Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Terceira Secção)

6 de fevereiro de 2020*

«Acesso aos documentos — Regulamento (CE) n.º 1049/2001 — Documentos da Comissão relativos à interpretação de uma disposição do direito da União — Documentos emanados de um terceiro — Documentos emanados de um Estado-Membro — Regulamento (CE) n.º 1370/2007 — Recusa parcial de acesso — Recusa total de acesso — Dever de fundamentação — Exceção relativa à proteção dos procedimentos jurisdicionais — Interesse público superior»

No processo T-485/18,

Compañía de Tranvías de la Coruña, SA, com sede em A Corunha (Espanha), representada por J. Monrabà Bagan, advogado,

recorrente,

contra

Comissão Europeia, representada por W. Mölls e C. Ehrbar, na qualidade de agentes,

recorrida,

que tem por objeto um pedido baseado no artigo 263.º TFUE e destinado a obter a anulação da Decisão da Comissão, de 7 de junho de 2018, que recusa, parcial ou totalmente, conceder à recorrente o acesso a documentos relacionados com o parecer da Comissão enviado à República Francesa e relativo à validade do contrato das linhas de metro até 2039,

O TRIBUNAL GERAL (Terceira Secção),

composto por: na deliberação, por S. Frimodt Nielsen, presidente, V. Kreuschitz (relator) e N. Półtorak, juízes,

secretário: E. Coulon,

profere o presente

* Língua do processo: inglês.

Acórdão

Antecedentes do litígio

1 Em 19 de dezembro de 2017, a recorrente, Compañía de Tranvías de la Coruña, SA, pediu acesso a vários documentos da Direção-Geral (DG) da Mobilidade e dos Transportes da Comissão Europeia, nos termos 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).

2 No pedido de acesso, a recorrente referiu a entrada em vigor do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros e que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 1191/69 e (CEE) n.º 1107/70 do Conselho (JO 2007, L 315, p. 1), e da Lei francesa 2009-1503, de 8 de dezembro de 2009, Relativa à Organização e à Regulação dos Transportes Ferroviários e que Adota Diversas Disposições Relativas aos Transportes (JORF de 9 de dezembro de 2009, p. 21226). Além disso, explicou que tinha conhecimento de que a Comissão tinha enviado à República Francesa o seu parecer sobre a validade do contrato relativo às linhas de metro até 2039. Neste contexto, solicitou o acesso a todos os documentos existentes relacionados com esta questão, incluindo toda a correspondência interna, e a todos os documentos relacionados com esta questão trocados ou não com a Société nationale des chemins de fer français (SNCF), a Régie autonome des transports parisiens (RATP) ou os representantes ou responsáveis do Governo francês, os pareceres da Comissão, as atas das reuniões ou qualquer outro documento de qualquer natureza relativo a esta questão.

3 Por carta de 5 de março de 2018, o diretor-geral da DG da Mobilidade e dos Transportes informou a recorrente de que era provável que 27 documentos fossem abrangidos pelo âmbito do pedido de acesso e que, após a análise dos mesmos, tinha decidido, com base no artigo 4.º, n.º 1, alínea b), e n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, conceder um acesso parcial a 13 dos referidos 27 documentos e recusar a divulgação dos outros 14. A Comissão anexou à sua carta uma lista dos referidos 27 documentos, bem como os documentos relativamente aos quais tinha sido concedido o acesso parcial.

4 Em 19 de março de 2018, a recorrente apresentou à Comissão um pedido confirmativo, nos termos do artigo 8.º do Regulamento n.º 1049/2001, solicitando-lhe que reconsiderasse a posição expressa na carta de 5 de março de 2018. No âmbito desse pedido, contestou as recusas, total e parcial, de divulgar os documentos em causa, uma vez que estas se justificavam pela proteção dos processos judiciais, nos termos do artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001.

5 Por Decisão do secretário-geral da Comissão, de 7 de junho de 2018, adotada em nome da Comissão nos termos do artigo 4.º das normas de execução do Regulamento n.º 1049/2001 [C(2018) 3780 final], foi dada uma resposta ao pedido confirmativo (a seguir «decisão impugnada»).

6 Na decisão impugnada, a Comissão, nos termos do artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, em primeiro lugar confirmou a recusa de divulgação de dez dos seus documentos e de quatro documentos da República Francesa, em segundo lugar, confirmou o acesso parcial a dez dos seus documentos e, em terceiro lugar, recusou totalmente o acesso a três documentos da RATP cuja divulgação tinha sido parcialmente autorizada. Justificou esta decisão com base na necessidade de proteger os processos judiciais em curso, que entretanto deram origem ao Acórdão de 21 de março de 2019, Mobit e Autolinee Toscane (C-350/17 e C-351/17 (EU:C:2019:237), assim como, em relação aos três últimos documentos, ao Despacho de 12 de julho de 2018, RATP/Comissão (T-250/18 R, não publicado, EU:T:2018:458), e ao Despacho de 12 de setembro de 2019, RATP/Comissão (T-250/18, não publicado, EU:T:2019:615). Considerou, em substância, que o conteúdo das passagens não divulgadas dos referidos documentos estava estreitamente ligado às questões jurídicas suscitadas nos processos

judiciais em causa. Além disso, a Comissão examinou se era possível conceder um acesso parcial aos documentos solicitados ou se um interesse público superior podia justificar a sua divulgação e concluiu esse exame confirmando a sua recusa, parcial ou total, em conceder o acesso aos documentos em causa.

Tramitação processual e pedidos das partes

7 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 9 de agosto de 2018, a recorrente interpôs o presente recurso.

8 A recorrente conclui pedindo, formalmente, que o Tribunal Geral se digne:

– anular a decisão recorrida;

– condenar a Comissão nas despesas.

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

– negar provimento ao recurso;

– condenar a recorrente nas despesas.

10 Nos termos do artigo 91.º, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, este, por Despacho de 3 de maio de 2019, pediu à Comissão que apresentasse todos os documentos cujo acesso tinha sido parcial ou totalmente recusado na decisão impugnada. A Comissão apresentou os referidos documentos nos prazos fixados.

11 Além disso, no âmbito das medidas de organização do processo previstas no artigo 89.º do Regulamento de Processo, o Tribunal Geral convidou as partes a apresentar determinados documentos e a formular perguntas escritas às partes. As partes forneceram esses documentos e responderam às perguntas nos prazos fixados.

12 Nenhuma parte apresentou um pedido de audição numa audiência de alegações nos termos do artigo 106.º do Regulamento de Processo. O Tribunal Geral (Terceira Secção) decidiu, nos termos do artigo 106.º, n.º 3, do referido regulamento, julgar o recurso sem fase oral.

Questão de direito

Observações preliminares

13 No final da exposição de cada um dos fundamentos, a recorrente pede igualmente ao Tribunal Geral que ordene à Comissão que lhe comunique os documentos cujo acesso a decisão impugnada lhe recusou, total ou parcialmente.

14 Estes pedidos devem ser considerados inadmissíveis. Com efeito, resulta de jurisprudência constante que o Tribunal Geral não pode dirigir uma injunção às instituições nem substituí-las no âmbito do controlo da legalidade ao abrigo do artigo 263.º TFUE. Esta limitação do controlo da legalidade aplica-se em todos os domínios de contencioso de que o Tribunal Geral pode conhecer (v., neste sentido, Despacho de 3 de junho de 2010, Z/Comissão, T-173/09, não publicado, EU:T:2010:221, n.º 29 e jurisprudência referida, e Acórdão de 9 de outubro de 2018, Pint/Comisssão, T-634/17, não publicado, EU:T:2018:662, n.º 19).

Quanto ao primeiro fundamento

Quanto ao alcance do primeiro fundamento

15 A recorrente considera que a recusa de acesso aos documentos que tinha solicitado no presente processo não pode ser justificada com base no artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001. Na sua opinião, o principal objetivo do pedido de acesso era determinar o *dies a quo* aplicado pela Comissão aos contratos de serviços públicos adjudicados em conformidade com o direito da União Europeia e o direito nacional, quando abrangidos pela exceção prevista no artigo 8.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento n.º 1370/2007. A recorrente considera que nenhuma das questões prejudiciais suscitadas nos processos que deram entretanto origem ao Acórdão de 21 de março de 2019, Mobit e Autolinee Toscane (C-350/17 e C-351/17, EU:C:2019:237), pedia expressamente ao Tribunal de Justiça que interpretasse ou determinasse o *dies a quo* para os contratos de serviços públicos adjudicados em conformidade com o direito da União e com o direito nacional e abrangidos pela referida exceção. Não encontra nenhuma ligação direta, necessária para a aplicação do artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, entre os referidos processos e as informações que tinha solicitado inicialmente. Além disso, a Comissão não examinou de maneira concreta e individual o conteúdo dos documentos cujo acesso foi solicitado.

16 A recorrente conclui que a decisão impugnada não apresenta fundamentação suficiente para associar o pedido de acesso aos processos que deram entretanto origem ao Acórdão de 21 de março de 2019, Mobit e Autolinee Toscane (C-350/17 e C-351/17, EU:C:2019:237), e justificar a aplicação da exceção prevista no artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001. Particularmente, considera que, na interpretação a adotar para saber se uma instituição deu uma explicação adequada à sua decisão, é necessário que o risco de prejudicar um processo judicial seja razoavelmente previsível e não puramente hipotético. Para este fim, as conclusões devem ser apoiadas em elementos circunstanciados, tendo em conta o conteúdo concreto do relatório, permitindo compreender as razões pelas quais a sua divulgação poderia prejudicar gravemente o processo decisório. Além disso, a fundamentação de um ato não deve ser geral e abstrata. Ora, segundo a recorrente, a decisão impugnada não contém nenhum raciocínio pormenorizado para justificar a recusa parcial ou total de acesso aos documentos solicitados.

17 A Comissão considera, em substância, que a não divulgação da totalidade ou de parte dos documentos em causa se justificava pela existência de uma ligação suficiente entre esses documentos e as questões jurídicas suscitadas no Tribunal de Justiça nos processos que deram entretanto origem ao Acórdão de 21 de março de 2019, Mobit e Autolinee Toscane (C-350/17 e C-351/17, EU:C:2019:237), e que a decisão impugnada estava devidamente fundamentada.

18 A título preliminar, note-se que embora na petição o primeiro fundamento seja formalmente constituído por uma «violação de formalidades essenciais», alguns argumentos invocados em apoio do mesmo respeitam ao dever de fundamentação e outros à questão da justeza da fundamentação.

19 A este respeito, importa recordar que o dever de fundamentação é um princípio geral do direito da União, consagrado no artigo 296.º, n.º 2, TFUE e no artigo 41.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, segundo o qual qualquer ato jurídico adotado pelas instituições da União deve ser fundamentado. Esta obrigação implica que as instituições da União revelem de forma clara e inequívoca o raciocínio do autor do ato, de modo a permitir, por um lado, aos interessados conhecerem as justificações da medida tomada para fazerem valer os seus direitos e, por outro, ao órgão jurisdicional competente exercer a sua fiscalização (Acórdãos de 2 de abril de 1998, Comissão/Sytraval e Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, n.º 63; de 4 de junho de 2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, n.º 53; e de 5 de dezembro de 2013, Comissão/Edison, C-446/11 P, não publicado, EU:C:2013:798, n.º 21 e jurisprudência referida).

20 Assim, no contexto da aplicação das disposições do Regulamento n.º 1049/2001, considerou-se que o dever de uma instituição fundamentar a sua decisão que recusa o acesso a um documento tem por finalidade, por um lado, fornecer ao interessado uma indicação suficiente para saber se a decisão está devidamente fundamentada ou se, eventualmente, enferma de um vício que permita contestar a sua validade e, por outro, permitir ao juiz da União fiscalizar a legalidade da decisão. O alcance deste dever depende da natureza do ato em causa e do contexto em que tenha sido adotado (v. Acórdão de 25 de abril de 2007, WWF European Policy Programme/Conselho, T-264/04, EU:T:2007:114, n.º 36 e jurisprudência referida).

21 Tendo em conta o seu conteúdo e a sua função na ordem jurídica da União, o dever de fundamentação foi qualificado de formalidade essencial que pode, ou mesmo deve, ser suscitada oficiosamente pelo juiz (v., neste sentido, Acórdão de 20 de maio de 2009, VIP Car Solutions/Parlamento, T-89/07, EU:T:2009:163, n.º 65 e jurisprudência referida) e que deve ser distinguida da questão do mérito da fundamentação, que tem que ver com a legalidade material do ato controvertido (Acórdãos de 5 de dezembro de 2013, Comissão/Edison, C-446/11 P, não publicado, EU:C:2013:798, n.º 20, e de 17 de setembro de 2015, Total/Comissão, C-597/13 P, EU:C:2015:613, n.º 18 e jurisprudência referida).

22 Por conseguinte, no caso em apreço, há que apreciar, por um lado, os argumentos invocados em apoio da acusação relativa a uma violação do dever de fundamentação e, por outro, os invocados em apoio da acusação relativa a uma violação do artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001.

Quanto à acusação relativa a uma violação do dever de fundamentação

23 No que respeita aos 20 documentos emanados da Comissão, resulta da decisão impugnada que o acesso aos mesmos foi parcial ou totalmente recusado. A Comissão justificou a sua posição nesta decisão declarando que os referidos documentos diziam respeito à compatibilidade da legislação francesa com o Regulamento n.º 1370/2007 e incluíam troca de informações entre a Comissão, a RATP e as autoridades francesas, bem como entre os seus diferentes serviços, incluindo o serviço jurídico. Além disso, a Comissão indicou que uma das questões prejudiciais submetidas pelo Conselho de Estado italiano, em formação jurisdicional, ao Tribunal de Justiça, nos processos que entretanto deram origem ao Acórdão de 21 de março de 2019, Mobit e Autolinee Toscane (C-350/17 e C-351/17, EU:C:2019:237), dizia respeito à interpretação das disposições desse regulamento que estavam em causa nas referidas apreciações da legislação francesa. Concluiu que a informação contida nos documentos solicitados estava diretamente relacionada com as questões prejudiciais submetidas pelo Conselho de Estado italiano, em formação jurisdicional, que podiam ser analisadas pelo Tribunal de Justiça. Na sua opinião, a divulgação das versões integrais dos documentos solicitados afetaria, por conseguinte, a proteção desses processos judiciais em curso que deram entretanto origem ao Acórdão de 21 de março de 2019, Mobit e Autolinee Toscane (C-350/17 e C-351/17, EU:C:2019:237). A Comissão indicou igualmente nessa decisão que a divulgação dos documentos solicitados afetaria gravemente a sua posição e a das autoridades francesas e da RATP nos referidos processos, uma vez que esses documentos continham deliberações internas e argumentos que podiam ser utilizados para prejudicar as partes nos processos em curso.

24 No que respeita aos quatro documentos emitidos pelas autoridades francesas, a Comissão considerou, na decisão impugnada, que estas autoridades tinham fundamentado adequadamente a recusa de acesso aos mesmos nos termos do artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001. Indicou que as referidas autoridades tinham considerado que os documentos solicitados estavam estreitamente relacionados com as questões jurídicas suscitadas pelo Conselho de Estado italiano, em formação jurisdicional, nos processos judiciais em curso nos processos que deram entretanto origem ao Acórdão de 21 de março de 2019, Mobit e Autolinee Toscane (C-350/17 e C-351/17, EU:C:2019:237), e que, à primeira vista, estes argumentos justificavam a aplicação da referida disposição. Por conseguinte, a Comissão decidiu não os divulgar ao abrigo desta disposição.

25 No que respeita aos três documentos da RATP, a Comissão indicou, na decisão impugnada, que a divulgação parcial desses documentos decidida em resposta a outro pedido de acesso tinha sido objeto de contestação nos órgãos jurisdicionais da União pela RATP [v. processos que deram entretanto origem ao Despacho de 12 de julho de 2018, RATP/Comissão (T-250/18 R, não publicado, EU:T:2018:458), e ao Despacho de 12 de setembro de 2019, RATP/Comissão (T-250/18, não publicado, EU:T:2019:615)], de modo que não podia conceder acesso a esses documentos ao abrigo do artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001 devido não somente aos processos que deram entretanto origem ao Acórdão de 21 de março de 2019, Mobit e Autolinee Toscane (C-350/17 e C-351/17, EU:C:2019:237), que estavam pendentes, mas também devido ao processo que deu origem ao Despacho de 12 de setembro de 2019, RATP/Comissão (T-250/18, não publicado, EU:T:2019:615), que estava pendente.

26 Por último, a Comissão recusou o acesso parcial aos documentos solicitados com o fundamento de que não era possível conceder esse acesso sem prejudicar os interesses em causa. Considerou igualmente que não existia um interesse público superior que justificasse a divulgação desses documentos. Particularmente, considerou que, mesmo que pudesse existir um certo interesse público subjacente às questões de interpretação do artigo 8.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1370/2007, não havia que ter em conta o interesse particular da recorrente no contexto de um pedido de acesso nos termos do Regulamento n.º 1049/2001. Consequentemente, considerou que, no caso em apreço, não existia um interesse público superior que pudesse prevalecer sobre o interesse em proteger os processos judiciais em curso a que se refere o artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, deste último regulamento.

27 Tendo em conta o que precede, note-se que a Comissão forneceu à recorrente uma indicação suficiente para lhe permitir verificar se a decisão tinha fundamento ou se padecia de um vício que lhe permitisse contestar a sua validade. Além disso, com base nestes fundamentos, a recorrente pôde contestar, no presente processo, tanto a apreciação da Comissão segundo a qual existia uma relação direta entre os processos que deram entretanto origem ao Acórdão de 21 de março de 2019, Mobit e Autolinee Toscane (C-350/17 e C-351/17, EU:C:2019:237), e as informações solicitadas pela recorrente, como a apreciação segundo a qual o interesse público superior tinha sido devidamente tido em conta no caso em apreço.

28 Além disso, a fundamentação da decisão impugnada permite ao Tribunal Geral exercer a sua fiscalização da legalidade da referida decisão.

29 Por conseguinte, a acusação relativa a uma violação do dever de fundamentação deve ser julgada improcedente.

Quanto à acusação relativa a uma violação do artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001

– Quanto ao direito de acesso em geral

30 O Regulamento n.º 1049/2001 destina-se, como referem o seu considerando 4 e o seu artigo 1.º, a permitir ao público o acesso o mais amplo possível aos documentos das instituições. Este direito, não obstante, está sujeito a certos limites baseados em razões de interesse público ou privado. Assim, este regulamento prevê, no seu artigo 4.º, um regime de exceções que autoriza as instituições a recusar o acesso aos documentos cuja divulgação pudesse prejudicar um dos interesses protegidos por esse artigo.

31 Uma vez que estas exceções derrogam o princípio do acesso o mais amplo possível do público aos documentos, devem ser interpretadas e aplicadas de forma estrita (v. Acórdãos de 17 de outubro de 2013, Conselho/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, n.º 30 e jurisprudência referida, e de 15 de setembro de 2016, Philip Morris/Comissão, T-18/15, não publicada, EU:T:2016:487, n.º 33 e jurisprudência referida).

32 Além disso, a simples circunstância de um documento dizer respeito a um interesse protegido por uma exceção ao direito de acesso previsto no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001 não pode bastar para justificar a aplicação desta última (Acórdãos de 3 de julho de 2014, Conselho/in't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, n.º 51, e de 15 de setembro de 2016, Philip Morris/Comissão, T-18/15, não publicado, EU:T:2016:487, n.º 34).

33 Com efeito, por um lado, quando a instituição em causa decide recusar o acesso a um documento cuja comunicação lhe foi solicitada, cabe-lhe, em princípio, dar explicações sobre a questão de saber de que modo o acesso a esse documento poderia prejudicar concreta e efetivamente o interesse protegido pela exceção prevista no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001, que invoca. Além disso, o risco desse prejuízo deve ser razoavelmente previsível e não meramente hipotético (v. Acórdãos de 3 de julho de 2014, Conselho/in't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, n.º 52 e jurisprudência referida, e de 15 de setembro de 2016, Philip Morris/Comissão, T-18/15, não publicado, EU:T:2016:487, n.º 35 e jurisprudência referida).

34 Por outro lado, quando uma instituição aplica uma das exceções previstas no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001, incumbe-lhe ponderar o interesse específico que deve ser protegido pela não divulgação do documento em causa e, nomeadamente, o interesse geral em que esse documento se torne acessível, tendo em conta as vantagens que decorrem, como salienta o considerando 2 do Regulamento n.º 1049/2001, de uma transparência mais ampla, ou seja, uma melhor participação dos cidadãos no processo de decisão e uma maior legitimidade, eficácia e responsabilidade da Administração perante os cidadãos num sistema democrático (v. Acórdão de 15 de setembro de 2016, Philip Morris/Comissão, T-18/15, não publicado, EU:T:2016:487, n.º 36 e jurisprudência referida).

35 Além disso, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a atividade judicial e a atividade administrativa não exigem a mesma amplitude de acesso aos documentos que a atividade legislativa de uma instituição da União (v., neste sentido, Acórdãos de 29 de junho de 2010, Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, n.º 60, e de 21 de setembro de 2010, Suécia e o./API e Comissão, C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541, n.º 77).

36 Por último, a justeza da aplicação de uma das exceções previstas no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001 deve assentar nos factos existentes à data da adoção da decisão de recusa de acesso aos documentos com base nessa exceção. A legalidade do ato da União deve ser apreciada em função dos elementos de facto e de direito existentes à data em que o ato foi adotado (v. Acórdão de 11 de maio de 2017, Suécia/Comissão, C-562/14 P, EU:C:2017:356, n.º 63 e jurisprudência referida).

– Quanto ao artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001

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

38 A proteção dos processos judiciais implica, nomeadamente, que tanto o respeito pelo princípio da igualdade de armas como a boa administração da justiça e a integridade do processo judicial sejam assegurados.

39 Por um lado, no que se refere ao respeito do princípio da igualdade de armas, importa observar que, embora o conteúdo de documentos que expõem a posição de uma instituição num litígio devesse ser objeto de debate público, as críticas aos mesmos poderiam influenciar indevidamente a posição defendida pela instituição nos tribunais em causa. Além disso, o acesso aos documentos relativos à posição de uma instituição, num processo judicial em curso, por outra parte poderia falsear o equilíbrio indispensável entre as partes num litígio, equilíbrio que está na base do princípio da igualdade de armas, na medida em que só a instituição a quem foi dirigido um pedido de acesso a documentos, e não todas as partes no processo, seria sujeita à obrigação de divulgação. O respeito do princípio da igualdade de armas é assim indispensável, uma vez que é um corolário do próprio conceito de processo equitativo (v., neste sentido, Acórdãos de 21 de setembro de 2010, Suécia e o./API e Comissão, C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541, n.os 86 e 87 e jurisprudência referida, e de 28 de junho de 2012, Comissão/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, n.º 132).

40 Por outro lado, no que respeita à boa administração da justiça e à integridade do processo judicial, importa recordar que a exclusão da atividade judicial do âmbito de aplicação do direito de acesso aos documentos se justifica à luz da necessidade de garantir, no decurso de todo o processo judicial, que os debates entre as partes e a decisão do órgão jurisdicional em causa sobre o processo que lhe foi submetido decorrem com toda a serenidade, sem pressões externas sobre a atividade judicial. Ora, a divulgação de documentos que expõem a posição defendida por uma instituição num processo judicial pendente permitiria exercer, ainda que apenas na perceção do público, pressões externas sobre a atividade judicial e prejudicar a serenidade dos debates (v., neste sentido, Acórdão de 21 de setembro de 2010, Suécia e o./API e Comissão, C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541, n.os 92, 93 e 130).

41 Assim, nos termos do artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, o interesse público opõe-se à divulgação do conteúdo dos documentos redigidos exclusivamente para efeitos de um determinado processo judicial. Esses documentos compreendem os articulados ou requerimentos apresentados durante o processo judicial, os documentos internos relativos à instrução de um processo em curso, as comunicações relativas ao processo entre a direção-geral em causa e o serviço jurídico ou um escritório de advogados (v., neste sentido, Acórdão de 15 de setembro de 2016, Philip Morris/Comissão, T-18/15, não publicado, EU:T:2016:487, n.os 51 e 52 e jurisprudência referida).

42 O artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001 opõe-se também à divulgação dos documentos que não foram exclusivamente redigidos para efeitos de um litígio concreto, mas cuja divulgação é suscetível de comprometer, no âmbito de um litígio concreto, o princípio da igualdade de armas. Todavia, para que esta exceção se possa aplicar, é necessário que os documentos solicitados no momento da decisão que recusa o acesso aos mesmos tenham uma relação pertinente quer com um processo judicial pendente nos tribunais da União, para o qual a instituição em causa invoca a exceção, quer com um processo pendente num órgão jurisdicional nacional, desde que suscite uma questão de interpretação ou de validade de um ato do direito da União, de modo que, atendendo ao contexto do processo, um reenvio prejudicial se afigura particularmente plausível. Em ambos os casos, embora os referidos documentos não tenham sido elaborados no âmbito de um processo judicial concreto, a integridade do processo judicial em causa e o princípio da igualdade de armas entre as partes poderiam ser seriamente postos em causa se as partes beneficiassem de um acesso privilegiado às informações internas da outra parte estreitamente relacionadas com os aspetos jurídicos de um litígio pendente ou potencial, mas iminente (Acórdãos de 15 de setembro de 2016, Philip Morris/Comissão, T-796/14, EU:T:2016:483, n.os 88 a 90, e de 15 de setembro de 2016, Philip Morris/Comissão, T-18/15, não publicado, EU:T:2016:487, n.os 64 e 65).

43 Por fim, a aplicação da exceção prevista no artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001 opõe-se à divulgação dos documentos apenas enquanto persistir o risco de prejuízo para um processo judicial (v., neste sentido, Acórdão de 21 de setembro de 2010, Suécia e o./API e Comissão, C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541, n.ºs 130 a 135), sendo, portanto, limitada no tempo.

– *Quanto ao alcance da decisão impugnada*

44 Na decisão impugnada, a Comissão recusou total ou parcialmente o acesso a 27 documentos solicitados por a sua divulgação afetar os processos judiciais em curso que deram entretanto origem ao Acórdão de 21 de março de 2019, Mobit e Autolinee Toscane (C-350/17 e C-351/17, EU:C:2019:237), assim como, em relação aos documentos da RATP, os processos judiciais em curso que deram entretanto origem ao Despacho de 12 de julho de 2018, RATP/Comissão (T-250/18 R, não publicado, EU:T:2018:458), e ao Despacho de 12 de setembro de 2019, RATP/Comissão (T-250/18, não publicado, EU:T:2019:615). Considerou, em substância, que todos os documentos cujo acesso foi total ou parcialmente recusado estavam abrangidos pela exceção do artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, uma vez que estavam ligados à interpretação do artigo 8.º do Regulamento n.º 1370/2007, em causa nos processos que deram entretanto origem ao Acórdão de 21 de março de 2019, Mobit e Autolinee Toscane (C-350/17 e C-351/17, EU:C:2019:237), pendentes no Tribunal de Justiça.

45 A recorrente contesta essa apreciação. Considera, em substância, que não existe uma relação direta entre os processos que deram entretanto origem ao Acórdão de 21 de março de 2019, Mobit e Autolinee Toscane (C-350/17 e C-351/17, EU:C:2019:237), e as informações solicitadas, pelo que a sua divulgação não poderia afetar os processos judiciais em curso. A recorrente alega, nomeadamente, que a questão do *dies a quo* dos contratos públicos de serviços adjudicados ao abrigo da exceção prevista no artigo 8.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento n.º 1370/2007 não tinha uma relação direta com as questões prejudiciais submetidas pelo tribunal italiano nesses processos.

46 Todavia, a quarta questão prejudicial submetida pelo órgão jurisdicional italiano ao Tribunal de Justiça nos processos que deram entretanto origem ao Acórdão de 21 de março de 2019, Mobit e Autolinee Toscane (C-350/17 e C-351/17, EU:C:2019:237), tem a seguinte redação:

«Uma adjudicação por ajuste direto cujo prazo originário de vigência expira após o prazo de trinta anos que termina em 3 de dezembro de 2039 [o qual começou a correr a partir da data de entrada em vigor do Regulamento (CE) n.º 1370/2007] implica, de qualquer forma, a incompatibilidade da adjudicação com os princípios estabelecidos nas disposições conjugadas dos artigos 5.º e 8.º, n.º 3, do mesmo regulamento, ou essa irregularidade deve ser considerada automaticamente sanada, para todos os efeitos legais, pela redução implícita "ex lege" (artigo 8.º, n.º 3, segundo parágrafo) para esse prazo de trinta anos?»

47 Assim, o órgão jurisdicional italiano interroga o Tribunal de Justiça sobre as consequências jurídicas da adjudicação de um contrato referido nas disposições conjugadas dos artigos 5.º e 8.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1370/2007 por um período superior a 30 anos que termina em 3 de dezembro de 2039. Ao colocar esta questão, parte da presunção de que o período de 30 anos referido no n.º 3 do artigo 8.º do referido regulamento começa a correr a partir da data de entrada em vigor desse regulamento. No entanto, esta presunção não vincula o Tribunal de Justiça. É também o caso das conclusões do advogado-geral Saugmandsgaard Øe nos processos apensos Mobit e Autolinee Toscane (C-350/17 e C-351/17, EU:C:2018:869), que foram adotadas após a decisão impugnada e não devem, portanto, como resulta do n.º 36, *supra*, ser tidas em conta no presente processo.

48 Por conseguinte, a recorrente alega erradamente que a questão do *dies a quo* para os contratos de serviços públicos adjudicados em aplicação da exceção prevista no artigo 8.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento n.º 1370/2007 não tinha relação direta com as questões prejudiciais submetidas pelo órgão jurisdicional italiano nos processos que deram entretanto origem ao Acórdão de 21 de março de 2019, Mobit e Autolinee Toscane (C-350/17 e C-351/17, EU:C:2019:237).

– *Quanto ao acesso aos documentos da Comissão*

49 Em primeiro lugar, na decisão impugnada, a Comissão recusou totalmente o acesso a dez dos seus documentos por a sua divulgação afetar a posição das partes e a serenidade dos debates nos processos judiciais em curso que deram entretanto origem ao Acórdão de 21 de março de 2019, Mobit e Autolinee Toscane (C-350/17 e C-351/17, EU:C:2019:237).

50 Os dez documentos em causa incluem uma nota interna da DG da Mobilidade e dos Transportes de 24 de novembro de 2014, três notas da referida DG de 15 de julho de 2011, de 6 de fevereiro de 2012 e de 28 de outubro de 2014 dirigidas ao Serviço Jurídico da Comissão, três notas dessa DG de 30 de abril de 2012, de 25 de maio de 2012 e de 9 de abril de 2014 dirigidas ao gabinete do vice-presidente da Comissão, S. Kallas, bem como três notas do Serviço Jurídico da Comissão de 25 de julho de 2011, de 24 de abril de 2012 e de 1 de dezembro de 2014 dirigidas à mesma DG.

51 As notas do Serviço Jurídico dirigidas à DG da Mobilidade e dos Transportes e as notas desta DG dirigidas ao Serviço Jurídico da Comissão mencionadas no n.º 50, *supra*, referem-se exclusivamente à questão da interpretação e da aplicação, ao contrato da RATP, da exceção prevista no artigo 8.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1370/2007 na sequência da adoção da Lei Relativa à Organização e à Regulação dos Transportes Ferroviários e que Adota Diversas Disposições Relativas aos Transportes. Quanto às notas desta DG dirigidas ao gabinete do vice-presidente da Comissão, S. Kallas, referidas no n.º 50, *supra*, dizem respeito ao seguimento a dar à interpretação do regulamento pela Comissão, tal como a nota interna da mesma DG de 24 de novembro de 2014.

52 Os dez documentos em causa são documentos internos da Comissão relativos à interpretação do artigo 8.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1370/2007 e às consequências jurídicas dessa interpretação. A divulgação destes documentos à recorrente, quando os processos que deram entretanto origem ao Acórdão de 21 de março de 2019, Mobit e Autolinee Toscane (C-350/17 e C-351/17, EU:C:2019:237) estavam pendentes no Tribunal de Justiça, podia afetar tanto a boa administração da justiça e a integridade do processo judicial como o princípio da igualdade de armas entre a Comissão e as outras partes nesses processos.

53 Com efeito, por um lado, a divulgação dos dez documentos em causa à recorrente na data da adoção da decisão impugnada teria tido por consequência permitir exercer, ainda que apenas na perceção do público, pressões externas sobre a atividade judicial e prejudicar a serenidade dos debates no Tribunal de Justiça (v., neste sentido, Acórdão de 21 de setembro de 2010, Suécia e o./API e Comissão, C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541, n.º 93).

54 Por outro lado, a divulgação dos dez documentos em causa podia acarretar um debate público sobre a interpretação do artigo 8.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1370/2007. Nessa situação, as eventuais críticas à Comissão poderiam influenciar a posição por ela defendida nos processos que deram entretanto origem ao Acórdão de 21 de março de 2019, Mobit e Autolinee Toscane (C-350/17 e C-351/17, EU:C:2019:237), e, por conseguinte, prejudicar o princípio da igualdade de armas (v., neste sentido, Acórdão de 21 de setembro de 2010, Suécia e o./API e Comissão, C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541, n.º 86). Com efeito, na hipótese de a Comissão ter de divulgar esses documentos internos, teria sido a única parte no processo prejudicial nos referidos processos a dever fazê-lo e poderia considerar-se potencialmente obrigada a ter em conta posições adotadas a nível interno pelos seus serviços nas suas observações perante o Tribunal de Justiça, ao passo que as outras

partes teriam podido defender os seus interesses independentemente de qualquer influência externa, o que poderia ter falseado o equilíbrio indispensável entre as partes perante o Tribunal de Justiça previsto pelo princípio da igualdade de armas (v., neste sentido, Acórdãos de 21 de setembro de 2010, Suécia e o./API e Comissão, C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541, n.º 87, e de 15 de setembro de 2016, Philip Morris/Comissão, T-796/14, EU:T:2016:483, n.os 97 e 98).

55 Estas apreciações não são postas em causa pela circunstância de o processo judicial em curso que deu, entretanto, origem ao Acórdão de 21 de março de 2019, Mobit e Autolinee Toscane (C-350/17 e C-351/17, EU:C:2019:237), ser um processo prejudicial. Com efeito, o critério da boa administração da justiça e o princípio da igualdade de armas, que tem por objetivo assegurar o equilíbrio processual entre as partes num processo judicial, garantindo a igualdade dos direitos e obrigações dessas partes no que diz respeito, designadamente, às regras que regem a produção de prova e o debate contraditório perante o juiz (v., neste sentido, Acórdão de 28 de julho de 2016, Ordre des barreaux francophones et germanophone e o., C-543/14, EU:C:2016:605, n.º 41 e jurisprudência referida), aplicam-se também aos processos prejudiciais (v., neste sentido, Acórdão de 15 de setembro de 2016, Philip Morris/Comissão, T-796/14, EU:T:2016:483, n.º 97).

56 O facto de a recorrente não ter intervindo no processo prejudicial, que deu entretanto origem ao Acórdão de 21 de março de 2019, Mobit e Autolinee Toscane (C-350/17 e C-351/17, EU:C:2019:237), também não invalida essas apreciações. Com efeito, a divulgação à recorrente das informações contidas nos dez documentos em causa teria permitido a esta última partilhá-las com terceiros ou dar-lhes uma ampla publicidade. Nesse caso, as outras partes no processo poderiam tê-lo invocado no contexto do processo contra a Comissão.

57 Assim sendo, a Comissão não cometeu nenhum erro ao considerar que a divulgação dos dez documentos referidos no n.º 50, *supra*, poderia ter prejudicado a proteção dos processos judiciais.

58 Em segundo lugar, na decisão impugnada, a Comissão também recusou parcialmente o acesso a dez dos seus documentos com o fundamento de que a divulgação das partes ocultas desses documentos afetaria a posição das partes e a serenidade dos debates nos processos judiciais em curso que deram entretanto origem ao Acórdão de 21 de março de 2019, Mobit e Autolinee Toscane (C-350/17 e C-351/17, EU:C:2019:237).

59 Os dez documentos em questão são notas da DG da Mobilidade e dos Transportes de 27 de julho de 2010, de 27 de setembro de 2010, de 7 de setembro de 2012 e de 9 de abril de 2013 dirigidas ao Serviço Jurídico da Comissão, ao gabinete do vice-presidente da Comissão, S. Kallas, e à RATP, uma nota do Serviço Jurídico de 11 de agosto de 2010 dirigida à referida DG, duas cartas da Comissão de 25 e de 28 de outubro de 2010 dirigidas às autoridades francesas, correspondência do referido vice-presidente da Comissão de 27 de julho de 2012 e de 5 de junho de 2013 para a RATP e correspondência entre esta DG e o Serviço Jurídico da Comissão de 24 de setembro de 2012.

60 Quanto, em primeiro lugar, às notas da DG da Mobilidade e dos Transportes de 27 de julho de 2010, de 27 de setembro de 2010, de 7 de setembro de 2012 e de 9 de abril de 2013 dirigidas ao Serviço Jurídico da Comissão, ao gabinete do vice-presidente da Comissão, S. Kallas, e à RATP, quanto à nota do Serviço Jurídico de 11 de agosto de 2010 dirigida à DG, quanto à carta da Comissão de 28 de outubro de 2010 dirigida às autoridades francesas e quanto à correspondência entre esta DG e o Serviço Jurídico da Comissão de 24 de setembro de 2012, importa observar que as partes desses documentos que não foram divulgadas à recorrente respeitam ou a dados de caráter pessoal que a recorrente não contesta que não devem ser divulgados, como assinaturas, ou expõem a posição da Comissão, da República Francesa ou da RATP quanto à interpretação do artigo 8.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1370/2007 e ao respeito dessa disposição quando da concessão dos direitos de exploração à RATP pela República Francesa.

61 A este propósito, no que respeita às informações relativas à interpretação feita pela Comissão do alcance do artigo 8.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1370/2007 e às consequências que dele retira, tendo em conta as razões expostas nos n.os 53 e 54, *supra*, considerou corretamente que a sua divulgação podia exercer, quanto mais não fosse na perceção do público, pressões externas sobre a atividade judicial e prejudicar a serenidade dos debates no Tribunal de Justiça. Esta divulgação podia acarretar um debate público sobre a interpretação da referida disposição, e as eventuais críticas à Comissão poderiam influenciar a posição por ela defendida nos processos que deram entretanto origem ao Acórdão de 21 de março de 2019, Mobit e Autolinee Toscane (C-350/17 e C-351/17, EU:C:2019:237). Além disso, na hipótese de a Comissão ter de divulgar esses documentos internos, teria sido a única parte no processo prejudicial a dever fazê-lo, o que poderia ter falseado o equilíbrio indispensável entre as partes perante o Tribunal de Justiça previsto pelo princípio da igualdade de armas.

62 Aliás, no que respeita à não divulgação da interpretação feita pela República Francesa ou pela RATP do alcance do artigo 8.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1370/2007 nos documentos referidos no n.º 60, *supra*, importa notar que tanto a República Francesa como a RATP eram partes nos processos que deram entretanto origem ao Acórdão de 21 de março de 2019, Mobit e Autolinee Toscane (C-350/17 e C-351/17, EU:C:2019:237).

63 Consequentemente, a divulgação da interpretação feita pela República Francesa e pela RATP podia violar o princípio da igualdade de armas. Estas partes poderiam ter-se considerado potencialmente obrigadas a ter em conta as suas posições adotadas perante a Comissão quando das suas intervenções no Tribunal de Justiça nos processos que deram entretanto origem ao Acórdão de 21 de março de 2019, Mobit e Autolinee Toscane (C-350/17 e C-351/17, EU:C:2019:237), ao passo que as outras partes perante o Tribunal de Justiça nestes processos teriam podido defender os seus interesses independentemente de qualquer influência externa.

64 Assim, a Comissão não cometeu nenhum erro ao considerar que a divulgação dos documentos referidos no n.º 60, *supra*, poderia ter prejudicado a proteção dos processos judiciais.

65 Em contrapartida, no que se refere, em segundo lugar, aos excertos suprimidos na carta da Comissão de 25 de outubro de 2010 dirigida às autoridades francesas, e nas cartas do vice-presidente da Comissão, S. Kallas, de 27 de julho de 2012 e de 5 de junho de 2013, dirigidas à RATP, com exceção das relativas aos dados de caráter pessoal, há que reconhecer que não dizem diretamente respeito à interpretação ou às consequências jurídicas da interpretação feita pela Comissão, pela República Francesa ou pela RATP do artigo 8.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1370/2007. Estes excertos suprimidos não dizem, portanto, diretamente respeito às questões objeto do processo prejudicial nos processos que deram entretanto origem ao Acórdão de 21 de março de 2019, Mobit e Autolinee Toscane (C-350/17 e C-351/17, EU:C:2019:237). Consequentemente, estas supressões não podem ser justificadas pela aplicação do artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001.

66 Assim sendo, a presente acusação é procedente no que respeita aos excertos suprimidos nos documentos referidos no n.º 65, *supra*, que não os relativos aos dados de caráter pessoal e, por conseguinte, há que anular a decisão impugnada na medida em que recusou parcialmente o acesso aos mesmos.

– *Quanto ao acesso aos documentos emanados da República Francesa*

67 No que respeita à não divulgação dos documentos da República Francesa, é de notar, antes de mais, que os documentos em questão são uma carta do secretário de Estado dos Transportes francês, de 3 de junho de 2010, dirigida ao vice-presidente da Comissão, S. Kallas, uma nota das autoridades francesas de 23 de dezembro de 2010 relativa à aplicação do Regulamento n.º 1370/2007 em resposta

a uma carta da Comissão de 25 de outubro de 2010, anexos à referida nota e uma nota das autoridades francesas de 6 de janeiro de 2012 em resposta à carta da Comissão de 28 de outubro de 2011.

68 Em segundo lugar, importa recordar que, nos termos do artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1049/2001, um Estado-Membro não se pode opor a que uma instituição divulgue um documento desse Estado a não ser que baseie e fundamente a sua oposição nas exceções materiais previstas no artigo 4.º, n.ºs 1 a 3, do referido regulamento. Assim, no âmbito do processo de adoção de uma decisão de recusa de acesso, a instituição deve assegurar-se da existência dessa fundamentação e mencioná-la na decisão tomada no final do procedimento (v., neste sentido, Acórdãos de 18 de dezembro de 2007, Suécia/Comissão, C-64/05 P, EU:C:2007:802, n.º 99; de 21 de junho de 2012, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Comissão, C-135/11 P, EU:C:2012:376, n.º 62; e de 5 de abril de 2017, França/Comissão, T-344/15, EU:T:2017:250, n.º 41).

69 Não cabe à instituição em causa proceder a uma apreciação exaustiva da decisão de oposição do Estado-Membro em causa, efetuando uma fiscalização que iria além da verificação da simples existência de uma fundamentação que fizesse referência às exceções previstas no artigo 4.º, n.ºs 1 a 3, do Regulamento n.º 1049/2001 (Acórdãos de 21 de junho de 2012, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Comissão, C-135/11 P, EU:C:2012:376, n.º 63, e de 21 de novembro de 2018, Stichting Greenpeace Nederland e PAN Europe/Comissão, T-545/11 RENV, EU:T:2018:817, n.º 44).

70 Todavia, a obrigação de exame diligente da instituição deve levá-la a verificar se as explicações dadas pelo Estado-Membro para se opor à divulgação dos seus documentos lhe parecem, *prima facie*, fundadas (v., neste sentido, Acórdãos de 5 de abril de 2017, França/Comissão, T-344/15, EU:T:2017:250, n.º 54, e de 21 de novembro de 2018, Stichting Greenpeace Nederland e PAN Europe/Comissão, T-545/11 RENV, EU:T:2018:817, n.º 44). A instituição deve verificar se, tendo em conta as circunstâncias do caso em apreço e as normas de direito aplicáveis, os fundamentos apresentados pelo Estado-Membro em apoio da sua oposição eram suscetíveis de justificar à primeira vista essa recusa e, consequentemente, se esses fundamentos permitiam à referida instituição assumir a responsabilidade que lhe confere o artigo 8.º do Regulamento n.º 1049/2001. Trata-se de evitar a adoção pela instituição de uma decisão que não considerava defensável, uma vez que é o seu autor e, portanto, o responsável pela sua legalidade (v., neste sentido, Acórdão de 5 de abril de 2017, França/Comissão, T-344/15, EU:T:2017:250, n.ºs 46 e 47 e jurisprudência referida).

71 Na decisão impugnada, a Comissão indicou que, após ter consultado as autoridades francesas, estas reiteraram a sua oposição à divulgação dos seus documentos com o fundamento de que essa divulgação violaria o artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001. Salientou que as autoridades francesas tinham considerado que as questões suscitadas nesses documentos estavam estreitamente ligadas às questões jurídicas suscitadas pelo Conselho de Estado italiano, em formação jurisdicional, nos processos que entretanto deram origem ao Acórdão de 21 de março de 2019, Mobit e Autolinee Toscane (C-350/17 e C-351/17, EU:C:2019:237), pendentes no Tribunal de Justiça. Segundo a Comissão, estas autoridades consideraram, particularmente, que os documentos em causa continham a sua interpretação dos princípios enunciados nos artigos 5.º e 8.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1370/2007. Considerou que, à primeira vista, estes argumentos justificavam a aplicação da exceção prevista no artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, invocada pelas autoridades francesas. Consequentemente, recusou o acesso aos referidos documentos.

72 Assim, no que respeita aos documentos da República Francesa, a Comissão baseou a sua decisão na invocação por esta última de uma exceção prevista no artigo 4.º, n.ºs 1 a 3, do Regulamento n.º 1049/2001. Além disso, as razões invocadas pela República Francesa eram, à primeira vista, passíveis de justificar a recusa. Com efeito, tendo em conta as circunstâncias do caso em apreço e, particularmente, os temas tratados nos documentos em causa, a divulgação da posição da República Francesa sobre a interpretação do artigo 8.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1370/2007 no processo perante a Comissão podia violar o princípio da igualdade de armas no Tribunal de Justiça nos processos que deram entretanto origem ao Acórdão de 21 de março de 2019, Mobit e Autolinee Toscane (C-350/17

e C-351/17, EU:C:2019:237). Com efeito, se as informações contidas nesses documentos tivessem sido tornadas públicas pela recorrente, tal teria potencialmente colocado a República Francesa, que era parte no processo prejudicial em curso nesses processos, numa clara desvantagem em relação às outras partes nesse processo. Conhecendo antecipadamente a posição da República Francesa, as outras partes poderiam ter tido a oportunidade de ajustar e afinar os seus argumentos, o que teria implicado uma vantagem sistemática a seu favor.

73 Por conseguinte, a Comissão podia legitimamente considerar que as explicações dadas pela República Francesa relativas à divulgação dos documentos referidos no n.º 67 lhe pareciam, *prima facie*, fundadas.

– *Quanto ao acesso aos documentos da RATP*

74 Os documentos da RATP cujo acesso foi recusado à recorrente são três cartas do presidente e diretor-geral da RATP, a primeira de 22 de maio de 2012 dirigida a um diretor-geral da Comissão e seus anexos, a segunda de 21 de maio de 2012 dirigida ao presidente da Comissão e a terceira de 28 de março de 2013 dirigida ao vice-presidente da Comissão, S. Kallas. Cada uma destas cartas refere-se à questão da interpretação pela Comissão do alcance do artigo 8.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1370/2007. Pelas mesmas razões que as expostas nos n.ºs 53, 54 e 61, *supra*, a sua divulgação podia exercer, quanto mais não fosse na perceção do público, pressões externas sobre a atividade judicial e prejudicar a serenidade dos debates no Tribunal de Justiça, bem como prejudicar o princípio da igualdade de armas no âmbito do processo em curso nos processos que deram entretanto origem ao Acórdão de 21 de março de 2019, Mobit e Autolinee Toscane (C-350/17 e C-351/17, EU:C:2019:237), em que a RATP participava.

75 Além disso, à data de adoção da decisão impugnada, tanto um recurso de anulação como um pedido de medidas provisórias [processos que deram entretanto origem ao Despacho de 12 de julho de 2018, RATP/Comissão (T-250/18 R, não publicado, EU:T:2018:458), e ao Despacho de 12 de setembro de 2019, RATP/Comissão (T-250/18, não publicado, EU:T:2019:615)] estavam pendentes no Tribunal Geral, nos quais a RATP se opunha à divulgação parcial dos documentos referidos no n.º 74, *supra*, a um requerente de acesso. A divulgação destes documentos pela Comissão na sequência do pedido de acesso teria afetado a boa administração da justiça e a integridade do processo judicial, uma vez que essa divulgação, no momento da adoção da decisão impugnada, teria impedido o presidente do Tribunal Geral de suspender utilmente a divulgação destes documentos, caso tivesse sido essa a sua decisão. Do mesmo modo, essa divulgação teria obstado à possibilidade de o Tribunal Geral decidir utilmente o litígio que lhe foi submetido relativo à decisão de divulgação parcial dos documentos em causa.

76 Consequentemente, a Comissão não cometeu nenhum erro ao considerar que a divulgação dos documentos referidos no n.º 74, *supra*, poderia ter prejudicado a proteção dos processos judiciais.

77 Resulta do que precede que o primeiro fundamento deve ser julgado improcedente, exceto na parte em que se refere aos excertos suprimidos que não respeitem a dados de caráter pessoal na carta da Comissão dirigida às autoridades francesas, de 25 de outubro de 2010, e nas cartas do vice-presidente da Comissão, S. Kallas, de 27 de julho de 2012 e de 5 de junho de 2013, dirigidas à RATP.

Quanto ao segundo fundamento

78 A recorrente considera que, mesmo admitindo a existência de uma relação entre os processos que deram entretanto origem ao Acórdão de 21 de março de 2019, Mobit e Autolinee Toscane (C-350/17 e C-351/17, EU:C:2019:237), e os documentos não divulgados ou parcialmente divulgados, o interesse

público que apresentam para as partes, tanto públicas como privadas, torna o seu acesso suficientemente relevante para anular qualquer recusa de divulgação. A Comissão contesta que o interesse público superior justifique a divulgação dos documentos em questão.

79 A este respeito, importa lembrar que, quando uma instituição aplica uma das exceções previstas no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001, incumbe-lhe ponderar o interesse específico que deve ser protegido pela não divulgação do documento em causa e, nomeadamente, o interesse geral em que esse documento se torne acessível tendo em conta as vantagens que decorrem, como assinala o considerando 2 do Regulamento n.º 1049/2001, de uma transparência mais ampla, a saber, uma melhor participação dos cidadãos no processo decisório e uma maior legitimidade, eficácia e responsabilidade da Administração perante os cidadãos num sistema democrático (v. Acórdão de 17 de outubro de 2013, Conselho/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, n.º 32 e jurisprudência referida). Assim, um interesse público superior pode justificar a divulgação de um documento cujo acesso é solicitado, não obstante o facto de se aplicar uma das exceções previstas no artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001.

80 Importa entretanto precisar que o interesse particular que pode invocar um requerente de acesso a um documento que lhe diz pessoalmente respeito não pode ser tido em conta enquanto interesse público superior na aceção das disposições do artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001 (v., neste sentido, Acórdão de 21 de outubro de 2010, Umbach/Comissão, T-474/08, não publicado, EU:T:2010:443, n.º 59 e jurisprudência referida). Com efeito, o Regulamento n.º 1049/2001 tem por objetivo conceder o direito de acesso do público em geral aos documentos das instituições, e não estabelecer regras cuja finalidade é proteger o interesse específico que uma ou outra pessoa possa ter em aceder a um desses documentos (Acórdãos de 1 de fevereiro de 2007, Sison/Conselho, C-266/05 P, EU:C:2007:75, n.º 43, e de 11 de dezembro de 2018, Arca Capital Bohemia/Comissão, T-441/17, não publicado, EU:T:2018:899, n.º 80).

81 Além disso, é a quem alega a existência de um interesse público superior que cabe apresentar de forma concreta as circunstâncias que justificam a divulgação dos documentos em causa. A exposição de considerações de ordem puramente geral não basta para demonstrar que um interesse público superior prevalece sobre as razões que justificam a recusa de divulgação dos documentos em questão (v. Acórdão de 11 de maio de 2017, Suécia/Comissão, C-562/14 P, EU:C:2017:356, n.º 56 e jurisprudência referida).

82 Para demonstrar a existência de um interesse público superior na divulgação dos documentos em causa, a recorrente invoca, em primeiro lugar, o interesse das partes públicas e das partes privadas em conhecer a interpretação que a Comissão faz do alcance do artigo 8.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1370/2007. Em segundo lugar, invoca a impossibilidade, na falta de divulgação dos documentos solicitados, por um lado, de verificar o critério aplicado quando a República Francesa adjudicou os contratos à SNCF e à RATP ao abrigo do referido regulamento e, por outro, de saber se esse critério lhe era aplicável ou a qualquer outro operador ou autoridade. Conclui que todos os intervenientes envolvidos no processo de adjudicação de contratos de serviços públicos abrangidos pelo artigo 8.º, n.º 3, alínea b), do referido regulamento têm um interesse público legítimo em ter acesso aos documentos em causa. Em terceiro lugar, invoca uma maior segurança jurídica quanto à aplicação do regulamento em questão e, consequentemente, a redução de eventuais litígios quanto à data de aplicação do mesmo regulamento em caso de divulgação dos documentos solicitados. Por último, em quarto lugar, considera que a não divulgação dos referidos documentos conduzirá a uma violação do princípio da não discriminação em relação à RATP e aos outros operadores interessados em conhecer a posição da Comissão.

83 Tendo em conta estes argumentos, importa recordar que o recorrente não pode, em conformidade com a jurisprudência constante do n.º 80, *supra*, invocar o seu próprio interesse para demonstrar a existência de um interesse público superior. Além disso, a interpretação feita pela Comissão de uma disposição do direito da União não tem relevância, uma vez que a competência exclusiva na

interpretação definitiva do direito da União é do Tribunal de Justiça (v., neste sentido, Parecer 2/13, de 18 de dezembro de 2014, EU:C:2014:2454, n.º 246, e Parecer 1/17, de 30 de abril de 2019, EU:C:2019:341, n.º 111). Assim, a interpretação que a Comissão faz de uma disposição do direito da União quando seguida de uma decisão tomada por uma autoridade nacional pode ser objeto de uma questão prejudicial no Tribunal de Justiça na sequência de um litígio nos órgãos jurisdicionais nacionais relativo a essa decisão. Mesmo quando a Comissão impõe a sua interpretação de uma disposição do direito da União a um Estado-Membro no âmbito de uma ação por incumprimento, esta pode ser objeto de fiscalização pelo Tribunal de Justiça se o Estado-Membro não a respeitar. Consequentemente, a interpretação que a Comissão faz de uma disposição do direito da União não proporciona segurança jurídica e não está demonstrado que limita o número de litígios relativos ao âmbito de aplicação dessa disposição. Além disso, o facto de a Comissão não divulgar a sua interpretação do alcance do artigo 8.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1370/2007, tal como consta dos documentos em causa, não acarreta uma desigualdade de tratamento, uma vez que a recorrente não se encontra numa situação comparável à da República Francesa e da RATP, que participaram num procedimento EU Pilot e eram partes no processo prejudicial nos processos que deram entretanto origem ao Acórdão de 21 de março de 2019, Mobit e Autolinee Toscane (C-350/17 e C-351/17, EU:C:2019:237).

84 Além disso, e em todo o caso, quando ponderado, o interesse dos intervenientes envolvidos no processo de adjudicação de contratos de serviços públicos abrangidos pelo artigo 8.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento n.º 1370/2007 em conhecer a interpretação que a Comissão faz do alcance desta disposição não pode ser considerado superior ao da Comissão e ao do Tribunal de Justiça em garantir o respeito pelo princípio da igualdade de armas e da boa administração da justiça.

85 Assim, a recorrente não demonstrou a existência de um interesse público superior na divulgação dos documentos solicitados.

86 Por último, na medida em que a recorrente considera, no âmbito do segundo fundamento, que, tendo em conta que existe um interesse público evidente que devia ter levado ao levantamento da recusa de acesso aos documentos e tendo em conta que a Comissão não fundamentou suficientemente a sua decisão de não aplicar esta exceção, a decisão impugnada foi adotada sem fundamentação suficiente, importa recordar que o dever de fundamentação constitui uma formalidade substancial que deve ser distinguida das acusações que põem em causa o mérito da decisão impugnada (v. n.º 21, *supra*). Por conseguinte, uma vez que a recorrente alega uma fundamentação insuficiente em apoio do segundo fundamento, há que considerar que esta acusação deve ser julgada inoperante.

87 De qualquer modo, tendo em conta o alcance do dever de fundamentação, tal como enunciado nos n.ºs 19 a 21, *supra*, deve concluir-se que a Comissão fundamentou suficientemente na decisão impugnada as razões pelas quais considerava que não existia interesse público superior em divulgar os documentos em causa.

88 Com efeito, na decisão impugnada, a Comissão considerou que o interesse invocado pela recorrente era o seu próprio interesse, que não podia ser tomado em consideração e que, no caso em apreço, não existia interesse público superior prevalecente sobre o interesse em salvaguardar a proteção dos processos judiciais a que se refere o artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001. Além disso, esta apreciação da Comissão pôde ser contestada pela recorrente no Tribunal Geral, como demonstra o segundo fundamento, e o Tribunal Geral pode pronunciar-se sobre esta questão, como demonstra a apreciação feita nos n.ºs 79 a 85, *supra*.

89 Daqui decorre que a acusação relativa a uma insuficiência da fundamentação deve também ser rejeitada e, consequentemente, todo o segundo fundamento julgado improcedente.

90 Tendo em conta o que precede, há que dar provimento parcial ao presente recurso e, por conseguinte, anular a decisão impugnada na medida em que recusou parcialmente o acesso a dados, que não os de caráter pessoal, contidos na carta da Comissão, de 25 de outubro de 2010, dirigida às autoridades francesas e nas cartas do vice-presidente da Comissão, S. Kallas, de 27 de julho de 2012 e de 5 de junho de 2013, dirigidas à RATP.

Quanto às despesas

91 Nos termos do artigo 134.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, se houver várias partes vencidas, o Tribunal Geral decide sobre a repartição das despesas.

92 No caso em apreço, importa decidir que a Comissão suportará as suas próprias despesas e um quinto das despesas da recorrente. A recorrente suportará quatro quintos das suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Terceira Secção)

decide:

1) A Decisão da Comissão Europeia, de 7 de junho de 2018, que recusa, parcial ou totalmente, conceder à Compañía de Tranvías de la Coruña, SA o acesso a documentos relacionados com o parecer da Comissão enviado à República Francesa e relativo à validade do contrato das linhas de metro até 2039 é anulada, na medida em que recusou parcialmente o acesso a dados, que não os de caráter pessoal, contidos na carta da Comissão, de 25 de outubro de 2010, dirigida às autoridades francesas e nas cartas do vice-presidente da Comissão, S. Kallas, de 27 de julho de 2012 e de 5 de junho de 2013, dirigidas à RATP.

2) É negado provimento ao recurso quanto ao restante.

3) A Comissão é condenada nas suas próprias despesas e num quinto das despesas da Compañía de Tranvías de la Coruña.

4) A Compañía de Tranvías de la Coruña é condenada em quatro quintos das suas próprias despesas.

Frimodt Nielsen Kreuschitz Półtorak

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 6 de fevereiro de 2020.

Assinaturas