Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

18 de julho de 2017*

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Acesso aos documentos das instituições — Artigo 15.º, n.º 3, TFUE — Regulamento (CE) n.º 1049/2001 — Âmbito de aplicação — Pedido de acesso aos articulados apresentados pela República da Áustria no âmbito do processo que deu origem ao acórdão de 29 de julho de 2010, Comissão/Áustria (C-189/09, não publicado, EU:C:2010:455) — Documentos na posse da Comissão Europeia — Proteção dos processos judiciais»

No processo C-213/15 P,

que tem por objeto um recurso de uma decisão do Tribunal Geral, nos termos do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, interposto em 8 de maio de 2015,

Comissão Europeia, representada por P. Van Nuffel e H. Krämer, na qualidade de agentes,

recorrente,

apoiada por:

Reino de Espanha, representado por M. J. García-Valdecasas Dorrego e S. Centeno Huerta, na qualidade de agentes,

República Francesa, representada por G. de Bergues, D. Colas, R. Coesme e F. Fize, na qualidade de agentes,

intervenientes no presente recurso,

sendo as outras partes no processo:

Patrick Breyer, residente em Wald-Michelbach (Alemanha), representado por M. Starostik, Rechtsanwalt,

recorrente em primeira instância,

República da Finlândia, representada por H. Leppo, na qualidade de agente,

Reino da Suécia, representado por A. Falk, C. Meyer-Seitz, E. Karlsson e L. Swedenborg, na qualidade de agentes,

intervenientes em primeira instância,

* Língua do processo: alemão.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente, A. Tizzano, vice-presidente, R. Silva de Lapuerta, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, E. Juhász, M. Berger, A. Prechal e M. Vilaras, presidentes de secção, A. Rosas (relator), A. Borg Barthet, D. Šváby e E. Jarašiūnas, juízes,

advogado-geral: M. Bobek,

secretário: T. Millett, secretário adjunto,

vistos os autos e após a audiência de 26 de setembro de 2016,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 21 de dezembro de 2016,

profere o presente

Acórdão

1 Com o presente recurso, a Comissão Europeia pede a anulação do acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 27 de fevereiro de 2015, Breyer/Comissão (T-188/12, a seguir «acórdão impugnado», EU:T:2015:124), que anulou a decisão da Comissão, de 3 de abril de 2012, que negou a Patrick Breyer o acesso completo aos documentos relativos à transposição, pela República da Áustria, da Diretiva 2006/24/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2006, relativa à conservação de dados gerados ou tratados no contexto da oferta de serviços de comunicações eletrónicas publicamente disponíveis ou de redes públicas de comunicações, e que altera a Diretiva 2002/58/CE (JO 2006, L 105, p. 54), e aos documentos relativos ao processo que deu origem ao acórdão de 29 de julho de 2010, Comissão/Áustria (C-189/09, não publicado, EU:C:2010:455), na medida em que, com esta decisão, foi recusado o acesso aos articulados apresentados pela República da Áustria no âmbito desse processo.

Quadro jurídico

2 A quinta parte do Tratado CE, relativa às «instituições da Comunidade», incluía um título I, sob a epígrafe «Disposições institucionais». No capítulo 2 desse título, sob a epígrafe «Disposições comuns a várias instituições», o artigo 255.º, n.º 2, CE previa:

«Os princípios gerais e os limites que, por razões de interesse público ou privado, hão de reger o exercício do direito de acesso aos documentos [do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão] serão definidos pelo Conselho, deliberando nos termos do artigo 251.º [CE, a chamada "codecisão"], no prazo de dois anos a contar da data da entrada em vigor do Tratado de Amesterdão.»

3 A parte I do Tratado FUE, que tem por objeto «Os princípios», comporta um título II, sob a epígrafe «Disposições de aplicação geral», que inclui os artigos 7.° a 17.° TFUE. O artigo 15.º, n.º 3, primeiro a quarto parágrafos, TFUE enuncia:

«Todos os cidadãos da União e todas as pessoas singulares ou coletivas que residam ou tenham a sua sede estatutária num Estado-Membro têm direito de acesso aos documentos das instituições, órgãos e organismos da União, seja qual for o respetivo suporte, sob reserva dos princípios e condições a definir nos termos do presente número.

Os princípios gerais e os limites que, por razões de interesse público ou privado, hão de reger o exercício do direito de acesso aos documentos serão definidos por meio de regulamentos adotados pelo Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário.

Cada uma das instituições, órgãos ou organismos assegura a transparência dos seus trabalhos e estabelece, no respetivo regulamento interno, disposições específicas sobre o acesso aos seus documentos, em conformidade com os regulamentos a que se refere o segundo parágrafo.

O Tribunal de Justiça da União Europeia, o Banco Central Europeu e o Banco Europeu de Investimento só ficam sujeitos ao presente número na medida em que exerçam funções administrativas.»

4 O Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (JO 2001, L 145, p. 43), foi adotado com base no artigo 255.º, n.º 2, CE.

5 Nos termos do artigo 1.º, alínea a), do referido regulamento:

«O presente regulamento tem por objetivo:

a) Definir os princípios, as condições e os limites que, por razões de interesse público ou privado, regem o direito de acesso aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (adiante designados "instituições"), previsto no artigo 255.º [CE] de modo a que o acesso aos documentos seja o mais amplo possível.»

6 O artigo 2.º do referido regulamento, sob a epígrafe «Beneficiários e âmbito de aplicação», prevê, no seu n.º 3:

«O presente regulamento é aplicável a todos os documentos na posse [do Parlamento Europeu, do Conselho ou da Comissão], ou seja, aos documentos […] elaborados ou recebidos [por essas instituições] que se encontrem na sua posse, em todos os domínios de atividade da União Europeia.»

7 O artigo 3.º do mesmo regulamento, intitulado «Definições», dispõe:

«Para os efeitos do presente regulamento, entende-se por:

a) "Documento", qualquer conteúdo, seja qual for o seu suporte (documento escrito em suporte papel ou eletrónico, registo sonoro, visual ou audiovisual) sobre assuntos relativos às políticas, ações e decisões da competência da instituição em causa;

b) "Terceiros", qualquer pessoa singular ou coletiva ou qualquer entidade exterior à instituição em causa, incluindo os Estados-Membros, as restantes instituições ou órgãos comunitários e não-comunitários e os Estados terceiros.»

8 Nos termos do artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001, intitulado «Exceções»:

«[…]

2. As instituições recusarão o acesso aos documentos cuja divulgação pudesse prejudicar a proteção de:

– […]

– processos judiciais e consultas jurídicas,

– […]

exceto quando um interesse público superior imponha a divulgação.

[…]

4. No que diz respeito a documentos de terceiros, a instituição consultará os terceiros em causa tendo em vista avaliar se qualquer das exceções previstas [no n.º] 2 é aplicável, a menos que seja claro se o documento deve ou não ser divulgado.

5. Qualquer Estado-Membro pode solicitar à instituição que esta não divulgue um documento emanado desse Estado-Membro sem o seu prévio acordo.

[…]

7. As exceções previstas [no n.º 2] só são aplicáveis durante o período em que a proteção se justifique com base no conteúdo do documento. […]»

9 O artigo 6.º do regulamento, relativo aos «Pedidos [de acesso]», rege as modalidades de apresentação dos pedidos de acesso aos documentos a título do referido regulamento.

10 O artigo 7.º do mesmo regulamento, sob a epígrafe «Processamento dos pedidos iniciais», prevê, no seu n.º 2, que, «[n]o caso de recusa total ou parcial, o requerente pode dirigir à instituição, no prazo de 15 dias úteis a contar da receção da resposta da instituição, um pedido confirmativo no sentido de esta rever a sua posição».

Antecedentes do litígio

11 Os antecedentes do litígio foram expostos nos n.ºs 6 a 10 e 15 do acórdão impugnado nos termos seguintes:

«6 Por carta de 30 de março de 2011, […] Patrick Breyer […] apresentou à Comissão […] um pedido de acesso a documentos, nos termos do artigo 6.º do Regulamento n.º 1049/2001.

7 Os documentos solicitados diziam respeito a processos por incumprimento intentados, em 2007, pela Comissão contra a República Federal da Alemanha e contra a República da Áustria, a respeito da transposição da Diretiva [2006/24]. Mais concretamente, [P. Breyer] requereu o acesso a todos os documentos relativos aos procedimentos administrativos conduzidos pela Comissão, bem como a todos os documentos relativos ao processo judicial que deu origem ao acórdão de 29 de julho de 2010, Comissão/Áustria (C-189/09, EU:C:2010:455).

8 Em 11 de julho de 2011, a Comissão indeferiu o pedido apresentado [por P. Breyer] em 30 de março de 2011.

9 Em 13 de julho de 2011, [P. Breyer] apresentou um pedido confirmativo, nos termos do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001.

10 Por decisões de 5 de outubro e 12 de dezembro de 2011, a Comissão, no que respeita aos processos por incumprimento intentados contra a República Federal da Alemanha, concedeu [a P. Breyer] o acesso a uma parte dos documentos solicitados. Nestas decisões, a Comissão informou, além disso, [P. Breyer] da sua intenção de adotar uma decisão distinta a respeito dos documentos relativos ao processo que deu origem ao acórdão [de 29 de julho de 2010,] Comissão/Áustria […] (EU:C:2010:455).

[…]

15 Em 3 de abril de 2012, a Comissão adotou a decisão com a referência Ares (2012) 399467, em resposta ao pedido confirmativo [de P. Breyer] de 13 de julho de 2011 (a seguir "decisão de 3 de abril de 2012"). Através desta decisão, a Comissão pronunciou-se sobre o acesso [de P. Breyer], por um lado, aos documentos do processo administrativo relativo ao processo por incumprimento, referido no n.º 7, intentado contra a República da Áustria e, por outro, aos documentos relativos ao processo judicial no processo que deu origem ao acórdão [de 29 de julho de 2010,] Comissão/Áustria […] (EU:C:2010:455). A este título, a Comissão recusou, designadamente, o acesso aos articulados apresentados pela República da Áustria no âmbito do referido processo judicial (a seguir "articulados controvertidos"), com o fundamento de que estes articulados não estavam abrangidos pelo âmbito de aplicação do Regulamento n.º 1049/2001. Com efeito, em primeiro lugar, segundo a Comissão, ao abrigo do artigo 15.º, n.º 3, TFUE, o Tribunal de Justiça da União Europeia, considerado na sua qualidade de instituição, só está sujeito às regras relativas ao acesso aos documentos no exercício das suas funções administrativas. Em segundo lugar, a Comissão precisa que o destinatário dos articulados controvertidos era o Tribunal de Justiça, ao passo que a Comissão, enquanto parte no processo que deu origem ao acórdão [de 29 de julho de 2010,] Comissão/Áustria […] (EU:C:2010:455), apenas recebeu cópias desses articulados. Em terceiro lugar, a Comissão considera que o artigo 20.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia prevê que os documentos relativos a um processo judicial só devem ser comunicados às partes nesse processo e às instituições cujas decisões estejam em causa. Em quarto lugar, segundo a Comissão, no seu 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, Colet., EU:C:2010:541), o Tribunal de Justiça não abordou a questão de saber se as instituições deviam conceder acesso aos articulados de uma outra parte num processo judicial. Por conseguinte, no que se refere aos articulados apresentados no âmbito de um processo judicial, só os articulados das instituições, com exceção dos apresentados por outras partes, são abrangidos pelo âmbito de aplicação do Regulamento n.º 1049/2001, tendo esclarecido que se viesse a ser acolhida uma interpretação diferente, as disposições do artigo 15.º TFUE e das regras específicas decorrentes do Estatuto do Tribunal de Justiça e do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça seriam desviadas.»

Tramitação do processo no Tribunal Geral e acórdão impugnado

12 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 30 de abril de 2012, P. Breyer interpôs um recurso tendo em vista, nomeadamente, a anulação da decisão de 3 de abril de 2012, na parte em que a Comissão lhe recusou o acesso aos articulados controvertidos. Em apoio do seu recurso invocou um fundamento único, relativo à violação, pela Comissão, do artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001. Sustentou que o motivo que figurava nesta decisão, segundo o qual os articulados controvertidos não estão abrangidos pelo âmbito de aplicação deste regulamento, era errado.

13 No acórdão impugnado, o Tribunal Geral acolheu este fundamento e, por conseguinte, anulou a decisão de 3 de abril de 2012.

14 Nos n.ºs 35 a 61 do acórdão impugnado o Tribunal Geral examinou, primeiro, se os articulados controvertidos eram documentos «na posse de uma instituição», na aceção do artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001, lido em conjugação com o artigo 3.º, alínea a), do referido regulamento.

15 Para este efeito, o Tribunal Geral considerou, nos n.ºs 40 a 48 do acórdão impugnado, que, em conformidade com o artigo 2.º, n.º 3, e o artigo 3.º, alínea b), do Regulamento n.º 1049/2001, o direito de acesso aos documentos na posse de uma instituição da União abrange os documentos recebidos, nomeadamente, de Estados-Membros, e que a definição ampla do conceito de «documento», constante do artigo 3.º, alínea a), do referido regulamento, «se baseia […] na existência de um conteúdo conservado, suscetível de reprodução ou de consulta posteriores à sua produção, sendo precisado […],

[nomeadamente], […] [que esse] conteúdo deve dizer respeito a uma matéria relativa às políticas, ações e decisões da competência da instituição em causa». Constatando, por um lado, que, nesse caso, a Comissão não tinha contestado que as cópias dos articulados controvertidos se encontravam na sua posse e sublinhando, por outro, que esta instituição recebeu esses articulados no exercício das suas competências a nível da sua atividade contenciosa, concluiu que os referidos articulados deviam ser qualificados de documentos na posse de uma instituição, na aceção do artigo 2.º, n.º 3, desse regulamento, lido em conjugação com o seu artigo 3.º, alínea a).

16 A seguir, o Tribunal Geral rejeitou, nos n.os 50 a 61 do acórdão impugnado, os vários argumentos da Comissão que visavam contestar a qualificação dos articulados controvertidos como documentos na posse desta instituição, no sentido das disposições conjugadas do artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001 e do artigo 3.º, alínea a), deste mesmo regulamento. Estes argumentos baseavam-se em que esses articulados eram dirigidos ao Tribunal de Justiça, apenas tinham sido transmitidos à Comissão sob a forma de cópias e, como documentos judiciais, não se enquadravam nem na atividade administrativa da Comissão nem, portanto, na competência desta, tendo em conta que o Regulamento n.º 1049/2001 não se referia à atividade contenciosa desta instituição.

17 A este respeito, no n.º 51 do acórdão impugnado, o Tribunal Geral constatou que o artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001 não sujeitava a aplicação deste à condição de o documento «recebido» pela instituição em causa lhe ter sido enviado e transmitido diretamente pelo seu autor. A seguir, nos n.os 53 e 54 desse acórdão, o Tribunal Geral, recordando que o conceito de «documento» no sentido do artigo 3.º, alínea a), do referido regulamento é objeto de uma definição ampla, considerou que não tem incidência a este respeito que os articulados controvertidos tivessem sido transmitidos à Comissão sob a forma de cópias e não de originais. Além disso, no n.º 57 do referido acórdão, o Tribunal Geral constatou que resulta dos objetivos em matéria de transparência fixados pelo Regulamento n.º 1049/2001, decorrentes nomeadamente do considerando 2 deste diploma, da definição ampla do conceito de «documento», na aceção do artigo 3.º, alínea a), desse regulamento, bem como da formulação e da própria existência, no artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, deste regulamento, de uma exceção relativa à proteção dos processos judiciais, que o legislador da União não pretendeu excluir do âmbito de aplicação do direito de acesso aos documentos na posse das instituições a atividade contenciosa destas últimas.

18 O Tribunal Geral considerou ainda, nos n.os 60 e 61 do acórdão impugnado, que os articulados controvertidos tinham sido transmitidos à Comissão no âmbito de uma ação por incumprimento, que esta tinha intentado no exercício das suas competências ao abrigo do artigo 226.º CE (atual artigo 258.º TFUE), e que, portanto, a Comissão tinha sustentado erradamente que não tinha recebido esses articulados no exercício das suas competências.

19 Num segundo momento, o Tribunal Geral examinou, nos n.os 63 a 112 do acórdão impugnado, a incidência do artigo 15.º, n.º 3, quarto parágrafo, TFUE sobre a aplicação do Regulamento n.º 1049/2001.

20 A este respeito, o Tribunal Geral recordou, nos n.os 67 a 73 do referido acórdão, que resulta tanto do artigo 15.º TFUE como da economia do Regulamento n.º 1049/2001 e das finalidades da regulamentação da União na matéria que a atividade judicial, enquanto tal, está excluída do âmbito de aplicação do direito de acesso aos documentos estabelecido por esta regulamentação. Ainda segundo o Tribunal Geral, os articulados apresentados pela Comissão perante as jurisdições da União no âmbito de um processo judicial e os articulados apresentados por um Estado-Membro no âmbito de uma ação por incumprimento inserem-se, pela sua própria natureza, na atividade judicial dessas jurisdições.

21 Ora, o Tribunal Geral deduziu, nos n.os 75 a 80 do acórdão impugnado, tanto da sua própria jurisprudência (acórdãos de 6 de julho de 2006, Franchet e Byk/Comissão, T-391/03 e T-70/04, EU:T:2006:190, n.os 88 a 90; de 12 de setembro de 2007, API/Comissão, T-36/04, EU:T:2007:258, n.º 60; e de 3 de outubro de 2012, Jurašinović/Conselho, T-63/10, EU:T:2012:516, n.os 66 e 67) como

da jurisprudência do Tribunal de Justiça (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 94), que, apesar da sua participação na atividade judicial das jurisdições da União, tais articulados não estão excluídos, pelo artigo 15.º, n.º 3, quarto parágrafo, TFUE, do direito de acesso aos documentos. Neste contexto, no n.º 82 do referido acórdão, o Tribunal Geral declarou que «há que proceder a uma distinção entre, por um lado, a exclusão, nos termos do artigo 15.º, n.º 3, quarto parágrafo, TFUE, da atividade judicial do Tribunal de Justiça do direito de acesso aos documentos e, por outro, os articulados redigidos para efeitos [de um processo judicial], os quais, embora façam parte da referida atividade judicial, não estão, no entanto, abrangidos pela exclusão instituída na referida disposição e estão, pelo contrário, sujeitos ao direito de acesso aos documentos».

22 Por conseguinte, declarou, no n.º 83 do acórdão impugnado, que «o artigo 15.º, n.º 3, quarto parágrafo, TFUE não se op[unha] à inclusão dos articulados controvertidos no âmbito de aplicação do Regulamento n.º 1049/2001», antes de rejeitar os diferentes argumentos da Comissão sobre, por um lado, a distinção a operar entre os articulados da Comissão e os de um Estado-Membro para os fins desta análise e, por outro, sobre o facto de que as regras específicas relativas ao acesso aos documentos judiciais seriam privadas de sentido e contornadas se se admitisse o acesso, a título do referido regulamento, aos articulados redigidos por um Estado-Membro para um processo judicial.

23 Quanto a esses argumentos, o Tribunal Geral declarou, em primeiro lugar, no n.º 92 do acórdão impugnado, que, tendo em conta as diferenças de contexto entre o processo que deu origem ao 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), proferido num litígio sobre a divulgação de articulados da Comissão relativos a processos judiciais pendentes, e o presente processo, as considerações relativas à igualdade das armas, conforme expostas nos n.ºs 86 e 87 deste acórdão, não eram pertinentes para esse caso.

24 Em segundo lugar, o Tribunal Geral assinalou, por um lado, no n.º 102 do acórdão impugnado, que, ao proceder à interpretação da exceção relativa à proteção dos processos judiciais, prevista no artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, no seu 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), o Tribunal de Justiça reconheceu implicitamente a aplicabilidade deste regulamento aos articulados da Comissão. Por outro lado, o Tribunal Geral sublinhou, nos n.ºs 103 a 105 do acórdão impugnado, que a inclusão dos articulados controvertidos no âmbito de aplicação deste regulamento não prejudica o objetivo das regras específicas relativas ao acesso aos documentos respeitantes a processos judiciais, na medida em que a proteção desses processos pode, eventualmente, ser assegurada aplicando a exceção prevista no artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do referido regulamento.

25 Por último, quanto às despesas, o Tribunal Geral considerou que a publicação por P. Breyer, na Internet, da contestação da Comissão e da troca de correspondência respeitante a essa publicação entre P. Breyer e a Comissão constituía uma utilização desadequada dos documentos dos autos, que justificava uma repartição em metade, entre a Comissão e P. Breyer, das despesas por ele efetuadas.

Tramitação do processo no Tribunal de Justiça e pedidos das partes

26 Por decisões do presidente do Tribunal de Justiça, respetivamente, de 3 de setembro e de 6 de outubro de 2015, foi admitida a intervenção do Reino de Espanha e da República Francesa em apoio dos pedidos da Comissão.

27 No seu recurso, a Comissão pede ao Tribunal de Justiça que se digne anular o acórdão impugnado, dirimir definitivamente o litígio negando provimento ao recurso interposto por P. Breyer e condenar este último nas despesas.

28 P. Breyer, a República da Finlândia e o Reino da Suécia pedem que o Tribunal de Justiça se digne negar provimento ao recurso e condenar a Comissão nas despesas.

Quanto ao recurso

Argumentação das partes

29 Com o seu fundamento único, a Comissão sustenta que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao declarar que o artigo 15.º, n.º 3, quarto parágrafo, TFUE não se opunha à aplicação do Regulamento n.º 1049/2001 a um pedido de acesso a documentos elaborados por um Estado-Membro para efeitos de um processo judicial que se encontram na posse da Comissão, como os articulados controvertidos, tendo em conta a natureza particular de tais documentos.

30 Segundo a Comissão, um articulado apresentado por uma instituição da União perante os tribunais desta tem uma «dupla natureza», uma vez que está abrangido pelo direito de acesso geral aos documentos das instituições, consagrado no artigo 15.º, n.º 3, primeiro parágrafo, TFUE, e pela exceção relativa aos documentos relacionados com a atividade judicial do Tribunal de Justiça da União Europeia, prevista no quarto parágrafo desta disposição. O Tribunal de Justiça teve em conta essa «dupla natureza» quando se pronunciou, sob o ângulo do Regulamento n.º 1049/2001, sobre o acesso aos articulados da Comissão em causa no processo que deu origem ao 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). A Comissão entende que, ao invés, os documentos relacionados com a atividade judicial do Tribunal de Justiça da União Europeia, que não tenham sido elaborados por uma instituição, não revestem essa «dupla natureza» e que o presente processo se inscreve num contexto diferente, tanto do ponto de vista factual, dado que se trata de articulados elaborados por um Estado-Membro, como do ponto de vista jurídico, uma vez que o quadro jurídico foi modificado com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa.

31 A Comissão sublinha, a este respeito, que o artigo 15.º, n.º 3, quarto parágrafo, TFUE, proíbe ao legislador da União ampliar, mediante um regulamento baseado no segundo parágrafo desta disposição, o direito de acesso aos documentos das instituições a documentos relacionados com a atividade judicial do Tribunal de Justiça da União Europeia. Sem sustentar que o Regulamento n.º 1049/2001 seja inválido, a Comissão, admitindo que a validade dos atos da União deve ser apreciada em função dos elementos de facto e de direito existentes à data em que foram adotados, entende contudo que, tendo em conta o artigo 15.º, n.º 3, quarto parágrafo, TFUE, o Tribunal Geral deveria ter interpretado o artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001 de maneira restritiva. Logo, devia ter considerado que este regulamento não se aplica aos documentos ligados à referida atividade judicial, na medida em que não foram elaborados por uma instituição.

32 O Reino de Espanha e a República Francesa apoiam os argumentos da Comissão, ao passo que P. Breyer, apoiado pela República da Finlândia e pelo Reino da Suécia, intervenientes em primeira instância, defendem a tese contrária.

Apreciação do Tribunal de Justiça

33 A título liminar, há que constatar que, com o seu fundamento único, a Comissão contesta a apreciação do Tribunal Geral relativa à própria aplicabilidade do Regulamento n.º 1049/2001 ao pedido de acesso aos articulados controvertidos, apresentado junto desta instituição por P. Breyer, sem abordar a questão, diferente e não submetida ao Tribunal de Justiça no quadro deste recurso, de saber se o acesso a esses articulados deve ser concedido ou, se necessário, recusado, em aplicação das disposições deste regulamento.

34 Este fundamento único tem por objeto a incidência do artigo 15.º, n.º 3, quarto parágrafo, TFUE sobre a interpretação do âmbito de aplicação do Regulamento n.º 1049/2001. Antes de apreciar o mérito dos argumentos esgrimidos pela Comissão a este respeito, há que examinar, em primeiro lugar, o âmbito de aplicação do referido regulamento, tal como resulta dos seus termos.

35 De acordo com as disposições conjugadas do artigo 2.º, n.º 3, e do artigo 1.º, alínea a), do Regulamento n.º 1049/2001, este regulamento é aplicável a todos os documentos na posse do Parlamento, do Conselho e da Comissão, ou seja, aos documentos elaborados ou recebidos por essas instituições e que se encontrem na sua posse, em todos os domínios de atividade da União Europeia. Nos termos do artigo 3.º, alínea a), do referido regulamento, entende-se por «documento» «qualquer conteúdo, seja qual for o seu suporte […] sobre assuntos relativos às políticas, ações e decisões da competência da instituição em causa».

36 Importa acrescentar que o artigo 3.º, alínea b), do Regulamento n.º 1049/2001 prevê expressamente que o direito de acesso aos documentos na posse do Parlamento, do Conselho e da Comissão abrange não só os documentos elaborados por estas instituições mas igualmente os recebidos de terceiros, entre os quais figuram quer as outras instituições da União quer os Estados-Membros (v., neste sentido, acórdão de 18 de dezembro de 2007, Suécia/Comissão, C-64/05 P, EU:C:2007:802, n.º 55).

37 Assim, o âmbito de aplicação do Regulamento n.º 1049/2001 é definido por referência às instituições enumeradas por este, e não por referência a categorias de documentos específicos nem, como já foi assinalado pelo Tribunal de Justiça (v., neste sentido, acórdão de 18 de dezembro de 2007, Suécia/Comissão, C-64/05 P, EU:C:2007:802, n.º 56), por referência ao autor do documento na posse de uma dessas instituições.

38 Neste contexto, a circunstância de que os documentos na posse de uma das instituições visadas pelo Regulamento n.º 1049/2001 tenham sido elaborados por um Estado-Membro e apresentem um nexo com processos judiciais não pode excluir tais documentos do âmbito de aplicação deste regulamento. Com efeito, por um lado, o facto de o Regulamento n.º 1049/2001 não ser aplicável aos pedidos de acesso a documentos na posse do Tribunal de Justiça da União Europeia não significa que os documentos ligados à atividade judicial desta instituição escapem, por princípio, ao âmbito de aplicação deste regulamento quando tais documentos se encontrem na posse das instituições da União enumeradas no referido regulamento, como a Comissão.

39 Por outro lado, o Tribunal de Justiça já declarou que a proteção dos interesses legítimos dos Estados-Membros no respeitante a tais documentos é suscetível de ser assegurada através das exceções ao princípio do direito de acesso aos documentos, previstas no 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 83).

40 A este respeito, o Regulamento n.º 1049/2001 inclui disposições destinadas a definir os limites objetivos de interesse público ou privado suscetíveis de justificar uma recusa de divulgação de documentos (acórdão de 18 de dezembro de 2007, Suécia/Comissão, C-64/05 P, EU:C:2007:802, n.º 57), entre os quais figura, em particular, o artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do referido regulamento, nos termos do qual as instituições recusarão o acesso a um documento, nomeadamente, no caso de a sua divulgação poder vir a prejudicar a proteção dos processos judiciais, exceto quando um interesse público superior imponha a divulgação do documento em causa.

41 Importa recordar, neste contexto, que, no 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), o Tribunal de Justiça reconheceu a existência de uma presunção geral de que a divulgação dos articulados apresentados por uma instituição no âmbito de um processo judicial prejudica a proteção deste processo, na aceção do

artigo 4.º, n.º 2 segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, enquanto o referido processo estiver pendente. Esta presunção geral de confidencialidade aplica-se igualmente aos articulados apresentados por um Estado-Membro no âmbito desse processo.

42 Mas, como o Tribunal de Justiça precisou, essa presunção geral não exclui o direito de os interessados demonstrarem que um dado documento cuja divulgação é requerida não está coberto por tal presunção (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 103).

43 Tratando-se, por outro lado, de articulados redigidos por um Estado-Membro, há que recordar, como o Tribunal Geral no n.º 97 do acórdão impugnado, baseando-se na jurisprudência pertinente a este respeito, que o artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1049/2001, que dispõe que qualquer 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 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, também quando se trata de articulados redigidos para um processo judicial. Contudo, o artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1049/2001 não confere ao 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.

44 No presente caso, é pacífico que os articulados controvertidos estão na posse da Comissão. Além disso, como o Tribunal Geral acertadamente declarou nos n.ºs 51 e 52 do acórdão impugnado, a circunstância de a Comissão ter recebido esses articulados do Tribunal de Justiça da União Europeia, e não do Estado-Membro em causa, não tem qualquer incidência sobre a determinação da própria aplicabilidade do Regulamento n.º 1049/2001.

45 Quanto ao facto, invocado pela Comissão, de que nem o Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, nem os Regulamentos de Processo das jurisdições da União preveem um direito de acesso por parte de terceiros aos articulados apresentados no âmbito dos processos judiciais, sendo certo que deve ser tido em conta para interpretar a exceção prevista no artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001 (v. 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 100), não pode, contudo, tornar o referido regulamento inaplicável aos pedidos de acesso aos articulados elaborados por um Estado-Membro para um processo judicial perante o juiz da União, que se encontrem na posse da Comissão.

46 Nestas condições, nos termos do Regulamento n.º 1049/2001, os articulados controvertidos estão abrangidos pelo âmbito de aplicação deste como «documentos na posse de uma instituição», na aceção do artigo 2.º, n.º 3, do referido regulamento.

47 No que toca, em segundo lugar, ao argumento da Comissão segundo o qual o artigo 15.º, n.º 3, quarto parágrafo, TFUE, inserido no direito primário na sequência da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, impede o legislador da União de prever um direito de acesso para documentos relacionados com a atividade judicial do Tribunal de Justiça da União Europeia que não tenham sido elaborados por uma instituição, de modo que a única interpretação admissível do artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001 consistiria em excluir tais documentos do âmbito de aplicação deste regulamento, há que examinar a economia geral e os objetivos do artigo 15.º, n.º 3, TFUE.

48 Nos termos do artigo 15.º, n.º 3, quarto parágrafo, TFUE, o Tribunal de Justiça da União Europeia só fica sujeito ao regime de acesso aos documentos das instituições, previsto no primeiro parágrafo da mesma disposição, na medida em que exerça funções administrativas. Daí resulta que as condições de acesso aos documentos na posse desta instituição relacionados com a sua atividade judicial não podem ser estabelecidas por regulamentos adotados em virtude do artigo 15.º, n.º 3, segundo parágrafo, TFUE, já que o acesso aos documentos de natureza administrativa do Tribunal de Justiça é regulado pela sua

decisão de 11 de dezembro de 2012, relativa ao acesso do público aos documentos na posse do Tribunal de Justiça da União Europeia no exercício das suas funções administrativas (JO 2013, C 38, p. 2), substituída por uma decisão de 11 de outubro de 2016 (JO 2016, C 445, p. 3).

49 Contudo, o caráter inaplicável do regime de acesso aos documentos, previsto no artigo 15.º, n.º 3, primeiro parágrafo, TFUE, ao Tribunal de Justiça da União Europeia quando este exerce funções judiciais não impede a aplicação deste regime a uma instituição, à qual as disposições do artigo 15.º, n.º 3, TFUE e do Regulamento n.º 1049/2001 são plenamente aplicáveis, como a Comissão, quando esta tem em sua posse documentos elaborados por um Estado-Membro, como os articulados controvertidos, relacionados com processos judiciais.

50 A este respeito, recorde-se que o Tribunal de Justiça precisou, após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, que a introdução do artigo 15.º TFUE, que substituiu o artigo 255.º CE, alargou o âmbito de aplicação do princípio da transparência no direito da União (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 81).

51 Com efeito, diferentemente do artigo 255.º CE, cujo âmbito de aplicação se limitava aos documentos do Parlamento, do Conselho e da Comissão, o artigo 15.º, n.º 3, TFUE prevê agora um direito de acesso aos documentos das instituições, órgãos e organismos da União, incluindo o Tribunal de Justiça da União Europeia, o Banco Central Europeu e o Banco Europeu de Investimento, quando exerçam funções administrativas. Contrariamente ao que sustenta, no essencial, a Comissão, nenhum elemento permite afirmar que a ampliação do referido direito para abranger as atividades administrativas destes últimos seria acompanhada pela introdução de qualquer restrição no âmbito de aplicação do Regulamento n.º 1049/2001 no que respeita aos documentos que tenham origem num Estado-Membro, como os articulados controvertidos, que estejam na posse da Comissão em relação com um processo judicial perante o Tribunal de Justiça da União Europeia.

52 A interpretação ampla do princípio de acesso aos documentos das instituições da União é, aliás, corroborada, por um lado, pelo artigo 15.º, n.º 1, TFUE, que prevê, nomeadamente, que a atuação das instituições, órgãos e organismos da União se pauta pelo maior respeito possível do princípio da abertura, princípio igualmente reafirmado no artigo 1.º, segundo parágrafo, TUE e no artigo 298.º TFUE, bem como, por outro lado, pela consagração do direito de acesso aos documentos no artigo 42.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Face a estas disposições do direito primário que consagram o objetivo de uma administração europeia aberta, o artigo 15.º, n.º 3, quarto parágrafo, TFUE não pode ser interpretado, contrariamente ao que defende a Comissão, no sentido de que exige a adoção de uma leitura restritiva do âmbito de aplicação do Regulamento n.º 1049/2001, com a consequência de que os documentos elaborados por um Estado-Membro, como os articulados controvertidos, não entrariam no âmbito de aplicação deste regulamento quando estão na posse da Comissão.

53 Quanto ao risco, referido pela Comissão, de desrespeito das regras processuais visadas no n.º 45 do presente acórdão, há que recordar que as limitações relativas ao acesso aos documentos de caráter judicial, quer sejam previstas nos termos do artigo 255.º CE, substituído pelo artigo 15.º TFUE, quer em virtude do Regulamento n.º 1049/2001, prosseguem a mesma finalidade, a saber, a de garantir que o direito de acesso aos documentos das instituições seja exercido sem prejudicar a proteção dos processos judiciais, implicando esta proteção, em particular, que seja assegurado o respeito dos princípios da igualdade das armas e da boa administração da 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.ºs 84 e 85).

54 Tendo em conta o facto de que o Regulamento n.º 1049/2001 permite recusar, se necessário, a divulgação dos documentos relacionados com processos perante os tribunais da União e, deste modo, garantir a proteção de tais processos judiciais, como resulta dos n.ºs 40 a 42 do presente acórdão,

importa considerar que o artigo 15.º, n.º 3, quarto parágrafo, TFUE não exige, contrariamente ao que alega, no essencial, a Comissão, uma interpretação segundo a qual os articulados elaborados por um Estado-Membro e na posse da Comissão, como os articulados controvertidos, devem necessariamente ser excluídos do âmbito de aplicação deste regulamento. Com efeito, na medida em que a proteção dos processos judiciais é assim assegurada, de acordo com a finalidade do artigo 15.º, n.º 3, quarto parágrafo, TFUE, o efeito útil desta disposição não é suscetível de ser comprometido.

55 Nestas condições, o Tribunal Geral declarou a justo título, nomeadamente no n.º 80 do acórdão impugnado, que os articulados controvertidos, tal como os elaborados pela própria Comissão, não estão abrangidos pela exclusão do direito de acesso aos documentos prevista no artigo 15.º, n.º 3, quarto parágrafo, TFUE.

56 Por conseguinte, o Tribunal Geral considerou, sem incorrer em erro de direito, no n.º 113 desse acórdão, que os articulados controvertidos estavam abrangidos pelo âmbito de aplicação do artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001, e, por isso, anulou a decisão da Comissão, de 3 de abril de 2012, pela qual foi negado a P. Breyer o acesso aos referidos articulados.

57 Resulta do exposto que deve ser negado provimento ao recurso da Comissão.

Quanto às despesas

58 Em virtude do artigo 184.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, se o recurso da decisão do Tribunal Geral for julgado improcedente, o Tribunal de Justiça decide sobre as despesas.

59 Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, deste regulamento, aplicável aos processos de recursos de decisões do Tribunal Geral por força do artigo 184.º, n.º 1, do mesmo regulamento, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido.

60 Por força do disposto no artigo 138.º, n.º 3, do mesmo regulamento, se as partes obtiverem vencimento parcial, cada uma das partes suporta as suas próprias despesas. No entanto, se tal se afigurar justificado tendo em conta as circunstâncias do caso, o Tribunal de Justiça pode decidir que, além das suas próprias despesas, uma parte suporte uma fração das despesas da outra parte.

61 No caso vertente, embora não seja dado provimento ao recurso interposto pela Comissão, é pacífico que P. Breyer, que pediu a condenação da Comissão nas despesas, publicou na Internet versões anonimizadas dos articulados apresentados no âmbito do presente processo de recurso.

62 Ora, como resulta do artigo 171.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, o recurso é notificado às outras partes no processo em causa no Tribunal Geral. Os documentos processuais que são assim comunicados às partes no processo perante o Tribunal de Justiça não são acessíveis ao público. Portanto, a publicação na Internet, por P. Breyer, dos articulados relativos ao presente processo, sem ter autorização para tal, constitui uma utilização desadequada dos documentos dos autos, suscetível de prejudicar a boa administração da justiça, e que deve ser tida em conta aquando da repartição das despesas no quadro do presente processo (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 97 a 99).

63 Nestas condições, há que condenar a Comissão a suportar, além das suas próprias despesas, metade das despesas efetuadas no presente processo por P. Breyer, o qual deve suportar a outra metade.

64 Além disso, na medida em que P. Breyer contesta, na sua resposta ao recurso, o raciocínio do Tribunal Geral relativo à imputação das despesas em primeira instância, que figura no n.º 119 do acórdão impugnado, nomeadamente a constatação de que uma parte que tem acesso aos atos processuais das outras partes só os pode utilizar para defender os seus próprios interesses, excluindo qualquer outro

objetivo, como o de suscitar críticas do público sobre os argumentos formulados pelas outras partes no processo, basta recordar que, por força do artigo 174.º do Regulamento de Processo, os pedidos formulados na resposta devem ter por objeto que seja dado ou negado provimento, total ou parcial, ao recurso.

65 Ora, dado que os pedidos formulados no recurso da Comissão não têm por objeto a repartição das despesas no acórdão impugnado, este pedido de P. Breyer é inadmissível.

66 Por último, o artigo 140.º, n.º 1, do referido regulamento, que é aplicável aos processos de recursos de decisões do Tribunal Geral por força do artigo 184.º, n.º 1, deste diploma, prevê que os Estados-Membros e as instituições que intervenham no litígio devem suportar as suas próprias despesas. No presente caso, cabe decidir que o Reino de Espanha, a República Francesa, a República da Finlândia e o Reino da Suécia suportarão as suas próprias despesas relativas ao presente recurso.

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

1) É negado provimento ao recurso.

2) A Comissão Europeia é condenada a suportar, além das suas próprias despesas, metade das despesas efetuadas por Patrick Breyer.

3) O Reino de Espanha, a República Francesa, a República da Finlândia e o Reino da Suécia suportarão as suas próprias despesas.

Assinaturas