de seguir ao pormenor o processo decisório nas instituições que participam nos processos legislativos e de ter acesso a todas as informações pertinentes (Acórdão de 22 de março de 2011, Access Info Europe/Conselho, T-233/09, EU:T:2011:105, n.º 69). Além disso, o artigo 10.º, n.º 3, TUE determina que todos os cidadãos têm o direito de participar na vida democrática da União e que as decisões devem ser tomadas de forma tão aberta e tão próxima dos cidadãos quanto possível. Assim, a manifestação da opinião pública relativamente a uma qualquer proposta ou acordo legislativo provisório alcançado no âmbito de um trílogo e contido na quarta coluna dos quadros dos trílogos faz parte integrante do exercício dos direitos democráticos dos cidadãos da União, tanto mais que, como salientado no n.º 72, *supra*, os referidos acordos são, em seguida, geralmente adotados sem alterações substanciais pelos colegisladores.

99 Embora a jurisprudência reconheça que o risco de pressões externas pode constituir um fundamento legítimo para restringir o acesso aos documentos relacionados com o processo decisório, é preciso, no entanto, que a realidade dessas pressões externas seja estabelecida com certeza e que seja produzida prova de que o risco de afetar substancialmente a decisão a tomar é razoavelmente previsível devido às referidas pressões externas (v., neste sentido, Acórdão de 18 de dezembro de 2008, Muñiz/Comissão, T-144/05, não publicado, EU:T:2008:596, n.º 86). Ora, nenhum elemento tangível do processo permite comprovar, em caso de divulgação da quarta coluna dos documentos em causa, a realidade dessas pressões externas. Por conseguinte, nada no processo de que dispõe o Tribunal Geral sugere que, no que respeita ao processo legislativo em causa, o Parlamento podia razoavelmente esperar uma reação que excedesse o que pode ser esperado do público por parte de qualquer membro de um órgão legislativo que apresente uma alteração a um projeto de lei (v., neste sentido, Acórdão de 22 de março de 2011, Access Info Europe/Conselho, T-233/09, EU:T:2011:105, n.º 74).

100 Segundo, no que diz respeito ao caráter provisório das informações que figuram na quarta coluna dos quadros dos trílogos, no sentido de que o seu conteúdo se destina a evoluir à medida que os trabalhos avançam, importa recordar que o caráter preliminar destas informações não permite justificar, enquanto tal, a aplicação da exceção prevista pelo artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001, uma vez que esta disposição não estabelece nenhuma distinção consoante o estado das discussões. Esta disposição tem em vista de maneira geral os documentos relativos a uma questão sobre a qual a instituição em causa «não tenha decidido», por oposição ao artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do referido regulamento, que visa o caso em que a instituição em causa tomou uma decisão. No caso vertente, o caráter preliminar das discussões em curso e o facto de as propostas emitidas ainda não terem sido objeto de um consenso ou de um compromisso não permitem, portanto, caracterizar um prejuízo grave para o processo decisório (Acórdão de 22 de março de 2011, Access Info Europe/Conselho, T-233/09, EU:T:2011:105, n.º 76).

101 A este respeito, é indiferente que os documentos em causa tenham sido elaborados ou recebidos numa fase inicial, avançada ou final do processo decisório. De igual modo, o facto de terem sido emitidos num contexto formal ou informal não é pertinente para a interpretação da exceção prevista pelo artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 (v., neste sentido, Acórdão de 15 de setembro de 2016, Herbert Smith Freehills/Conselho, T-710/14, EU:T:2016:494, n.º 48).

102 Por outro lado, o Tribunal Geral já teve oportunidade de salientar que, por natureza, uma proposta é feita para ser discutida e não se destina a permanecer inalterada depois dessa discussão. A opinião pública é perfeitamente capaz de compreender que o autor de uma proposta pode alterar o seu conteúdo posteriormente (Acórdão de 22 de março de 2011, Access Info Europe/Conselho, T-233/09, EU:T:2011:105, n.º 69). Precisamente pelas mesmas razões, o autor de um pedido de acesso a documentos de um trílogo em curso terá plena consciência do caráter provisório dessas informações. Da mesma forma, será perfeitamente capaz de compreender que, em conformidade com o princípio segundo o qual «não há acordo sobre nada enquanto não houver acordo sobre tudo», as informações que figuram na quarta coluna estão sujeitas a ser alteradas ao longo das discussões dos trílogos até ser alcançado um acordo sobre todo o texto.

103 Terceiro, no que se refere ao fundamento relativo à possível perda de confiança entre as instituições da União e à provável deterioração da cooperação entre elas e, especialmente, com a presidência do Conselho, há que recordar as instituições da União devem respeitar o artigo 13.º, n.º 2, segundo período, TUE, que enuncia que «[a]s instituições mantêm entre si uma cooperação leal» (Acórdão de 16 de julho de 2015, Comissão/Conselho, C-425/13, EU:C:2015:483, n.º 64). Esta cooperação é de especial importância para a atividade legislativa da União, que exige um processo de colaboração estreita entre as instituições em causa. Assim, quando a aplicação do processo legislativo da União é confiada a várias instituições, estas estão obrigadas, em conformidade com a obrigação de cooperação leal consagrada também no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, TUE, a agir e a cooperar para que o referido processo possa ter uma aplicação efetiva, o que implica que qualquer deterioração da confiança devida entre as instituições constitui um incumprimento da referida obrigação.

104 Ora, importa observar que, por um lado, é precisamente ao abrigo do princípio da cooperação leal que, no caso vertente, o Parlamento consultou, conforme indicou na audiência, o Conselho e a Comissão, antes de adotar a decisão impugnada, mas que, por outro, em apoio da afirmação de princípio recordada no n.º 103, *supra*, o Parlamento não apresentou nenhum elemento tangível, o que implica que o risco alegado se afigura hipotético na falta de um qualquer elemento concreto suscetível de demonstrar que, no que se refere ao processo legislativo em causa, o acesso à quarta coluna dos documentos em causa teria prejudicado a cooperação leal devida entre as instituições em causa. Além disso, visto que, no âmbito dos trílogos, as instituições expressam as suas posições respetivas sobre uma dada proposta legislativa e a evolução que aceitam que esta tome, o facto de esses elementos serem, em seguida, comunicados a pedido não é, em si mesmo, suscetível de obstar à cooperação leal que as instituições estão obrigadas a praticar entre si por força do artigo 13.º TUE.

105 Quarto, no que respeita à necessidade de ter espaço para refletir (*space to think*), manifestada pelo Parlamento, pelo Conselho e pela Comissão no âmbito do presente litígio, há que sublinhar que os trílogos se inscrevem no processo legislativo, conforme foi salientado no n.º 75, *supra*, e que estes representam, segundo as declarações do próprio Parlamento, «uma fase importante do processo legislativo, e não uma "margem de reflexão" separada» (Resolução do Parlamento, de 14 de setembro de 2011, sobre o acesso do público aos documentos, n.º 29).

106 Por outro lado, como indicou o Parlamento na audiência, a montante da inscrição de textos de compromisso na quarta coluna dos quadros dos trílogos, pode haver discussões para esse efeito, entre os diversos atores, durante reuniões consagradas à preparação dos referidos textos, pelo que a possibilidade de livre interação não é posta em causa, tanto mais que, conforme salientado no n.º 86, *supra*, o presente litígio não diz respeito à questão do acesso direto aos trabalhos dos trílogos, mas unicamente ao acesso aos documentos elaborados no âmbito destes na sequência de um pedido de acesso.

107 Quinto, no que se refere ao fundamento relativo ao caráter temporário da recusa, tendo em conta que, uma vez terminados os trabalhos dos trílogos, pode ser concedido, consoante os casos, o acesso integral aos quadros dos trílogos, há que salientar, antes de mais, que os trabalhos dos trílogos se podem estender por períodos de tempo importantes. O recorrente afirmou, assim, na audiência, sem ser contrariado, que a sua duração era, em média, de sete a doze meses. Pode, pois, estar em causa um lapso de tempo significativo, durante o qual os trabalhos dos trílogos permanecem secretos para o público. Além disso, a duração destes trabalhos é indeterminável, na medida em que varia em função de cada processo legislativo.

108 Em seguida, os relatórios que a equipa de negociação do Parlamento que participa nos trílogos está obrigada a elaborar na reunião seguinte da comissão parlamentar competente, por força do artigo 73.º, n.º 4, segundo parágrafo, do Regimento do Parlamento, não são suscetíveis de colmatar a falta de transparência dos trabalhos dos trílogos durante esse lapso de tempo. Com efeito, em resposta às medidas de organização do processo, o Parlamento explicou que estes relatórios se caracterizavam por «uma grande flexibilidade na forma» e que «[não havia] nenhuma prática uniforme no tocante à forma e à publicidade dos relatórios entre as diferentes comissões parlamentares». Os referidos relatórios podem, assim, assumir a forma de uma comunicação do presidente da comissão em causa ou do relator, dirigida a todos os seus membros ou apenas à reunião dos coordenadores, realizada à porta fechada, ou de uma comunicação oral, ou ainda de uma breve informação nos boletins informativos da referida comissão. A inexistência de relatórios detalhados e uniformes assim como a sua publicidade variável não permitem, pois, atenuar a falta de transparência dos trabalhos dos trílogos em curso.

109 Por último, como foi salientado no n.º 70, *supra*, os trabalhos dos trílogos constituem uma fase decisiva do processo legislativo, na medida em que o acordo aí alcançado se destina a ser adotado, quase sempre sem alterações substanciais, pelos colegisladores (v. n.º 72, *supra*). Por estas razões, a recusa de acesso controvertida não pode ser validamente justificada pelo seu caráter temporário, sem

ponderação nem distinção. Com efeito, uma justificação global deste tipo, suscetível de se aplicar a todos os trílogos, produziria os mesmos efeitos *de facto* que uma presunção geral de não divulgação, cuja invocação foi, no entanto, julgada improcedente (v. n.os 76 a 84, *supra*).

110 O Tribunal Geral observa, antes de mais, que, na sua Resolução de 11 de março de 2014, sobre o acesso do público aos documentos, o Parlamento convidou a Comissão, o Conselho e o próprio Parlamento a «garantirem um maior nível de transparência no que respeita aos trílogos informais, tornando as suas reuniões públicas e publicando, por defeito, a documentação — incluindo calendários, agendas, atas, documentos analisados, alterações, decisões tomadas, informações sobre as delegações dos Estados-Membros e respetivas posições e atas — num formato normalizado e de fácil acesso em linha, sem prejuízo das exceções enunciadas no artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001».

111 Tendo em conta todo o exposto, nenhum dos fundamentos invocados pelo Parlamento, considerados isolada ou conjuntamente, demonstra que o acesso integral aos documentos em causa era suscetível de prejudicar concreta e efetivamente, de forma previsível e não puramente hipotética, o processo decisório em causa, na aceção do artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001.

112 Não obstante, importa salientar que a afirmação do recorrente de que o Parlamento não dispõe de nenhum poder de apreciação para recusar o acesso aos documentos elaborados no âmbito dos trílogos em curso não pode proceder. Com efeito, esta tese equivale a negar às instituições a possibilidade de justificar a recusa de acesso a documentos legislativos com base na exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001, quando esta não exclui o processo legislativo do seu âmbito de aplicação. Assim, continua a ser possível às instituições recusarem, com base nessa disposição, o acesso a certos documentos de natureza legislativa, em casos devidamente justificados.

113 Resulta de todo o exposto que o Parlamento violou o artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 ao recusar, na decisão impugnada, a divulgação da quarta coluna dos documentos em causa, enquanto decorre o processo, com o fundamento de que daí resultaria um prejuízo grave para o seu processo decisório.

114 Por conseguinte, a decisão impugnada deve ser anulada sem que seja necessário analisar a questão da existência de um interesse público superior que justifique a divulgação dessas informações nem o segundo fundamento, relativo à violação do dever de fundamentação (v., neste sentido, Acórdão de 22 de março de 2011, Access Info Europe/Conselho, T-233/09, EU:T:2011:105, n.º 85).

Quanto às despesas

115 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 o Parlamento sido vencido, há que condená-lo a suportar as suas próprias despesas e as efetuadas pelo recorrente, em conformidade com o pedido deste último.

116 Nos termos do disposto no artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, as instituições que intervenham no litígio devem suportar as suas próprias despesas. O Conselho e a Comissão suportarão, portanto, as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Sétima Secção alargada)

decide:

1) **A Decisão A(2015) 4931 do Parlamento Europeu, de 8 de julho de 2015, é anulada na parte em que recusa conceder a Emilio De Capitani o acesso completo aos documentos LIBE-2013-0091-02 e LIBE-2013-0091-03.**

2) **O Parlamento suportará as suas próprias despesas e as efetuadas por E. De Capitani.**

3) **O Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia suportarão as suas próprias despesas.**

Van der Woude Tomljenović Bieliūnas

Marcoulli Kornezov

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 22 de março de 2018.

Assinaturas