Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Nona Secção Alargada)

10 de julho de 2024*

«Acesso aos documentos — Regulamento (CE) n.º 1049/2001 — Documentos relativos à correspondência dirigida à Comissão pelas autoridades húngaras sobre um projeto de convite à apresentação de propostas cofinanciado pela União no âmbito dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento — Documentos emanados de um Estado-Membro — Oposição manifestada pelo Estado-Membro — Exceção relativa à proteção do processo decisório — Conceito de "documentos relacionados com uma matéria sobre a qual a instituição não tenha decidido" — Dever de fundamentação — Cooperação leal»

No processo T-104/22,

Hungria, representada por M. Fehér e G. Koós, na qualidade de agentes,

recorrente,

contra

Comissão Europeia, representada por C. Ehrbar, A. Spina e A. Tokár, na qualidade de agentes,

recorrida

O TRIBUNAL GERAL (Nona Secção Alargada),

composto por: L. Truchot, presidente, H. Kanninen, E. Buttigieg, M. Sampol Pucurull (relator) e T. Perišin, juízes,

secretária: A. Juhász-Tóth, administradora,

vistos os autos,

visto o Despacho de 8 de junho de 2022, Hungria/Comissão (T-104/22 R, não publicado, EU:T:2022:351), pelo qual o presidente do Tribunal Geral deferiu o pedido de medidas provisórias e reservou para final a decisão quanto às despesas,

após a audiência de 11 de outubro de 2023,

profere o presente

* Língua do processo: húngaro.

Acórdão

1 Através do seu recurso interposto ao abrigo do artigo 263.º TFUE, a Hungria pede a anulação da Decisão da Comissão Europeia, de 14 de dezembro de 2021, que concede a um terceiro requerente, ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (JO 2001, L 145, p. 43), o acesso à correspondência dirigida à Comissão pelas autoridades húngaras sobre um projeto de convite à apresentação de propostas (a seguir «decisão recorrida»).

Antecedentes do litígio

2 A Comissão adotou, no âmbito da programação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (a seguir «FEEI») para o período compreendido entre 1 de janeiro de 2014 e 31 de dezembro de 2023, o programa operacional relativo ao desenvolvimento dos recursos humanos para a desinstitucionalização das pessoas portadoras de deficiência que vivem atualmente em instituições na Hungria (EFOP), sob proposta da Hungria, em conformidade com o Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho (JO 2013, L 347, p. 320, retificação no JO 2016, L 200, p. 140).

3 No âmbito do programa operacional acima referido, a autoridade de gestão designada pelas autoridades húngaras para a execução do referido programa elaborou um projeto de convite à apresentação de propostas com o número de código «EFOP 2.2.5», intitulado «Melhoria da transição dos cuidados de saúde em estabelecimento para os serviços de proximidade — substituição do alojamento institucional até 2023» (a seguir «convite à apresentação de propostas EFOP 2.2.5»).

4 Em 30 de abril de 2021, foi dirigido à Comissão um pedido de acesso, com a referência GESTDEM 2021/2808, que visava a totalidade da correspondência oficial entre a Comissão e as autoridades húngaras sobre o convite à apresentação de propostas EFOP 2.2.5, em aplicação do Regulamento n.º 1049/2001.

5 Quanto aos onze documentos identificados pela Comissão como abrangidos pelo âmbito do pedido de acesso, cinco provinham das autoridades húngaras, ou seja, os seguintes documentos:

– uma mensagem de correio eletrónico das autoridades húngaras de 11 de março de 2020, referência Ares (2021) 3279157, que inclui dois anexos;

– uma carta das autoridades húngaras à Comissão, de 19 de junho de 2020, referência Ares (2020) 3193726;

– uma carta das autoridades húngaras à Comissão, de 6 de agosto de 2020, referência Ares (2020) 4141947;

– uma carta das autoridades húngaras à Comissão, de 5 de janeiro de 2021, referência Ares (2021) 401802;

– uma carta das autoridades húngaras à Comissão, de 14 de abril de 2021, referência Ares (2021) 2528382.

6 No âmbito do procedimento de consulta previsto no artigo 4.º, n.os 4 e 5, do Regulamento n.º 1049/2001, as autoridades húngaras informaram a Comissão, por carta de 28 de maio de 2021, de que se opunham a que fosse dado acesso aos documentos emanados das mesmas, com fundamento na exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001. As autoridades húngaras salientaram que, visto que o processo decisório relativo ao convite à apresentação de propostas EFOP 2.2.5 ainda estava em curso, a divulgação, nesta fase, dos referidos documentos prejudicaria gravemente os princípios da igualdade de tratamento, da não discriminação e da transparência, uma vez que os potenciais beneficiários teriam podido aceder a informações suscetíveis de lhes conferir uma vantagem concorrencial desleal.

7 Em 16 de junho de 2021, a Comissão concedeu ao terceiro requerente, sob reserva da proteção dos dados pessoais, o acesso a seis dos onze documentos identificados como abrangidos pelo âmbito de aplicação do pedido de divulgação, mas recusou conceder-lhe acesso aos cinco documentos emanados das autoridades húngaras em aplicação da exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001 (a seguir «decisão inicial»).

8 Em 6 de julho de 2021, o terceiro requerente apresentou um pedido confirmativo à Comissão, em conformidade com o artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001 (a seguir «pedido confirmativo»).

9 Em 13 de outubro de 2021, na sequência do pedido confirmativo, o secretário-geral da Comissão consultou novamente as autoridades húngaras e informou-as de que, após ter examinado a aplicabilidade de todas as exceções enumeradas no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001, lhe parecia que o acesso aos documentos enumerados no n.º 5, *supra*, só podia ser recusado com fundamento na proteção dos dados pessoais.

10 No exame do pedido confirmativo, a Comissão identificou documentos adicionais como estando abrangidos pelo pedido de acesso, incluindo quatro documentos emanados das autoridades húngaras (a seguir, em conjunto com os documentos identificados no n.º 5, *supra*, «documentos controvertidos»), ou seja, os seguintes documentos:

– uma mensagem de correio eletrónico das autoridades húngaras, de 10 de março de 2020, referência Ares (2020) 1532153;

– uma mensagem de correio eletrónico das autoridades húngaras de 30 de abril de 2020, referência Ares (2020) 2352996, que inclui um anexo;

– uma mensagem de correio eletrónico das autoridades húngaras de 21 de outubro de 2020, referência Ares (2020) 5761728, que inclui dois anexos;

– uma mensagem de correio eletrónico das autoridades húngaras de 25 de novembro de 2020, referência Ares (2020) 7120859, que inclui um anexo.

11 Por mensagem de correio eletrónico de 28 de outubro de 2021, as autoridades húngaras reiteraram a sua posição de que não devia ser concedido nenhum acesso aos documentos delas emanados com base na exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001.

12 Através da decisão recorrida, a Comissão pronunciou-se sobre o pedido confirmativo do terceiro requerente e concedeu-lhe acesso, de forma expurgada dos dados pessoais, aos documentos controvertidos, apesar da oposição manifestada pelas autoridades húngaras. A este respeito, a Comissão procedeu a uma avaliação dos argumentos apresentados pelas autoridades húngaras e concluiu que os referidos argumentos não demonstravam, *prima facie*, a aplicabilidade da exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001.

13 Por carta de 15 de dezembro de 2021, a Comissão informou a Hungria da adoção da decisão recorrida.

Pedidos das partes

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

– anular a decisão recorrida;

– condenar a Comissão nas despesas.

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

– negar provimento ao recurso;

– condenar a Hungria nas despesas.

Questão de direito

16 A Hungria invoca formalmente dois fundamentos de recurso:

17 Em primeiro lugar, há que observar que a Hungria, nos seus articulados, se refere ao artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001, sem precisar se se trata do primeiro ou do segundo parágrafo deste número ou do n.º 3 considerado no seu todo. Todavia, os desenvolvimentos da Hungria põem em evidência o facto de que não se refere ao conjunto do referido n.º 3, uma vez que, na realidade, os referidos desenvolvimentos apenas dizem respeito a uma alegada violação do artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001.

18 Em segundo lugar, importa recordar que, segundo a jurisprudência, o Tribunal Geral deve interpretar os fundamentos mais ao nível da sua substância do que da respetiva qualificação e proceder, por conseguinte, à qualificação dos fundamentos e dos argumentos da petição (v. Acórdão de 5 de setembro de 2014, Éditions Odile Jacob/Comissão, T-471/11, EU:T:2014:739, n.º 51 e jurisprudência referida).

19 A este respeito, os dois fundamentos formalmente invocados pela Hungria constituem, na realidade, as duas partes de um mesmo fundamento, relativo à violação do artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001. Por outro lado, como resulta da análise da substância dos articulados da Hungria, no âmbito do primeiro fundamento, esta última invoca

uma insuficiência de fundamentação da decisão recorrida e uma violação do princípio da cooperação leal. Além disso, a Hungria sustenta que, se o Tribunal Geral devesse decidir que o artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 não se aplica ao caso em apreço, haveria que aplicar o n.º 2, terceiro travessão, do mesmo artigo.

20 Nestas condições, o Tribunal Geral considera que a Hungria invoca, em substância, quatro fundamentos, relativos, o primeiro, à insuficiência de fundamentação da decisão recorrida, o segundo, à violação do princípio da cooperação leal, o terceiro, à violação do artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 e, o quarto, à violação do artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001.

Quanto ao primeiro fundamento, relativo à fundamentação insuficiente da decisão recorrida

21 A Hungria considera que os fundamentos da decisão recorrida não lhe permitem apreciar, por um lado, as razões pelas quais a exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 não é aplicável no caso em apreço e, por outro, se a Comissão examinou realmente se o acesso aos documentos controvertidos podia prejudicar concreta e efetivamente o processo decisório.

22 Por outro lado, a Hungria critica a Comissão por não ter fundamentado de forma suficiente as razões pelas quais a decisão recorrida se afasta da sua prática decisória anterior.

23 A Comissão contesta os argumentos da Hungria.

24 Há que recordar que, como resulta de jurisprudência constante, a fundamentação exigida pelo artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE, e pelo artigo 41.º, n.º 2, alínea c), da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta») deve ser adaptada à natureza do ato em causa e deve deixar transparecer, de forma clara e inequívoca, o raciocínio da instituição, autora do ato, de forma que permita aos interessados conhecer as razões da medida adotada e ao órgão jurisdicional competente exercer a sua fiscalização. A exigência de fundamentação deve ser apreciada em função das circunstâncias do caso em apreço, designadamente do conteúdo do ato, da natureza dos fundamentos invocados e do interesse que os destinatários ou outras pessoas direta e individualmente afetadas pelo ato podem ter em obter explicações. Não se exige que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, uma vez que a questão de saber se a fundamentação de um ato satisfaz as exigências das disposições acima mencionadas deve ser apreciada tendo em conta não só o seu teor mas também o seu contexto e o conjunto das regras jurídicas que regulam a matéria em causa (v., neste sentido, Acórdãos de 1 de fevereiro de 2007, Sison/Conselho, C-266/05 P, EU:C:2007:75, n.º 80 e jurisprudência referida, e de 3 de maio de 2018, Malta/Comissão, T-653/16, EU:T:2018:241, n.º 53 e jurisprudência referida).

25 Em especial, há que observar que, quando uma instituição decide conceder a um terceiro requerente o acesso a um documento emanado de um Estado-Membro não obstante a oposição deduzida por esse Estado em conformidade com o artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1049/2001, a fundamentação dessa decisão pode resultar quer da decisão de divulgação dirigida ao terceiro requerente quer do ato pelo qual a instituição em causa informa o referido Estado-Membro da adoção dessa decisão, uma vez que esse ato faz parte do contexto em que a decisão de divulgação foi adotada.

26 No caso em apreço, em primeiro lugar, resulta da decisão recorrida que o secretário-geral da Comissão examinou se a Hungria tinha baseado a sua oposição nas exceções materiais previstas no artigo 4.º, n.ºs 1 a 3, do Regulamento n.º 1049/2001 e se esta tinha fundamentado devidamente a sua posição a este respeito. Em segundo lugar, a Comissão referiu a oposição das autoridades húngaras à divulgação dos documentos controvertidos com fundamento na exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001, bem como as razões invocadas por estas últimas para se oporem à referida divulgação. No entanto, a Comissão concluiu que as explicações fornecidas pelas autoridades húngaras não justificavam a aplicação da exceção por elas invocada. Assim, a Comissão decidiu conceder ao terceiro requerente acesso aos documentos em causa, sob uma forma expurgada dos dados pessoais.

27 É certo que a decisão recorrida não contém uma fundamentação exaustiva relativamente às razões pelas quais a Comissão considerou que o artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001 não era aplicável. Todavia, dado que a referida decisão tinha por destinatário o terceiro requerente e que não tinha por objeto recusar o acesso aos documentos controvertidos, a Comissão não estava obrigada a explicar nessa decisão, de forma exaustiva, as razões pelas quais considerou que o pedido da Hungria de não divulgar esses documentos não tinha fundamento e, nomeadamente, que o artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001 não era aplicável ao caso em apreço.

28 Por outro lado, a carta de 15 de dezembro de 2021 que, como indicado no n.º 25, *supra*, faz parte do contexto da decisão recorrida, contém uma exposição mais precisa das razões pelas quais a Comissão considerou que a exceção mencionada no artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001 não era aplicável aos documentos controvertidos. Para este efeito, antes de mais, a Comissão salientou que resultava do artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do referido regulamento que os documentos suscetíveis de serem abrangidos por esta disposição deviam dizer respeito a uma questão sobre a qual uma instituição não tinha decidido. Em seguida, a Comissão indicou que os documentos controvertidos diziam respeito ao convite à apresentação de propostas EFOP 2.2.5, financiado no âmbito da gestão partilhada, e que, em conformidade com o artigo 34.º, n.º 3, alínea d), do Regulamento n.º 1303/2013, a autoridade de gestão nacional estava encarregada da preparação e da publicação dos convites à apresentação de propostas. Por último, a Comissão indicou que o Regulamento n.º 1303/2013 não previa nenhuma tomada de decisão da sua parte no âmbito da preparação e da aprovação de um convite à apresentação de propostas regido pelo Regulamento n.º 1303/2013.

29 Além disso, a Comissão indicou que, segundo jurisprudência constante, a aplicação da exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001 pressupunha que se demonstrasse que o acesso aos documentos controvertidos 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. Ora, no caso em apreço, o acesso aos documentos controvertidos não podia, segundo a Comissão, prejudicar concreta e efetivamente um eventual processo decisório. Para o efeito, esta indicou que as autoridades húngaras tinham aceitado, no âmbito de outro pedido de acesso, com a referência GESTDEM 2020/1513, também respeitante ao convite à apresentação de propostas EFOP 2.2.5 e que abrangia documentos semelhantes àqueles cuja divulgação era pedida, que a Comissão concedesse acesso a esses documentos. Por outro lado, a Comissão salientou que uma parte dos documentos pedidos, nomeadamente o próprio projeto de convite à apresentação de propostas, eram públicos.

30 Por conseguinte, tais indicações são suscetíveis de permitir à Hungria compreender as razões pelas quais a Comissão decidiu conceder ao terceiro requerente o acesso aos documentos controvertidos e ao órgão jurisdicional competente exercer a fiscalização que lhe compete.

31 A Hungria critica também a Comissão por se ter afastado, sem fundamentação específica, da sua prática decisória anterior. Em especial, a Hungria salienta que, tanto no tratamento do pedido de acesso com a referência GESTDEM 2020/1513 como na decisão inicial, a Comissão tinha recusado conceder acesso aos documentos emanados das autoridades húngaras com base no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001.

32 É verdade, a este respeito, que, segundo jurisprudência constante, embora uma decisão da Comissão que se situe na linha de uma prática decisória constante possa ser fundamentada de forma sucinta, nomeadamente através de uma referência a essa prática, quando a mesma vá sensivelmente mais longe do que as decisões anteriores, a Comissão deve desenvolver o seu raciocínio de forma explícita (v. Acórdão de 10 de julho de 2019, Comissão/Icap e o., C-39/18 P, EU:C:2019:584, n.º 28 e jurisprudência referida; v., igualmente, neste sentido, Acórdão de 3 de maio de 2018, Malta/Comissão, T-653/16, EU:T:2018:241, n.º 54).

33 Todavia, há que observar que a Hungria se limita, para demonstrar a existência de tal prática decisória, a remeter, por um lado, para a decisão inicial e, por outro, para o pedido de acesso anterior com a referência GESTDEM 2020/1513, indicando que a Comissão tinha inicialmente recusado conceder ao terceiro requerente o acesso aos documentos pedidos na sequência da oposição das autoridades húngaras com base no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001. Ora, a mera invocação da decisão inicial e do anterior pedido de acesso não pode demonstrar a existência de uma prática decisória constante relativa ao tratamento dos pedidos de acesso relativos ao convite à apresentação de propostas EFOP 2.2.5.

34 Por outro lado, há que observar que é certo que, na decisão inicial, a Direção-Geral da Política Regional e Urbana da Comissão recusou conceder acesso aos documentos emanados das autoridades húngaras com base no artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001.

35 No entanto, há que recordar que, segundo jurisprudência constante, por força do artigo 8.º do Regulamento n.º 1049/2001, a resposta a um pedido inicial de acesso, na aceção do artigo 7.º do mesmo regulamento, constitui apenas uma primeira tomada de posição, que confere ao recorrente a possibilidade de convidar, no caso concreto, o secretário-geral da Comissão a reexaminar a posição em causa (v. Acórdão de 28 de março de 2017, Deutsche Telekom/Comissão, T-210/15, EU:T:2017:224, n.º 80 e jurisprudência referida).

36 Consequentemente, só a medida adotada pelo secretário-geral da Comissão, uma vez que tem a natureza de uma decisão e substitui integralmente a tomada de posição que a precede, é suscetível de produzir efeitos jurídicos que podem afetar os interesses do requerente ou, como no caso em apreço, os do Estado-Membro dos quais emanam os documentos e que se opôs à sua divulgação (v., neste sentido, Acórdão de 28 de março de 2017, Deutsche Telekom/Comissão, T-210/15, EU:T2017:224, n.º 81 e jurisprudência referida).

37 Assim, a Comissão não estava de modo nenhum obrigada a explicar as razões pelas quais, na decisão recorrida que foi adotada em resposta ao pedido confirmativo, se afastou da decisão inicial. Com efeito, a Comissão estava apenas obrigada a fundamentar a solução a que chegou.

38 Por conseguinte, o primeiro fundamento deve ser julgado improcedente.

Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação do princípio da cooperação leal

39 O segundo fundamento comporta duas acusações. A Hungria alega, por um lado, que a Comissão não deu às autoridades húngaras a possibilidade de exporem melhor os seus motivos ou de os reavaliar e, por outro, que a Comissão não examinou oficiosamente a possibilidade de aplicar a exceção relativa à proteção da «política financeira, monetária ou económica da Comunidade ou de um Estado-Membro» enquanto interesse público, na aceção do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 1049/2001, ou ainda a exceção relativa à confidencialidade dos «objetivos de atividades de inspeção, inquérito e auditoria», na aceção do artigo 4.º, n.º 2, deste regulamento.

40 A Comissão contesta os argumentos da Hungria.

41 A título preliminar, há que recordar que o artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1049/2001, que enuncia que um Estado-Membro pode solicitar a uma instituição que não divulgue um documento emanado desse Estado-Membro sem o seu prévio acordo, abre ao Estado-Membro em causa a possibilidade de participar na decisão a adotar pela instituição e institui, para o efeito, um processo de tomada de decisão para determinar se as exceções materiais enumeradas nos n.ºs 1 a 3 do artigo 4.º desse regulamento se opõem a que seja facultado o acesso ao documento em causa. Contudo, o artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1049/2001 não confere a este Estado-Membro um direito de veto geral e incondicional para se opor discricionariamente à divulgação de documentos que dele emanam e que estão na posse de uma instituição (v., neste sentido, Acórdão de 18 de julho de 2017, Comissão/Breyer, C-213/15 P, EU:C:2017:563, n.º 43).

42 Deste modo, uma vez que a implementação das regras do direito da União Europeia está confiada conjuntamente à instituição e ao Estado-Membro que exerceu a faculdade concedida pelo artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1049/2001 e que, por isso, essa implementação depende do diálogo que se deve estabelecer entre eles, estes são obrigados, de acordo com o dever de cooperação leal enunciado no artigo 4.º, n.º 3, TUE, a agir e a cooperar de forma que as referidas regras possam ter uma aplicação efetiva (v., neste sentido, Acórdão de 18 de dezembro de 2007, Suécia/Comissão, C-64/05 P, EU:C:2007:802, n.º 85).

43 Antes de mais, daqui resulta que a instituição a quem tenha sido apresentado um pedido de acesso a um documento emanado de um Estado-Membro e este mesmo Estado-Membro devem, quando esse pedido tiver sido notificado por essa instituição ao referido Estado-Membro, iniciar imediatamente um diálogo leal relativo à aplicação eventual das exceções previstas no artigo 4.º, n.ºs 1 a 3, do Regulamento n.º 1049/2001 (v., neste sentido, Acórdão de 18 de dezembro de 2007, Suécia/Comissão, C-64/05 P, EU:C:2007:802, n.º 86).

44 Em seguida, o Estado-Membro em causa que, no termo desse diálogo, se oponha à divulgação do documento em causa é obrigado a fundamentar essa oposição à luz das referidas exceções (Acórdão de 18 de dezembro de 2007, Suécia/Comissão, C-64/05 P, EU:C:2007:802, n.º 87).

45 Com efeito, a instituição não pode dar seguimento à oposição manifestada por um Estado-Membro à divulgação de um documento que dele emana se essa oposição não tiver qualquer fundamentação ou se a fundamentação aduzida não for articulada por referência às exceções enumeradas no artigo 4.º, n.ºs 1 a 3, do Regulamento n.º 1049/2001. Quando, apesar do convite expresso nesse sentido dirigido pela instituição ao Estado-Membro em causa, este continuar a não lhe fornecer essa fundamentação, a referida instituição deve, se considerar, por seu turno, que não se aplica nenhuma das referidas exceções, dar acesso ao documento solicitado (Acórdão de 18 de dezembro de 2007, Suécia/Comissão, C-64/05 P, EU:C:2007:802, n.º 88).

46 Por último, o diálogo leal que caracteriza o processo de tomada de decisão instituído pelo artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1049/2001 implica também a obrigação de a instituição em causa permitir ao Estado-Membro expor melhor os seus fundamentos ou os reavaliar para que estes possam ser considerados, *prima facie*, defensáveis (v., neste sentido, Acórdão de 5 de abril de 2017, França/Comissão, T-344/15, EU:T:2017:250, n.º 48 e jurisprudência referida).

47 No caso em apreço, no que respeita à primeira acusação, como resulta da carta de 13 de outubro de 2021, enviada pela Comissão às autoridades húngaras, a Comissão, na sequência do pedido confirmativo do terceiro requerente, iniciou imediatamente um diálogo com as autoridades húngaras sobre a eventual aplicação das exceções previstas no artigo 4.º, n.ºs 1 a 3, do Regulamento n.º 1049/2001. A este título, antes de mais, esta informou as referidas autoridades de que, à primeira vista, após ter examinado a aplicabilidade das exceções enumeradas no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001, considerava que o acesso aos documentos mencionados no n.º 5, *supra*, só podia ser recusado com fundamento na proteção dos dados pessoais. Em seguida, tendo em conta a apreciação preliminar efetuada, a Comissão pediu às autoridades húngaras que precisassem sobre que exceção, entre as enumeradas no artigo 4.º do referido regulamento, estas consideravam que o acesso aos documentos acima referidos podia ser recusado. Por último, pediu às autoridades húngaras que fundamentassem a sua eventual oposição à luz das referidas exceções.

48 Resulta do exposto, por um lado, que a Comissão indicou às autoridades húngaras que considerava que a exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001 não era, à primeira vista, aplicável e, por outro, que deu às referidas autoridades a possibilidade de contradizerem esta análise ou de apresentarem um raciocínio alternativo, convidando-as a apresentar justificações pormenorizadas e fundamentadas.

49 Por conseguinte, a Hungria não pode afirmar que a Comissão não lhe deu a possibilidade de mais bem expor os seus fundamentos ou de invocar outros possíveis motivos de recusa antes de adotar a decisão recorrida.

50 Quanto à segunda acusação, importa salientar que, como resulta da carta de 13 de outubro de 2021, a Comissão informou as autoridades húngaras de que tinha examinado a aplicabilidade de todas as exceções enumeradas no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001 e que concluía daí que o acesso só podia ser recusado com fundamento na proteção dos dados pessoais.

51 Por outro lado, há que observar que a Hungria não baseou a sua oposição à divulgação dos documentos controvertidos nas disposições do artigo 4.º, n.ºs 1 ou 2, do Regulamento n.º 1049/2001.

52 Por conseguinte, a Hungria não pode acusar a Comissão de não ter explicado, na decisão recorrida, as razões pelas quais considerou que as exceções relativas à proteção da «política financeira, monetária ou económica da Comunidade ou de um Estado-Membro» e dos «objetivos de atividades de inspeção, inquérito e auditoria» não eram aplicáveis no caso em apreço.

53 Por conseguinte, há que julgar o segundo fundamento improcedente.

Quanto ao terceiro fundamento, relativo à violação do artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001

54 O terceiro fundamento divide-se em três partes.

55 No âmbito da primeira parte, a Hungria considera, em substância, que o artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 é aplicável no presente processo, visto estar em curso um processo decisório da Comissão. A título subsidiário, no âmbito da segunda parte, a Hungria sustenta que, mesmo na falta de processo decisório da Comissão, o artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 deve ser interpretado como protegendo também o processo da autoridade de gestão nacional encarregada de finalizar um projeto de convite à apresentação de propostas regido pelo Regulamento n.º 1303/2013, como o convite à apresentação de propostas EFOP 2.2.5. Por último, no âmbito da terceira parte, a Hungria sustenta que a divulgação dos documentos controvertidos representa um prejuízo efetivo, grave e concreto para o processo decisório em curso atinente à finalização do convite à apresentação de propostas EFOP 2.2.5.

Quanto à primeira parte do terceiro fundamento, relativa à existência de um processo decisório da Comissão em curso

56 Esta primeira parte é composta por duas acusações.

57 Em apoio da primeira acusação, a Hungria sustenta que, embora caiba à autoridade de gestão nacional adotar a decisão sobre a finalização do convite à apresentação de propostas EFOP 2.2.5, não se pode ignorar que esta decisão é tomada no contexto de uma gestão partilhada dos FEEI. Para este efeito, a Hungria alega que, tendo em conta os poderes de auditoria da Comissão e a possibilidade de esta efetuar correções financeiras, é do interesse da autoridade de gestão nacional seguir as orientações que recebe da Comissão. Assim, num domínio que afeta os recursos financeiros da União e no qual a Comissão assegura uma utilização legal e regular dos FEEI, é certo que a decisão é tomada pela autoridade de gestão nacional, mas no quadro definido pela instituição e sob o seu controlo posterior, o que demonstra uma participação da Comissão no processo decisório.

58 Em apoio da segunda acusação, a Hungria alega que a Comissão dispõe de prerrogativas em matéria de alteração dos programas operacionais regidos pelo Regulamento n.º 1303/2013. Ora, a Hungria sustenta que pretende apresentar um pedido devidamente fundamentado de alterações do programa operacional, que pode afetar a atribuição dos recursos atinentes ao convite à apresentação de propostas EFOP 2.2.5 Por outro lado, a Hungria contesta o facto de o processo decisório da Comissão destinado à aprovação de um pedido de alteração de um programa operacional só decorrer após a apresentação do pedido formal de alteração do referido programa. Segundo a Hungria, é a partir do momento em que se instaura um diálogo entre o Estado-Membro e a Comissão para determinar a orientação da futura alteração que começa o processo decisório da Comissão na aceção do artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001.

59 A Comissão contesta os argumentos da Hungria.

60 A título preliminar, há que recordar que, nos termos do seu considerando 1, o Regulamento n.º 1049/2001 se inscreve na vontade, expressa no artigo 1.º, segundo parágrafo, TUE, de assinalar uma nova etapa no processo de criação de uma «união cada vez mais estreita entre os povos da Europa», em que as decisões serão tomadas de uma forma tão aberta quanto possível e ao nível mais próximo possível dos cidadãos (v. Acórdão de 22 de janeiro de 2020, MSD Animal Health Innovation e Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, n.º 48 e jurisprudência referida).

61 Este objetivo fundamental da União está refletido também, por um lado, no artigo 15.º, n.º 1, TFUE, que prevê, nomeadamente, que as instituições, os órgãos e os organismos da União se pautam, na sua atuação, pelo maior respeito possível do princípio da abertura, princípio igualmente reafirmado no artigo 10.º, n.º 3, TUE e no artigo 298.º, n.º 1, TFUE, e, por outro, na consagração do direito de acesso aos documentos no artigo 42.º da Carta (v. Acórdão de 4 de setembro de 2018, ClientEarth/Comissão, C-57/16 P, EU:C:2018:660, n.º 74 e jurisprudência referida).

62 Para este efeito, o Regulamento n.º 1049/2001 visa, como indicam o seu considerando 4 e o seu artigo 1.º, permitir um direito de acesso o mais amplo possível do público aos documentos das instituições, sob reserva de um regime de exceções baseadas em razões de interesse público ou privado, as quais, derrogando o princípio estabelecido neste artigo, devem ser interpretadas e aplicadas de forma estrita (v. Acórdão de 7 de setembro de 2023, Breyer/REA, C-135/22 P, EU:C:2023:640, n.º 70 e jurisprudência referida).

63 Entre as exceções a este acesso figura a enunciada no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001, da qual resulta que o acesso a documentos de uma instituição da União que foram elaborados para uso interno ou que foram por ela recebidos, relacionados com uma matéria sobre a qual a referida instituição não tenha decidido, será recusado, caso a divulgação desse documento pudesse prejudicar gravemente o processo decisório dessa instituição, exceto quando um interesse público superior imponha essa divulgação, sendo estas condições cumulativas.

64 No caso em apreço, os documentos controvertidos dizem respeito à correspondência que as autoridades húngaras dirigiram à Comissão a propósito da finalização do convite à apresentação de propostas EFOP 2.2.5. Estão relacionados com uma troca interna de pontos de vista sobre o referido projeto de convite à apresentação de propostas que, à data da adoção da decisão recorrida, não tinha ainda sido objeto de publicação definitiva.

65 Assim, há que analisar o quadro institucional definido pelo Regulamento n.º 1303/2013, para determinar se, no âmbito da finalização do convite à apresentação de propostas EFOP 2.2.5, a Comissão tinha de adotar uma decisão.

66 A título preliminar, importa salientar que os FEEI fazem parte da gestão partilhada.

67 A este título, resulta do artigo 63.º, n.º 1, do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de julho de 2018, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União, que altera os Regulamentos (UE) n.º 1296/2013 (UE) n.º 1301/2013 (UE) n.º 1303/2013 (UE) n.º 1304/2013 (UE) n.º 1309/2013 (UE) n.º 1316/2013 (UE) n.º 223/2014 e (UE) n.º 283/2014, e a Decisão n.º 541/2014/UE, e revoga o Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 (JO 2018, L 193, p. 1), que, «[c]aso a Comissão execute o orçamento em regime de gestão partilhada, as tarefas de execução do orçamento são delegadas nos Estados-Membros».

68 Por outro lado, nos termos do artigo 73.º do Regulamento n.º 1303/2013: «Em conformidade com o princípio da gestão partilhada, os Estados-Membros e a Comissão são responsáveis pela gestão e controlo dos programas de acordo com as suas respetivas competências, como estabelecido no presente regulamento e nas regras específicas dos Fundos.»

69 Em especial, o artigo 74.º do Regulamento n.º 1303/2013 refere-se às responsabilidades dos Estados-Membros no âmbito da gestão partilhada. A este respeito, resulta do artigo 74.º, n.º 1, do referido regulamento que «[o]s Estados-Membros devem cumprir as obrigações em matéria de gestão, controlo e auditoria, e assumir as responsabilidades que delas decorrem, como estabelecido nas regras sobre a gestão partilhada do Regulamento Financeiro e nas regras específicas dos Fundos».

70 Além disso, o artigo 75.º do Regulamento n.º 1303/2013 determina os poderes e as responsabilidades da Comissão. A este título, resulta do n.º 1 do referido artigo que a Comissão se deve certificar de que os Estados-Membros dispõem de sistemas de controlo e de que esses sistemas funcionam de forma eficaz durante a execução dos programas.

71 No que respeita às responsabilidades dos Estados-Membros, há que salientar que o artigo 4.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1303/2013 confia aos Estados-Membros, ao nível territorial adequado, de acordo com o seu sistema institucional, jurídico e financeiro, e os organismos por eles designados para esse efeito, a elaboração e execução dos programas e pelo desempenho das suas atribuições, em colaboração com os parceiros relevantes referidos no artigo 5.º do mesmo regulamento.

72 Neste contexto, resulta do artigo 34.º, n.º 3, alínea d), do Regulamento n.º 1303/2013 que a preparação e a publicação dos convites à apresentação de propostas são da exclusiva responsabilidade dos Estados-Membros.

73 Por outro lado, o artigo 125.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1303/2013 dispõe que, no que respeita à seleção das operações, cabe à autoridade de gestão nacional definir e, uma vez aprovados, aplicar procedimentos e critérios adequados de seleção das operações financiadas pelos FEEI.

74 Como resulta do artigo 110.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 1303/2013, a aprovação mencionada no artigo 125.º, n.º 3, do referido regulamento faz referência à aprovação da metodologia e dos critérios de seleção das operações pelo comité de acompanhamento instituído pelo Estado-Membro em conformidade com os artigos 47.º e 48.º do mesmo regulamento e não a uma aprovação pela Comissão.

75 As disposições acima referidas mostram que os convites à apresentação de propostas regidos pelo Regulamento n.º 1303/2013, que definem os critérios a respeitar para a seleção das operações suscetíveis de serem financiadas pelos FEEI, são da responsabilidade exclusiva dos Estados-Membros.

76 Daqui decorre que o Regulamento n.º 1303/2013 não confere uma competência especial à Comissão no processo de finalização de um convite à apresentação de propostas regido por este regulamento, pelo que esta última tinha fundamento para considerar que, à primeira vista, não era levada a tomar uma decisão relativa ao convite à apresentação de propostas EFOP 2.2.5.

77 Todavia, incumbe ao Tribunal Geral examinar as acusações invocadas pela Hungria em apoio da presente parte.

– Quanto à primeira acusação, relativa à aplicabilidade do artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 devido à influência da Comissão na finalização do projeto de convite à apresentação de propostas EFOP 2.2.5

78 Em primeiro lugar, a Hungria sustenta que o facto de a Comissão poder, no âmbito do processo decisório do convite à apresentação de propostas EFOP 2.2.5, formular observações ou, posteriormente, controlar o cumprimento das suas observações, sob pena de correções financeiras, condiciona, em larga medida, a decisão da autoridade de gestão nacional relativa à finalização do convite à apresentação de propostas EFOP 2.2.5 Esta influência da Comissão, no âmbito da gestão partilhada, deve ser entendida no sentido de que uma decisão emanada de uma autoridade de gestão nacional, ainda que não sendo formalmente uma decisão da Comissão, é parte integrante do processo decisório desta última. Assim, segundo a Hungria, as consultas e as deliberações internas entre a autoridade de gestão nacional e a Comissão, no âmbito do convite à apresentação de propostas EFOP 2.2.5, devem ser protegidas ao abrigo do artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001, mesmo que a Comissão não tenha de adotar uma decisão no sentido estrito do termo.

79 A argumentação da Hungria suscita a questão do alcance da exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001. Mais precisamente, cabe ao Tribunal Geral determinar se, no âmbito da gestão partilhada, quando a Comissão inicia um diálogo com as autoridades húngaras, a propósito da finalização de um convite à apresentação de propostas financiado pelos FEEI, o processo decisório da Comissão também inclui o diálogo acima referido, sem que este conduza necessariamente à adoção de uma decisão por parte da Comissão.

80 Segundo jurisprudência constante, para efeitos da interpretação de uma disposição do direito da União, há que ter em conta não só os seus termos mas também o contexto em que se insere e os objetivos prosseguidos pela regulamentação de que faz parte (v. Acórdão de 13 de julho de 2023, G GmbH, C-134/22, EU:C:2023:567, n.º 25 e jurisprudência referida).

81 Quanto à redação do artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001, importa recordar que este visa os documentos relativos a uma questão sobre a qual uma instituição não tomou uma decisão, o que remete evidentemente para o conceito de «processo decisório da instituição em curso» no momento da apresentação do pedido de acesso.

82 Para este efeito, o Tribunal de Justiça decidiu, em substância, que só é possível recusar o acesso a um documento com base no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001, desde que o processo decisório esteja relacionado com a tomada de uma decisão (Acórdão de 17 de dezembro de 2020, De Masi e Varoufakis/BCE, C-342/19 P, EU:C:2020:1035, n.º 73).

83 No que respeita à interpretação contextual, importa observar que o artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001 faz uma distinção clara em função do facto de um processo estar, ou não, encerrado. Assim, nos termos do primeiro parágrafo desta disposição, enquadra-se no âmbito de aplicação da exceção que visa a proteção do processo decisório qualquer documento elaborado por uma instituição para uso interno ou por ela recebido, relacionado com uma matéria sobre a qual a instituição não tenha ainda decidido. O segundo parágrafo da mesma disposição prevê que, após ter sido tomada a decisão, a exceção em causa abrange unicamente os documentos que contenham pareceres para uso interno, como parte de deliberações e de consultas preliminares na instituição em causa (Acórdão de 21 de julho de 2011, Suécia/MyTravel e Comissão, C-506/08 P, EU:C:2011:496, n.º 78).

84 Assim, a proteção conferida pelo artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 termina com a tomada de uma decisão.

85 No que respeita à interpretação teleológica, como resulta do n.º 62, *supra*, qualquer interpretação do artigo em questão que vá além da própria redação viria a alargar o âmbito de aplicação da exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001.

86 Assim, resulta dos n.ºs 81 a 85, *supra*, que a aplicação da exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 está subordinada à identificação de um processo no termo do qual uma instituição da União está habilitada pelo direito da União a adotar uma determinada decisão.

87 No caso em apreço, primeiro, importa recordar que, como resulta do n.º 76, *supra*, a Comissão não foi levada a tomar uma determinada decisão relativa à finalização do convite à apresentação de propostas EFOP 2.2.5.

88 Segundo, embora a Hungria sustente que, no âmbito do processo de finalização do convite à apresentação de propostas, decorrem consultas ou deliberações internas entre a autoridade de gestão nacional e a Comissão, não sustenta que a Comissão seja levada a adotar uma decisão.

89 Terceiro, embora a Comissão pudesse formular observações sobre o projeto de convite à apresentação de propostas EFOP 2.2.5, nomeadamente à luz da sua coerência com o programa operacional do referido projeto e a fim de garantir que os FEEI fossem utilizados pelas autoridades húngaras de forma legal e regular, daí não decorre que essas observações caracterizem a existência de um processo decisório próprio da Comissão e permitam equiparar o referido convite à apresentação de propostas a uma decisão dessa instituição. Com efeito, essas observações em nada prejudicam as decisões que a Comissão possa tomar, como a decisão de proceder a uma correção financeira ou a decisão destinada a suspender pagamentos associados ao convite à apresentação de propostas.

90 Além disso, quando a Comissão manifesta dúvidas ou preocupações quanto à regularidade de um projeto de convite à apresentação de propostas regido pelo Regulamento n.º 1303/2013, há que salientar que a autoridade de gestão nacional pode decidir aplicar as alterações propostas pela Comissão, assegurando assim que o referido projeto continuará a beneficiar de cofinanciamento da União, sem que haja necessidade de uma decisão da Comissão. Por outro lado, a autoridade de gestão nacional pode também decidir não alterar o convite à apresentação de propostas e financiar o projeto apenas com base em fundos bloqueados pelo Estado-Membro. Além disso, em caso de incompatibilidade de um projeto de convite à apresentação de propostas com o programa operacional aprovado pela Comissão, cabe às autoridades nacionais retirar as consequências à luz do direito nacional, tendo em conta o direito da União.

91 A este título, há que salientar que nada obsta a que o Estado-Membro afetado por uma decisão da Comissão que diz respeito à interrupção dos prazos de pagamento, à suspensão dos pagamentos associados a um convite à apresentação de propostas regido pelo Regulamento n.º 1303/2013 ou à anulação total ou parcial da contribuição da União para um programa operacional decida assumir com fundos próprios a parte desafetada do financiamento da União para financiar os projetos atribuídos no âmbito do convite à apresentação de propostas. A este respeito, importa, em especial, salientar que, nos termos do artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1303/2013, os FEEI são concebidos como um complemento das ações nacionais, regionais ou locais correspondentes ou como uma contribuição para as mesmas, precisando igualmente o considerando 87 do referido

regulamento que o apoio dos FEEI não deverá substituir a despesa pública ou despesa estrutural equivalentes dos Estados-Membros (v. Despacho de 2 de setembro de 2020, ENIL Brussels Office e o./Comissão, T-613/19, não publicado, EU:T:2020:382, n.º 36 e jurisprudência referida).

92 Por conseguinte, a mera participação da Comissão num procedimento regido pelas regras orçamentais da gestão partilhada não pode justificar que esse procedimento faça parte do processo decisório desta instituição na aceção do artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001. Com efeito, como resulta dos n.ºs 68 a 74, *supra*, a delegação, pela Comissão, às autoridades de gestão nacionais, que caracteriza a gestão partilhada, não tem incidência nas respetivas competências desta e dos Estados-Membros claramente definidas pelas disposições do Regulamento n.º 1303/2013, pelo que os processos decisórios de uma e de outros não podem ser confundidos.

93 Resulta do que precede que, no âmbito do processo de finalização do convite à apresentação de propostas EFOP 2.2.5, a Comissão não tinha de adotar uma decisão. Assim, não se pode considerar que os documentos recebidos pela Comissão durante as consultas e deliberações internas que tiveram lugar entre a autoridade de gestão nacional e a Comissão no âmbito desse processo estão relacionados com um processo decisório de uma instituição da União em curso. Por conseguinte, não podem ser considerados «relacionados com uma matéria sobre a qual [uma instituição da União] não tenha decidido», na aceção do artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001.

94 Uma solução inversa colidiria com a exigência acima recordada no n.º 62 de interpretar de forma estrita o artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001.

95 Por conseguinte, há que julgar improcedente a primeira acusação da terceira parte do terceiro fundamento.

– *Quanto à segunda acusação, relativa à aplicabilidade do artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 devido à competência da Comissão em matéria de alteração dos programas operacionais regidos pelo Regulamento n.º 1303/2013*

96 Em apoio da segunda acusação, a Hungria salienta que, embora caiba à autoridade nacional de gestão adotar a decisão relativa à finalização do convite à apresentação de propostas EFOP 2.2.5, a Comissão é chamada, nos termos do artigo 30.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1303/2013, a tomar uma decisão sobre a alteração dos programas operacionais.

97 A este respeito, resulta do artigo 30.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1303/2013 que o papel da Comissão consiste em assegurar que as alterações dos programas operacionais propostas pelos Estados-Membros respeitem as disposições legais e as exigências da União. Neste contexto, a Comissão avalia as propostas de alteração apresentadas pelo Estado-Membro em causa e pode formular recomendações e observações sobre essas propostas antes de adotar uma decisão final sobre a aprovação das alterações. Assim, se uma proposta de alteração de um programa operacional for considerada conforme com as exigências da União, a Comissão aprova-a formalmente.

98 Por conseguinte, em caso de alteração do programa operacional abrangido pelo convite à apresentação de propostas EFOP 2.2.5, poderia considerar-se que a Comissão devia adotar uma decisão e que estava então em curso um processo decisório da Comissão.

99 Todavia, por um lado, importa salientar que, no momento da adoção da decisão recorrida, as autoridades húngaras não tinham apresentado um pedido de alteração do programa operacional de que fazia parte o projeto de convite à apresentação de propostas EFOP 2.2.5.

100 Por outro lado, os documentos controvertidos não diziam respeito a um hipotético pedido de alteração do programa operacional que a Hungria podia apresentar mas sim a uma troca de pontos de vista entre a Comissão e a autoridade de gestão nacional sobre o projeto de convite à apresentação de propostas EFOP 2.2.5. De resto, a Hungria continua a não explicar de que forma o acesso à correspondência da Comissão com a autoridade de gestão nacional sobre a finalização do convite à apresentação de propostas EFOP 2.2.5 teria podido comprometer o processo de decisão relativo a outro processo, ou seja, um hipotético pedido de alteração do programa operacional.

101 Daqui resulta que, no momento da adoção da decisão recorrida, não estava em curso nenhum processo decisório da Comissão e que, por conseguinte, a Hungria não podia validamente basear a sua oposição à divulgação dos documentos controvertidos na exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001.

102 Em face do exposto, há que julgar improcedente a segunda acusação da primeira parte do terceiro fundamento e, por conseguinte, a primeira parte do terceiro fundamento na sua totalidade.

Quanto à segunda parte do terceiro fundamento, relativa à aplicabilidade do artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 ao processo decisório das autoridades de gestão nacionais

103 A título subsidiário, a Hungria sustenta que, se o Tribunal Geral vier a declarar que não era a Comissão, mas a autoridade de gestão nacional que, no caso em apreço, estava habilitada a tomar uma decisão, através da publicação de um convite à apresentação de propostas, o processo decisório da autoridade de gestão nacional deveria então também beneficiar da proteção conferida pelo artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001.

104 A Hungria salienta que é certo que, em conformidade com a sua redação, o artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 protege unicamente o processo decisório das instituições, mas que, todavia, tendo em conta a especificidade do presente processo, não se deve limitar o âmbito de aplicação desta disposição apenas às instituições da União.

105 Em primeiro lugar, esta alega que as agências da União estão habilitadas a invocar esta exceção para proteger o seu próprio processo decisório.

106 Em segundo lugar, a Hungria salienta, em substância, que uma interpretação restritiva do artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 equivaleria a que a possibilidade de os Estados-Membros pedirem, em conformidade com o artigo 4.º, n.º 5, do referido regulamento, que fosse recusada a divulgação de documentos tendo em conta os motivos enunciados no artigo 4.º, n.ºs 1 a 3 do referido regulamento seja, na prática, desprovida de conteúdo. A este título, esta salienta que os Estados-Membros só podem invocar as exceções previstas no artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, do mesmo regulamento e, por conseguinte, não estão em condições de proteger o processo decisório das suas próprias autoridades, o que o põe em perigo e estabelece assim, num domínio que afeta os recursos financeiros da União, uma discriminação injustificada em razão da pessoa que toma a decisão.

107 Por outro lado, os interesses legítimos do Estado-Membro, cujo direito nacional permite recusar o acesso aos documentos pedidos, não são protegidos, uma vez que o direito da União permite contornar a regra nacional dirigindo-se diretamente à instituição da União. A Hungria salienta que isto prejudicaria a confiança dos Estados-Membros nas instituições e daí resultaria uma diminuição da eficácia do processo de concertação entre os Estados-Membros e a Comissão.

108 A Comissão contesta os argumentos da Hungria.

109 A este respeito, há que recordar que, em conformidade com o artigo 1.º, alínea a), do Regulamento n.º 1049/2001, o termo «instituição» designa neste regulamento o Parlamento, o Conselho ou a Comissão, ao passo que o artigo 3.º, alínea b), do referido regulamento designa, pelo termo «[t]erceiros», qualquer pessoa singular ou coletiva ou entidade exterior à instituição em causa, incluindo os Estados-Membros e as instituições não comunitárias.

110 No caso em apreço, em primeiro lugar, resulta das disposições do artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 que este artigo não visa proteger os processos decisórios dos Estados-Membros ou das pessoas coletivas diferentes das instituições da União. Com efeito, a própria redação desta disposição visa unicamente os documentos relativos a «uma matéria sobre a qual a instituição não tenha decidido».

111 Em segundo lugar, importa recordar que o legislador da União aboliu, nomeadamente, a regra do autor que prevalecia na situação jurídica anterior à do Regulamento n.º 1049/2001. Essa regra implicava que, quando um documento na posse de uma instituição tivesse como autor uma pessoa singular ou coletiva, um Estado-Membro, uma outra instituição ou outro órgão comunitário ou ainda qualquer outra organização nacional ou internacional, o pedido de acesso ao documento devia ser dirigido diretamente ao autor desse documento (v., neste sentido, Acórdão de 18 de dezembro de 2007, Suécia/Comissão, C-64/05 P, EU:C:2007:802, n.º 56).

112 Assim, interpretar a exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 no sentido de que também protege o processo decisório das autoridades de gestão nacionais equivaleria a reintroduzir, pelo menos parcialmente e de forma distorcida, a referida regra do autor para qualquer documento que afete a tomada de decisão de um Estado-Membro. Ora, tal interpretação não é compatível com o objeto nem com a finalidade do artigo 15.º TFUE e do Regulamento n.º 1049/2001, que é conceder ao público um direito de acesso aos documentos das instituições em todos os domínios de atividade da União que seja o mais amplo possível.

113 Em terceiro lugar, como resulta do n.º 62, *supra*, qualquer interpretação do artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 que vá além da própria redação viria a alargar o âmbito de aplicação da exceção prevista nesta disposição. Trata-se, portanto, de uma interpretação extensiva desta disposição que não permite circunscrever o alcance do motivo de recusa em causa.

114 Estas apreciações não podem ser postas em causa pelos outros argumentos da Hungria.

115 Em primeiro lugar, a Hungria sustenta que uma interpretação literal do artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001 não permite às agências da União invocar o referido artigo para proteger o seu próprio processo decisório, visto as disposições específicas que permitem alargar o Regulamento n.º 1049/2001 às agências apenas dizerem respeito ao âmbito de aplicação propriamente dito deste regulamento, mas não alterarem o seu conteúdo, incluindo o artigo 4.º do mesmo regulamento, relativo às exceções à divulgação dos documentos. Ora, a

Hungria salienta que, no processo que deu origem ao Acórdão de 5 de fevereiro de 2018, MSD Animal Health Innovation e Intervet international/EMA (T-729/15, EU:T:2018:67), nem o Tribunal Geral nem o Tribunal de Justiça, que confirmou o acórdão acima referido em sede de recurso, contestaram a aplicação do artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001 ao processo decisório de uma agência.

116 A este respeito, importa observar que a aplicação do Regulamento n.º 1049/2001 foi alargada às agências da União, por força de uma disposição específica nos seus regulamentos constitutivos. Em especial, no que respeita à Agência Europeia de Medicamentos (EMA), o artigo 73.º do Regulamento (CE) n.º 726/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004, que estabelece procedimentos comunitários de autorização e de fiscalização de medicamentos para uso humano e veterinário e que institui uma Agência Europeia de Medicamentos (JO 2004, L 136, p. 1), prevê expressamente que o Regulamento n.º 1049/2001 é aplicável aos documentos detidos pela EMA e que o seu Conselho de Administração aprova as regras de execução desse regulamento.

117 Assim, em aplicação das disposições específicas constantes dos seus regulamentos constitutivos, as agências têm o direito de aplicar todas as exceções previstas no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001 da mesma forma que as instituições o fazem relativamente a todos os documentos que estas detêm.

118 Daqui resulta que, como a Comissão corretamente salienta, a aplicação do Regulamento n.º 1049/2001 aos processos decisórios da EMA e das outras agências da União resulta de regras claras e unívocas do direito derivado da União e não é o resultado de uma interpretação ampla, pelo Tribunal Geral, do conceito de «instituição» na aceção do referido regulamento.

119 Em segundo lugar, a Hungria salienta que uma interpretação restritiva do artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001 levaria a que a possibilidade de os Estados-Membros pedirem, em conformidade com o artigo 4.º, n.º 5, do referido regulamento, que fosse recusada a divulgação de documentos tendo em conta os motivos enunciados no artigo 4.º, n.º 3, seja, na prática, desprovida de conteúdo.

120 A este título, é verdade que a jurisprudência admitiu que um Estado-Membro podia invocar o artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001 (Acórdãos de 18 de dezembro de 2007, Suécia/Comissão, C-64/05 P, EU:C:2007:802, n.ºs 76, 81, 83 e 93, e de 21 de junho de 2012, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Comissão, C-135/11 P, EU:C:2012:376, n.ºs 62 a 66).

121 Todavia, o artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 aplica-se a documentos emanados dos Estados-Membros recebidos por uma instituição da União relacionados com um processo decisório desta em curso. Por conseguinte, este artigo não se aplica a documentos relacionados com o processo decisório de um Estado-Membro.

122 Em terceiro lugar, os argumentos da Hungria relativos ao perigo para o processo decisório das autoridades de gestão nacionais e à proteção dos interesses legítimos dos Estados-Membros, cuja proteção é assegurada pelo direito nacional, também não podem ser acolhidos.

123 Com efeito, o artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001 prevê que este regulamento é aplicável a todos os documentos na posse de uma instituição, ou seja, aos documentos por ela elaborados ou recebidos que se encontrem na sua posse, em todos os domínios de atividade da União. Por conseguinte, resulta deste artigo que, em princípio, sem prejuízo dos documentos

qualificados de sensíveis que são sujeitos a tratamento especial em conformidade com o n.º 5 deste mesmo artigo, um documento transmitido por uma autoridade nacional a uma instituição da União fica, a partir desse momento, exclusivamente sujeito ao direito da União e sob a responsabilidade dessa instituição no âmbito de um pedido de acesso ao documento dirigido a essa instituição.

124 Por outro lado, há que salientar que os interesses legítimos dos Estados-Membros também podem ser protegidos através da aplicação das exceções previstas no artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 1049/2001.

125 Em quarto lugar, a Hungria salienta que o facto de não proteger o processo decisório das autoridades de gestão nacionais prejudicaria a confiança dos Estados-Membros nas instituições e que daí resultaria uma diminuição da eficácia do processo de concertação entre os Estados-Membros e a Comissão.

126 Importa salientar que a simples referência a um risco de repercussões negativas na comunicação entre os Estados-Membros e as instituições e à diminuição da eficácia do processo de concertação entre as partes não basta para considerar que o processo decisório das autoridades de gestão nacionais também deve ser protegido pela exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001. Com efeito, isso equivaleria a conferir aos Estados-Membros um direito discricionário na matéria ou, pelo menos, a sujeitar a política de acesso aos documentos aplicada por este regulamento às políticas nacionais com ela relacionadas. Ora, isto não seria compatível nem com o sistema de acesso aos documentos estabelecido pelo Regulamento n.º 1049/2001, nem com a obrigação de cooperação leal com a Comissão que incumbe aos Estados-Membros por força do artigo 4.º, n.º 3, TUE (v., neste sentido, Acórdão de 24 de maio de 2011, Batchelor/Comissão, T-250/08, EU:T:2011:236, n.º 80 e jurisprudência referida).

127 Daqui decorre que a exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 não pode ser interpretada no sentido de que também protege o processo decisório de uma autoridade de gestão nacional. Por conseguinte, a segunda parte do terceiro fundamento deve ser julgada improcedente.

Quanto à terceira parte do terceiro fundamento, relativa a um prejuízo grave, efetivo e concreto para a proteção do processo decisório ligado à finalização do projeto de convite à apresentação de propostas EFOP 2.2.5

128 Em apoio desta parte, a Hungria sustenta que tornar pública a integralidade da correspondência trocada entre as autoridades húngaras e a Comissão relativamente ao convite à apresentação de propostas EFOP 2.2.5 poderia comprometer a finalização do referido convite, uma vez que a divulgação dos documentos controvertidos poderia conferir a certas organizações uma informação privilegiada que lhes permitisse mais bem preparar as suas candidaturas ao convite à apresentação de propostas em detrimento de outras organizações concorrentes que não dispõem do mesmo nível de informação.

129 Nas circunstâncias do presente processo, o Tribunal Geral considera que há que examinar, a título exaustivo, se a condição mencionada no n.º 63, *supra*, e relativa a um prejuízo grave para a proteção do processo decisório está preenchida e analisar assim os fundamentos apresentados

pela Hungria para justificar a aplicação da exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001, admitindo que esta disposição seja aplicável ao caso em apreço.

130 A este respeito, a simples circunstância de um documento dizer respeito a um interesse protegido por uma exceção ao direito de acesso previsto no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001 não basta para justificar a aplicação desta última (v. Acórdão de 3 de julho de 2014, Conselho/in't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, n.º 51 e jurisprudência referida).

131 Mais concretamente, a aplicação da exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 pressupõe que seja demonstrado que o acesso aos documentos pedidos era suscetível de prejudicar de uma forma concreta e efetiva a proteção do processo decisório da instituição e que esse risco de prejuízo era razoavelmente previsível e não puramente hipotético (v. Acórdão de 22 de março de 2018, De Capitani/Parlamento, T-540/15, EU:T:2018:167, n.º 63 e jurisprudência referida).

132 Acresce que, para estar abrangido pela exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001, o prejuízo causado ao processo decisório deve ser grave. É assim, nomeadamente, quando a divulgação do documento visado tem um impacto substancial no processo decisório. A apreciação da gravidade depende de todas as circunstâncias da causa, nomeadamente dos efeitos negativos dessa divulgação sobre o processo decisório invocados pela instituição (v. Acórdão de 7 de junho de 2011, Toland/Parlamento, T-471/08, EU:T:2011:252, n.º 71 e jurisprudência referida).

133 No caso em apreço, os fundamentos apresentados pela Hungria não permitem determinar de que modo a divulgação dos documentos controvertidos poderia afetar, de forma efetiva, grave e concreta, o processo decisório da Comissão.

134 Com efeito, a Hungria limita-se a sustentar que a divulgação dos documentos controvertidos poderia comprometer gravemente os princípios da igualdade de tratamento, da não discriminação e da transparência, visto que os potenciais beneficiários do convite à apresentação de propostas EFOP 2.2.5 poderiam obter informações que lhes proporcionariam uma vantagem concorrencial desleal.

135 Ora, importa salientar que as afirmações da Hungria não são de modo algum sustentadas por uma argumentação circunstanciada, nem por elementos de prova suscetíveis de demonstrar que existia o risco real de uma vantagem concorrencial desleal se os documentos controvertidos tivessem sido divulgados antes de a autoridade de gestão nacional adotar definitivamente o convite à apresentação de propostas EFOP 2.2.5.

136 Por outro lado, como resulta da jurisprudência, a simples referência a um risco de repercussões negativas associado ao acesso a documentos internos e à possibilidade de os interessados influenciarem o processo decisório não pode ser suficiente para provar que a divulgação dos referidos documentos afetaria negativamente o processo decisório da instituição em causa (Acórdão de 13 de julho de 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Comissão, C-60/15 P, EU:C:2017:540, n.º 83).

137 Além disso, a Hungria não apresentou precisões que permitam contestar a análise da Comissão de que a divulgação dos documentos controvertidos não podia, à data da adoção da decisão recorrida, comprometer o processo decisório em curso relacionado com a finalização do convite à apresentação de propostas EFOP 2.2.5, visto que o conteúdo desse convite para apresentação de propostas estava, nessa data, acessível em linha ao público.

138 Com efeito, resulta da jurisprudência que, no âmbito da sua apreciação do risco de a divulgação de um documento prejudicar um interesse protegido pelo artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001, o Tribunal Geral pode tomar em consideração o facto de o essencial do conteúdo do documento, cuja divulgação é pedida, já ter sido tornado público antes da adoção da decisão que recusa, ou não, o acesso ao referido documento (v., neste sentido, Acórdão de 3 de julho de 2014, Conselho/in't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, n.º 60).

139 Por outro lado, a Comissão salienta que todos os documentos emanados da Comissão foram comunicados ao terceiro requerente. Assim, este último dispõe de um conhecimento preciso do contexto e do tema das discussões entre a Comissão e as autoridades húngaras no que respeita ao projeto de convite à apresentação de propostas EFOP 2.2.5.

140 Por conseguinte, a obrigação fixada pela jurisprudência de apreciar de forma estrita o artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 leva a concluir que a Hungria não demonstrou que a divulgação dos documentos controvertidos teria causado, à data em que essa divulgação era pedida, um prejuízo efetivo e grave ao processo decisório relacionado com a finalização do convite à apresentação de propostas EFOP 2.2.5.

141 Por conseguinte, foi com razão que a Comissão considerou que, nas circunstâncias específicas do caso em apreço, o fundamento invocado pela Hungria, relativo a um risco de vantagem concorrencial desleal, não tinha fundamento.

142 Por conseguinte, a terceira parte do terceiro fundamento e, por conseguinte, todo o terceiro fundamento devem ser julgados improcedentes.

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

143 Em apoio deste fundamento, a Hungria alega que se o Tribunal Geral vier a declarar que a atividade de gestão partilhada da Comissão não pode ser abrangida pelo processo decisório desta última, não há dúvida de que esta atividade deve ser considerada abrangida pelo âmbito de aplicação das atividades de inquérito mencionadas no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001.

144 Importa indicar que a Hungria não fundamenta de modo nenhum a sua alegação de que a atividade de gestão partilhada da Comissão deve ser considerada abrangida pelo âmbito de aplicação das atividades de inquérito mencionadas no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001.

145 Ora, há que recordar que, por força do disposto no artigo 76.º alínea d), do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, a petição deve conter o objeto do litígio, os fundamentos e os argumentos invocados e uma exposição sucinta dos referidos fundamentos. Em especial, qualquer petição deve explicitar em que consiste o fundamento em que o recurso se baseia, pelo que a sua simples enunciação abstrata não responde às exigências do Regulamento de Processo.

São requeridas exigências análogas quando um argumento é invocado em apoio de um fundamento (v., neste sentido, Acórdão de 10 de março de 2021, Ayuntamiento de Quart de Poblet/Comissão, T-539/18, não publicado, EU:T:2021:123, n.º 102 e jurisprudência referida).

146 Assim, uma vez que o argumento da Hungria segundo o qual o artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001 se deve aplicar ao caso em apreço não cumpre as exigências mencionadas no artigo 76.º, alínea d), do Regulamento de Processo, há que julgá-lo inadmissível.

147 Consequentemente, há que julgar o quarto fundamento improcedente e, por conseguinte, negar provimento ao recurso na sua totalidade.

Quanto às despesas

148 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.

149 No caso em apreço, tendo a Hungria sido vencida, há que condená-la nas despesas, incluindo nas despesas relativas ao processo de medidas provisórias.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Nona Secção Alargada)

decide:

1) É negado provimento ao recurso.

2) A Hungria é condenada nas despesas, incluindo nas relativas ao processo de medidas provisórias.

Truchot Kanninen Buttigieg

Sampol Pucurull Perišin

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 10 de julho de 2024.

Assinaturas