ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

26 de Janeiro de 2010 *

No processo C-362/08 P,

que tem por objecto um recurso de uma decisão do Tribunal de Primeira Instância nos termos do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça, interposto em 7 de Agosto de 2008,

Internationaler Hilfsfonds eV, com sede em Rosbach (Alemanha), representada por H. Kaltenecker e R. Karpenstein, Rechtsanwälte,

recorrente,

sendo a outra parte no processo:

Comissão Europeia, representada por P. Costa de Oliveira, S. Fries e T. Scharf, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrida em primeira instância,

* Língua do processo: alemão.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: V. Skouris, presidente, A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, R. Silva de Lapuerta e C. Toader, presidentes de secção, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Schiemann (relator), M. Ilešič, J. Malenovský, U. Lõhmus e J.-J. Kasel, juízes,

advogado-geral: P. Mengozzi,
secretário: L. Hewlett, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 30 de Junho de 2009,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 15 de Setembro de 2009,

profere o presente

Acórdão

1 Através do seu recurso, a Internationaler Hilfsfonds eV (a seguir «IH») pede a anulação do acórdão do Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias de 5 de Junho de 2008, Internationaler Hilfsfonds/Comissão (T-141/05, a seguir «acórdão recorrido»), no qual este declarou inadmissível o seu recurso de anulação de uma decisão da Comissão das Comunidades Europeias, de 14 de Fevereiro de 2005, que lhe recusa o acesso a determinados documentos em posse desta (a seguir «acto controvertido»).

Quadro jurídico

2 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 L 145, p. 43), tem por objecto definir os princípios, os requisitos e os limites que regem o direito de acesso aos documentos dessas instituições previsto no artigo 255.º CE.

3 O artigo 2.º do referido regulamento, intitulado «Beneficiários e âmbito de aplicação», reconhece, no seu n.º 1, a qualquer cidadão da União e a qualquer pessoa singular ou colectiva que residam ou tenham a sua sede social num Estado-Membro o direito de acesso aos documentos das instituições, «sob reserva dos princípios, condições e limites estabelecidos no presente regulamento».

4 O artigo 4.º do mesmo regulamento, sob a epígrafe «Excepções», prevê no seu n.º 3:

«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, excepto quando um interesse público superior imponha a divulgação.

O acesso a documentos que contenham pareceres para uso interno, como parte de deliberações e de consultas preliminares na instituição em causa, será recusado mesmo após ter sido tomada a decisão, caso a sua divulgação pudesse prejudicar gravemente o processo decisório da instituição, excepto quando um interesse público superior imponha a divulgação.»

5 O artigo 4.º, n.º 7, do Regulamento n.º 1049/2001 tem a seguinte redacção:

«As excepções previstas nos n.os 1 a 3 só são aplicáveis durante o período em que a protecção se justifique com base no conteúdo do documento. As excepções podem ser aplicadas, no máximo, durante 30 anos. […]»

6 O artigo 6.º do mesmo regulamento, intitulado «Pedidos», enuncia no seu n.º 1:

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

7 No que diz respeito ao tratamento dos pedidos iniciais, o artigo 7.º, n.os 1 e 2, do mencionado regulamento dispõe:

«1. Os pedidos de acesso a quaisquer documentos devem ser prontamente tratados. Será enviado ao requerente um aviso de recepção. No prazo de 15 dias úteis a contar da data de registo do pedido, a instituição concederá acesso ao documento solicitado e facultará, dentro do mesmo prazo, o acesso ao mesmo nos termos do artigo 10.º ou, mediante resposta por escrito, indicará os motivos pelos quais recusa total ou

parcialmente o acesso e informará o requerente do seu direito de reclamar mediante pedido confirmativo ao abrigo do n.º 2 do presente artigo.

2. No caso de recusa total ou parcial, o requerente pode dirigir à instituição, no prazo de 15 dias úteis a contar da recepção da resposta da instituição, um pedido confirmativo no sentido de esta rever a sua posição.»

8 Relativamente ao tratamento dos pedidos confirmativos, o artigo 8.º, n.ºs 1 e 3, do Regulamento n.º 1049/2001 prevê:

«1. Os pedidos confirmativos devem ser prontamente tratados. No prazo de 15 dias úteis a contar da data de registo do pedido, a instituição concederá acesso ao documento solicitado e facultará, dentro do mesmo prazo, o acesso ao mesmo nos termos do artigo 10.º ou, mediante resposta por escrito, indicará os motivos pelos quais recusa total ou parcialmente o acesso. No caso de a instituição recusar total ou parcialmente o acesso, deve informar o requerente das vias de recurso possíveis, ou seja, a interposição de recurso judicial contra a instituição e/ou a apresentação de queixa ao Provedor de Justiça Europeu, nos termos previstos, respectivamente, nos artigos [230.º CE] e [195.º CE].

[…]

3. A falta de resposta da instituição no prazo prescrito será considerada como uma resposta negativa e dá ao requerente o direito de interpor recurso judicial contra a instituição e/ou apresentar queixa ao Provedor de Justiça Europeu, nos termos das disposições pertinentes do Tratado CE.»

Factos na origem do litígio

9 A IH é uma organização não governamental de direito alemão que actua no domínio da ajuda humanitária. Em 28 de Abril de 1998, celebrou com a Comissão o contrato denominado «LIEN 97-2011» (a seguir «contrato») para co-financiamento de um programa de ajuda médica por si organizado no Cazaquistão.

10 Em 1 de Outubro de 1999, a Comissão rescindiu unilateralmente o referido contrato e, em 6 de Agosto de 2001, informou a IH da sua decisão, adoptada na sequência dessa rescisão, de recuperar uma certa quantia paga à IH no âmbito da execução desse contrato.

11 Em 9 de Março de 2002, a IH apresentou à Comissão um pedido de acesso aos documentos relativos ao contrato.

12 Por carta de 8 de Julho de 2002, a Comissão enviou à IH uma lista dos documentos contidos em quatro *dossiers* (a seguir «carta de 8 de Julho de 2002»). Nessa carta, baseando-se no artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001, indeferiu o pedido da IH no que diz respeito a determinados documentos contidos nos três primeiros *dossiers* e a todos os documentos contidos no quarto *dossier*.

13 Por carta de 11 de Julho de 2002, dirigida ao presidente da Comissão, a IH solicitou o acesso integral aos documentos relativos ao contrato.

14 Por carta de 26 de Julho de 2002, assinada pelo director da Direcção «Europa, Cáucaso e Ásia Central» do Serviço de Cooperação EuropeAid (a seguir «carta de 26 de Julho de 2002»), a Comissão respondeu a este pedido nos seguintes termos:

«Refiro-me à sua carta de 11 de Julho de 2002 dirigida ao Presidente Prodi, à qual ele me solicitou que respondesse.

[…]

Na última carta que recebeu da Comissão, datada de 8 de Julho de 2002 e que dá seguimento ao seu pedido para conhecer o conteúdo dos *dossiers* relativos ao contrato […], foi posta à sua disposição uma lista do referido conteúdo. Com base nessa lista, foi-lhe solicitado que informasse os serviços da Comissão dos documentos de que pretendiam ter cópia.

Na sequência desse pedido, pode aceder imediatamente aos documentos que não estão sujeitos a nenhuma restrição. Relativamente ao acesso aos documentos sujeitos a restrição, como os previstos no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001, o acesso é normalmente decidido caso a caso.

Reitero a atenção e a prioridade que os serviços da Comissão dão ao seu pedido.»

15 Em 26 de Agosto de 2002, a IH consultou os documentos aos quais a Comissão lhe permitiu o acesso.

16 Em seguida, a Comissão e a IH tentaram encontrar uma solução amigável relativamente ao reembolso da quantia reclamada pela Comissão com base no contrato. Todavia, no início do mês de Outubro de 2003, a Comissão e a IH verificaram que não era possível alcançar essa solução amigável.

17 Em 6 de Outubro de 2003, a IH apresentou uma queixa ao Provedor de Justiça Europeu, denunciando a recusa da Comissão em lhe conceder o acesso integral aos documentos relativos ao contrato. Esta queixa foi registada sob a referência 1874/2003/GG (a seguir «queixa apresentada pela IH»).

18 Em 15 de Julho de 2004, o Provedor de Justiça dirigiu à Comissão um projecto de recomendação, no qual considerava que a Comissão não tinha tratado correctamente o pedido da IH de acesso integral aos documentos relativos ao contrato e convidou-a a proceder a um novo exame deste pedido. Além disso, recomendou-lhe que permitisse o acesso aos referidos documentos, a não ser que pudesse demonstrar que a recusa de acesso aos mesmos correspondia a uma das excepções previstas no Regulamento n.º 1049/2001.

19 Em 12 e 21 de Outubro de 2004, a Comissão enviou ao Provedor de Justiça um parecer fundamentado, redigido em inglês, seguido de uma versão em alemão (a seguir «parecer fundamentado»). Neste parecer, afirmava nomeadamente o seguinte:

«A Comissão aceita o projecto de recomendação do Provedor de Justiça Europeu e reexaminou o pedido da [IH] de acesso ao *dossier* [relativo ao contrato]. Reexaminou a questão de saber se os documentos incluídos nas pastas n.os 1, 2 e 3, aos quais o acesso foi recusado, bem como todos os documentos da pasta n.º 4, deviam ser divulgados no todo ou em parte, em conformidade com as disposições do Regulamento […] n.º 1049/2001.»

20 Na sequência desse reexame, a Comissão aceitou divulgar cinco dos documentos cujo acesso tinha anteriormente recusado à IH e juntou as cópias destes ao parecer fundamentado.

21 Todavia, manteve a sua recusa em conceder à IH acesso aos restantes documentos visados no pedido de acesso.

22 O Provedor de Justiça transmitiu à IH cópias das versões inglesa e alemã do parecer fundamentado, respectivamente em 18 e 25 de Outubro de 2004, convidando-a a apresentar observações a esse respeito, o que a mesma fez em 22 de Outubro de 2004.

23 Em 14 de Dezembro de 2004, o Provedor de Justiça adoptou uma decisão definitiva em relação à queixa apresentada pela IH. Em conclusão, o Provedor de Justiça fez, no ponto 3.1 da sua decisão, um comentário crítico quanto à prática administrativa da Comissão no caso vertente. A este respeito, concluiu que o facto de a Comissão não ter fornecido razões válidas susceptíveis de justificar a sua recusa em permitir à IH o acesso a diversos documentos relativos ao contrato constituía um caso de má administração. Contudo, o Provedor de Justiça, por considerar que o Parlamento Europeu não podia adoptar medidas susceptíveis de apoiar a sua posição e a da IH no processo que lhe tinha sido submetido, não entendeu necessário enviar um relatório especial ao Parlamento e, no ponto 3.5 da sua decisão, decidiu encerrar o processo relativo à referida queixa.

24 Em 22 de Dezembro de 2004, com base nas conclusões da mencionada decisão definitiva, a IH dirigiu ao presidente da Comissão um pedido de acesso integral aos documentos relativos ao contrato com a seguinte redacção:

«[…] pela presente, tenho a honra de lhe apresentar um pedido formal [destinado] a permitir à [IH] um acesso não restrito aos *dossiers* da Comissão relativos ao [contrato],

incluindo todos os documentos cujo acesso foi recusado até agora pelos seus serviços. Solicito que dê as instruções necessárias com vista a acordar […] uma data próxima para dar cumprimento a este pedido […]

Em apoio deste pedido, faço [referência] à decisão do Provedor de Justiça […] de 14 de Dezembro de 2004 […]

Espero que não seja necessário intentar qualquer acção judicial e que sejam dadas instruções aos vossos serviços [para] assegurar o acesso integral aos *dossiers* em questão. […]

Espero receber uma resposta da sua parte no dia 21 de Janeiro de 2005.

[…]»

25 Em 21 de Janeiro de 2005, em resposta a este pedido, a Comissão enviou à IH uma carta com a seguinte redacção:

«Agradeço a sua carta de 22 de Dezembro de 2004 […], através da qual pede o acesso aos documentos [relativos ao contrato], em conformidade com o Regulamento [n.º] 1049/2001 […].

Não tendo a Comissão tomado ainda uma posição definitiva [sobre] a decisão do Provedor de Justiça de 14 de Dezembro de 2004, esteja certo de que o seu pedido será tratado o mais rapidamente possível.

Agradeço desde já a sua compreensão e apresento-lhe os meus melhores cumprimentos.»

26 Através do acto controvertido, assinado pelo director da Direcção «Apoio às Operações» do Serviço de Cooperação EuropeAid, a Comissão respondeu, em 14 de Fevereiro de 2005, ao pedido apresentado pela IH em 22 de Dezembro de 2004 nos seguintes termos:

«Agradeço a sua carta de 22 de Dezembro de 2004 […], através da qual pede o acesso aos documentos [relativos ao contrato], em conformidade com o Regulamento [n.º] 1049/2001 […].

Em 21 de Janeiro de 2005, informei-o de que a Comissão devia adoptar uma decisão definitiva [sobre] a decisão do Provedor de Justiça de 14 de Dezembro de 2004 antes de responder ao seu pedido.

Tendo a Comissão tomado posição [sobre] a referida decisão, segundo a qual esta instituição não partilha da interpretação feita pelo Provedor de Justiça relativa [ao artigo 4.º, n.ºs 1, alínea b), e 3, segundo parágrafo,] do regulamento acima referido e relativa ao Regulamento [(CE) n.º] 45/2001 [do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de Dezembro de 2000,] relativo à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos comunitários [e à livre circulação desses dados (JO 2001, L 8, p. 1)], decidiu não dar acesso aos documentos que — em sua opinião — estão abrangidos pelo regime das excepções previstas no referido regulamento, como invocadas na comunicação da Comissão ao Provedor de Justiça de 12 de Outubro de 2004.

Lamento assim informá-lo [de que], com excepção dos documentos disponibilizados quando do acesso do seu cliente ao *dossier* [relativo ao contrato] em 26 [de Agosto] de 2002 e dos [cinco] documentos que a Comissão anexou à referida comunicação ao Provedor de Justiça — cujo conteúdo foi transmitido [...] —, a Comissão não tem intenção de pôr à sua disposição outros documentos [...]»

Tramitação processual no Tribunal de Primeira Instância e acórdão recorrido

27 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 11 de Abril de 2005, a IH interpôs recurso de anulação do acto controvertido.

28 Por requerimento separado, a Comissão suscitou uma excepção de inadmissibilidade nos termos do artigo 114.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância. Em 26 de Junho de 2005, a IH apresentou as suas observações sobre essa excepção.

29 Em apoio da mencionada excepção de inadmissibilidade, a Comissão alegava, nomeadamente, que o acto controvertido se limita a confirmar uma decisão adoptada durante o mês de Julho de 2002, contida nas suas cartas de 8 e 26 de Julho de 2002, decisão que não foi objecto de nenhum recurso interposto pela IH no prazo exigido. Consequentemente, o referido acto não constitui um acto impugnável no âmbito de um recurso de anulação interposto nos termos do artigo 230.º CE.

30 Num primeiro momento, o Tribunal de Primeira Instância, nos n.ºs 72 a 75 do acórdão recorrido, qualificou a carta de 8 de Julho de 2002 de resposta inicial a um pedido de acesso aos documentos relativos ao contrato, na acepção do artigo 7.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1049/2001.

31 Num segundo momento, o Tribunal de Primeira Instância, nos n.os 76 a 79 do acórdão recorrido, qualificou a carta de 26 de Julho de 2002 de resposta a um pedido confirmativo, na acepção do artigo 8.º do referido regulamento, dirigida à Comissão pela IH em 11 de Julho de 2002.

32 Num terceiro momento, o Tribunal de Primeira Instância concluiu, no n.º 81 do acórdão recorrido, que, não tendo sido impugnada dentro do prazo, a decisão contida na carta de 26 de Julho de 2002 já se tinha tornado definitiva à data em que o recurso da IH foi interposto.

33 À luz da jurisprudência segundo a qual é inadmissível um recurso de anulação de uma decisão meramente confirmativa de uma decisão anterior que não é impugnada no prazo previsto para esse efeito, o Tribunal de Primeira Instância examinou, por conseguinte, se o acto controvertido constitui um acto meramente confirmativo da decisão de 26 de Julho de 2002.

34 Neste contexto, baseou-se, no n.º 82 do acórdão recorrido, na jurisprudência segundo a qual uma decisão é meramente confirmativa de uma decisão anterior quando não contenha nenhum elemento novo em relação ao acto anterior e não seja precedida de um reexame da situação do destinatário desse acto anterior. Citou, a este respeito, o acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de Dezembro de 1980, Grasselli/Comissão (23/80, Recueil, p. 3709, n.º 18), o despacho do Tribunal de Primeira Instância de 4 de Maio de 1998, BEUC/Comissão (T-84/97, Colect., p. II-795, n.º 52), e o acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 11 de Junho de 2002, AICS/Parlamento (T-365/00, Colect., p. II-2719, n.º 30).

35 A este propósito, o Tribunal de Primeira Instância examinou, antes de mais, nos n.os 83 a 92 do acórdão recorrido, se os elementos invocados pela IH eram susceptíveis de constituir um «elemento novo» na acepção dessa jurisprudência. Concluiu que nem as conclusões do Provedor de Justiça na sua decisão de 14 de Dezembro de 2004 nem os desenvolvimentos e os resultados do inquérito a que este procedeu no âmbito da apreciação da queixa apresentada pela IH constituem elementos novos susceptíveis de distinguir o acto controvertido da carta de 26 de Julho de 2002.

36 Seguidamente, o Tribunal de Primeira Instância verificou se o acto controvertido tinha sido precedido de um «reexame», na acepção da jurisprudência referida no n.º 34 do presente acórdão, da situação da IH. Afastou essa possibilidade nos n.ºs 93 a 100 do acórdão recorrido.

37 Por consequência, o Tribunal de Primeira Instância, no n.º 102 do acórdão recorrido, considerou procedente o argumento da Comissão de que o acto controvertido é meramente confirmativo e, por conseguinte, julgou procedente a excepção de inadmissibilidade suscitada por esta última.

38 Por último, a título exaustivo, o Tribunal de Primeira Instância precisou, nos n.ºs 103 a 110 do acórdão recorrido, que o acto controvertido, mesmo admitindo que não constitui um acto meramente confirmativo da carta de 26 de Julho de 2002, também não pode ser considerado um acto impugnável, uma vez que, nesse caso, deveria ser qualificado de resposta inicial, na acepção do artigo 7.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1049/2001, não susceptível de ser objecto de recurso de anulação nos termos do artigo 230.º CE.

39 Baseando-se nestas considerações, o Tribunal de Primeira Instância, através do acórdão recorrido, declarou inadmissível o recurso da IH.

Pedidos das partes e tramitação processual no Tribunal de Justiça

40 No seu recurso, a IH pede que o Tribunal se digne:

— anular o acórdão recorrido;

— decidir definitivamente a causa quanto ao mérito e anular o acto controvertido ou, a título subsidiário, remeter o processo ao Tribunal de Primeira Instância para que este profira uma nova decisão; e

— condenar a Comissão nas despesas.

41 A Comissão pede que o Tribunal se digne:

— negar provimento ao presente recurso por ser parcialmente inadmissível ou improcedente; e

— condenar a IH nas despesas.

42 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal de Justiça em 21 de Outubro de 2009, a IH pediu ao Tribunal de Justiça que ordenasse a reabertura da fase oral do processo, nos termos do artigo 61.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, aplicável ao recurso de decisão do Tribunal de Primeira Instância por força do artigo 118.º do mesmo regulamento.

Quanto ao pedido de reabertura da fase oral

43 O Tribunal de Justiça pode, oficiosamente ou sob proposta do advogado-geral, ou ainda a pedido das partes, ordenar a reabertura da fase oral do processo, em conformidade com o disposto no artigo 61.º do seu Regulamento de Processo, se considerar que não está suficientemente esclarecido ou que a causa deve ser decidida com base num

argumento que não foi debatido entre as partes (acórdão de 8 de Setembro de 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International, C-42/07, Colect., p. I-7633, n.º 31 e jurisprudência referida).

44 Em contrapartida, o Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia e o seu Regulamento de Processo não prevêem a possibilidade de as partes apresentarem observações em resposta às conclusões apresentadas pelo advogado-geral.

45 Ora, no seu pedido, a IH limita-se a alegar que as conclusões do advogado-geral se baseiam numa interpretação errada do Regulamento n.º 1049/2001.

46 O Tribunal de Justiça, ouvido o advogado-geral, considera que dispõe no presente caso de todos os elementos necessários para decidir o litígio que lhe foi submetido e que o processo não deve ser examinado à luz de um argumento que não foi perante si debatido.

47 Por conseguinte, não há que ordenar a reabertura da fase oral.

Quanto ao presente recurso

48 No acórdão recorrido, o Tribunal de Primeira Instância acolheu, no essencial, a excepção de inadmissibilidade perante si suscitada pela Comissão pelo facto de o acto controvertido não ser um acto impugnável.

49 Em apoio do seu recurso a IH invoca três fundamentos. O primeiro fundamento é relativo à qualificação errada da decisão contida na carta de 26 de Julho de 2002 como resposta a um pedido confirmativo, na acepção do artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1049/2001. O segundo e terceiro fundamentos, que dizem respeito ao acto controvertido, são relativos, respectivamente, à qualificação errada do referido acto como acto meramente confirmativo da mencionada decisão e à qualificação errada desse acto como resposta inicial, na acepção do artigo 7.º, n.º 1, do mesmo regulamento.

50 Importa antes de mais analisar em conjunto o segundo e terceiro fundamentos.

51 Segundo jurisprudência assente, apenas são susceptíveis de recurso de anulação as medidas que produzam efeitos jurídicos vinculativos que afectem os interesses do recorrente, alterando de forma caracterizada a situação jurídica deste (v., designadamente, acórdão de 12 de Setembro de 2006, Reynolds Tobacco e o./Comissão, C-131/03 P, Colect., p. I-7795, n.º 54 e jurisprudência referida).

52 Decorre também de jurisprudência bem assente relativa à admissibilidade dos recursos de anulação que há que atender à própria essência dos actos impugnados e à intenção dos seus autores na qualificação desses actos. A este respeito, constituem, em princípio, actos impugnáveis as medidas que fixam definitivamente a posição da Comissão no termo de um procedimento administrativo e que visam produzir efeitos jurídicos vinculativos susceptíveis de afectar os interesses do recorrente, com excepção das medidas intermédias cujo objectivo é preparar a decisão final, que não produzem tais efeitos, bem como actos meramente confirmativos de um acto anterior não impugnado dentro do prazo (v., neste sentido, acórdão de 17 de Julho de 2008, Athinaïki Techniki/ /Comissão, C-521/06 P, Colect., p. I-5829, n.º 42).

53 No que se refere ao Regulamento n.º 1049/2001, importa observar que os seus artigos 7.º e 8.º, ao preverem um procedimento em duas fases, têm como objectivo permitir, por um lado, um tratamento rápido e fácil dos pedidos de acesso aos documentos das instituições em causa e, por outro, de forma prioritária, a resolução amigável dos diferendos que possam eventualmente surgir. Nos casos em que esses

diferendos não podem ser resolvidos entre as partes, o n.º 1 do mencionado artigo 8.º prevê duas vias de recurso, a saber, o recurso judicial e a apresentação de queixa ao Provedor de Justiça.

54 O referido procedimento, na medida em que prevê a apresentação de um pedido confirmativo, permite designadamente à instituição em causa reexaminar a sua posição antes de adoptar uma decisão definitiva de recusa susceptível de ser objecto de recurso nos órgãos jurisdicionais da União. Esse procedimento permite tratar com mais rapidez os pedidos iniciais e, por conseguinte, corresponder mais frequentemente às expectativas do requerente, sem deixar de permitir a essa instituição adoptar uma posição fundamentada antes de recusar definitivamente o acesso aos documentos solicitados pelo requerente, designadamente se este reitera o seu pedido de divulgação dos mesmos apesar de uma recusa fundamentada da mencionada instituição.

55 Para determinar se um acto pode ser objecto de recurso nos termos do artigo 230.º CE, é ao seu conteúdo, mais do que à sua apresentação formal, que se deve atender (v. acórdão de 11 de Novembro de 1981, IBM/Comissão, 60/81, Recueil, p. 2639, n.º 9).

56 Cumpre, além disso, salientar que o Regulamento n.º 1049/2001 confere um direito de acesso muito amplo aos documentos das instituições em causa, na medida em que o exercício desse direito não está sujeito, nos termos do artigo 6.º, n.º 1, deste regulamento, a uma justificação do pedido. Acresce que, nos termos do artigo 4.º, n.º 7, do mesmo regulamento, as excepções previstas nos n.ºs 1 a 3 deste artigo só são aplicáveis durante o período em que a protecção jurídica se justifique com base no conteúdo do documento.

57 Daqui resulta que uma pessoa pode apresentar um novo pedido de acesso relativamente a documentos aos quais o acesso lhe foi anteriormente negado. Esse pedido obriga a instituição em causa a examinar se a anterior recusa de acesso permanece justificada face a uma alteração da situação jurídica ou factual entretanto ocorrida.

58 A este respeito, deve concluir-se que o acto controvertido constitui, tanto à luz do seu conteúdo, que se refere explicitamente a uma «posição definitiva» da Comissão, como do contexto no qual o acto foi adoptado, uma recusa definitiva da Comissão em divulgar a totalidade dos documentos solicitados pela IH. Esta recusa pôs termo a uma longa série de diligências levadas a cabo de forma contínua por esta última durante quase três anos, recordadas nos n.os 11 a 26 do presente acórdão, com vista a obter o acesso aos documentos relativos ao contrato e das quais fazem parte diversos pedidos apresentados pela IH nesse sentido.

59 Como foi dito no n.º 57 do presente acórdão, a IH podia apresentar novos pedidos de acesso aos referidos documentos sem que a Comissão lhe pudesse opor as anteriores recusas de acesso.

60 Do mesmo modo, em circunstâncias como as do presente litígio, a Comissão não pode utilmente afirmar que a IH deveria, depois de ter recebido a comunicação do acto controvertido, ter formulado um novo pedido e esperado que essa instituição lhe opusesse uma nova recusa para que esta pudesse ser considerada um acto definitivo e, portanto, impugnável. Com efeito, independentemente do facto de a Comissão não ter, no acto controvertido, informado a IH do seu direito de apresentar um pedido confirmativo, tal diligência por parte desta última não poderia levar ao resultado por si pretendido, tendo em conta o facto de a Comissão, como resulta do parecer fundamentado e da divulgação de cinco documentos no âmbito do procedimento submetido ao Provedor de Justiça, ter examinado pormenorizadamente o pedido de acesso apresentado pela IH e ter definido de forma clara e definitiva a sua posição sobre a recusa de acesso aos documentos solicitados.

61 Exigir que essa diligência fosse efectuada seria, além disso, contrário ao objectivo do procedimento estabelecido no Regulamento n.º 1049/2001, que visa assegurar um acesso rápido e fácil aos documentos das instituições em causa.

62 Em face do exposto, há que concluir que foi sem razão que o Tribunal de Primeira Instância considerou que o acto controvertido não constitui um acto impugnável,

susceptível de ser objecto de recurso de anulação nos termos do artigo 230.º CE. Com efeito, resulta das considerações precedentes que, contrariamente ao que o Tribunal de Primeira Instância declarou, o recurso desse acto é admissível.

63 Consequentemente, o segundo e terceiro fundamentos invocados pela IH em apoio do seu pedido são procedentes. Há assim que julgar procedente o recurso e anular o acórdão recorrido, sem que seja necessário examinar o primeiro fundamento.

Quanto ao recurso em primeira instância

64 Nos termos do artigo 61.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça, este último pode, em caso de anulação da decisão do Tribunal de Primeira Instância, decidir definitivamente o litígio, se este estiver em condições de ser julgado.

65 Contudo, nesta fase do processo, o Tribunal de Justiça não pode decidir de mérito do recurso interposto pela IH no Tribunal de Primeira Instância. Este aspecto do litígio implica, com efeito, o exame de fundamentos e de elementos que não foram objecto de discussão no Tribunal de Primeira Instância, dado que este se limitou a pronunciar-se sobre uma excepção de inadmissibilidade deduzida em requerimento separado. Nestas condições, o processo não está, quanto ao mérito do litígio, em condições de ser julgado. Em contrapartida, o Tribunal de Justiça dispõe dos elementos necessários para decidir definitivamente sobre a excepção de inadmissibilidade suscitada pela Comissão no decurso do processo em primeira instância.

66 Pelos motivos expostos nos n.os 51 a 62 do presente acórdão, a referida excepção de inadmissibilidade, baseada no facto de o acto controvertido não ser susceptível de ser objecto de um recurso de anulação, deve ser julgada improcedente.

67 Consequentemente, deve remeter-se o processo ao Tribunal Geral para que este aprecie o recurso da IH de anulação do acto controvertido.

Quanto às despesas

68 Nos termos do artigo 122.º, primeiro parágrafo, do Regulamento de Processo, se o recurso for julgado procedente e o Tribunal de Justiça decidir definitivamente o litígio, decidirá igualmente sobre as despesas. Nos termos do artigo 69.º, n.º 2, deste mesmo regulamento, aplicável aos recursos de decisões do Tribunal de Primeira Instância por força do seu artigo 118.º, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido.

69 Tendo o recurso sido julgado procedente e tendo o Tribunal de Justiça julgado improcedente a excepção de inadmissibilidade suscitada pela Comissão, há que condenar esta nas despesas relativas ao presente recurso, bem como nas da primeira instância relativas à excepção de inadmissibilidade, de acordo com os pedidos da IH, e quanto ao restante reservar para final a decisão sobre as despesas.

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

1) **O acórdão do Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias de 5 de Junho de 2008, Internationaler Hilfsfonds/Comissão (T-141/05), é anulado.**

2) **A excepção de inadmissibilidade suscitada pela Comissão das Comunidades Europeias no Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias é julgada improcedente.**

3) O processo é remetido ao Tribunal Geral da União Europeia para que este decida sobre o pedido da Internationaler Hilfsfonds eV de anulação da decisão da Comissão das Comunidades Europeias, de 14 de Fevereiro de 2005, que lhe recusa o acesso a determinados documentos por esta detidos.

4) A Comissão Europeia é condenada nas despesas da presente instância, bem como nas da primeira instância relativas à excepção de inadmissibilidade.

5) Reserva-se para final a decisão sobre as despesas quanto ao restante.

Assinaturas