Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Quarta Secção)

22 de maio de 2012*

«Acesso aos documentos — Regulamento (CE) n.º 1049/2001 — Documentos relativos ao contrato LIEN 97-2011 — Recusa parcial de acesso — Determinação do objeto do pedido inicial — Exceção relativa à proteção da vida privada e da integridade do indivíduo — Exceção relativa à proteção do processo decisório — Princípio da boa administração — Exame concreto e individual — Dever de fundamentação»

No processo T-300/10,

Internationaler Hilfsfonds eV, com sede em Rosbach (Alemanha), representada por H. Kaltenecker, advogado,

recorrente,

contra

Comissão Europeia, representada por P. Costa de Oliveira e T. Scharf, na qualidade de agentes, assistidos por R. van der Hout, advogado,

recorrida,

que tem por objeto um pedido de anulação da decisão da Comissão de 29 de abril de 2010, que recusa à recorrente o acesso completo ao processo relativo ao contrato LIEN 97-2011,

O TRIBUNAL GERAL (Quarta Secção),

composto por: I. Pelikánová, presidente, K. Jürimäe (relatora) e M. van der Woude, juízes,

secretário: T. Weiler, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 20 de setembro de 2011,

profere o presente

* Língua do processo: alemão.

Acórdão

Factos na origem do litígio

1 A recorrente, Internationaler Hilfsfonds eV, é uma organização não governamental de direito alemão que opera no domínio da ajuda humanitária. Em 28 de abril de 1998, celebrou com a Comissão das Comunidades Europeias o contrato LIEN 97-2011 com vista ao cofinanciamento de um programa de ajuda médica que organizava no Cazaquistão.

2 Em 1 de outubro de 1999, a Comissão rescindiu unilateralmente o contrato LIEN 97-2011 e, na sequência dessa rescisão, informou a recorrente, em 6 de agosto de 2001, da sua decisão de obter o reembolso de uma certa quantia paga à recorrente no âmbito da execução desse contrato.

3 Em 9 de março de 2002, a recorrente apresentou à Comissão um pedido destinado a obter, com base nas disposições 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 L 145, p. 43), o acesso aos documentos do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011.

4 Por carta de 8 de julho de 2002, a Comissão enviou à recorrente uma lista de documentos (a seguir «carta de 8 de julho de 2002»). Nessa carta, baseando-se no artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001, indeferiu parcialmente o pedido da recorrente.

5 Dado que o seu pedido só parcialmente foi satisfeito, a recorrente, por carta de 11 de julho de 2002, dirigida ao presidente da Comissão, pediu que lhe fosse facultado o acesso completo aos documentos do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011. Não tendo este pedido sido plenamente deferido, a recorrente apresentou ao Provedor de Justiça Europeu uma queixa, registada sob a referência 1874/2003/GG (a seguir «queixa 1874/2003/GG»), denunciando a recusa da Comissão em facultar-lhe o acesso completo aos documentos do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011.

6 Na sequência de um projeto de recomendação de 15 de julho de 2004 dirigido pelo Provedor de Justiça à Comissão e de um parecer circunstanciado dirigido em 12 e 21 de outubro de 2004 pela Comissão ao Provedor de Justiça, este último, em 14 de dezembro de 2004, adotou uma decisão definitiva na qual considerava, através de um comentário crítico, que o facto de a Comissão não ter apresentado razões válidas suscetíveis de justificar a sua recusa de facultar à recorrente o acesso a vários documentos do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011 constituía um caso de má administração.

7 Em 22 de dezembro de 2004, com base nas conclusões da decisão definitiva do Provedor de Justiça de 14 de dezembro de 2004, a recorrente enviou ao presidente da Comissão um novo pedido de acesso completo aos documentos do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011. Por carta de 14 de fevereiro de 2005, a Comissão respondeu a esse pedido e decidiu não pôr à sua disposição outros documentos além daqueles cujo acesso lhe tinha até então sido facultado.

8 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 11 de abril de 2005, a recorrente interpôs um recurso de anulação da decisão da Comissão de 14 de fevereiro de 2005, que foi registado sob a referência T-141/05. Na sequência de uma exceção de inadmissibilidade suscitada pela Comissão ao abrigo do artigo 114.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, este último, por acórdão de 5 de junho de 2008, Internationaler Hilfsfonds/Comissão (T-141/05, não publicado na Coletânea), julgou o recurso da recorrente inadmissível.

9 Na sequência de um recurso interposto pela recorrente nos termos do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça, o Tribunal de Justiça, por acórdão de 26 de janeiro de 2010, Internationaler Hilfsfonds/Comissão (C-362/08 P, Colet., p. I-669), anulou o acórdão de 5 de junho de 2008,

Internationaler Hilfsfonds/Comissão, referido no n.º 8 *supra*, rejeitou a exceção de inadmissibilidade suscitada pela Comissão no Tribunal Geral e remeteu o processo a este último para que decidisse sobre o pedido da recorrente destinado a obter a anulação da decisão da Comissão de 14 de fevereiro de 2005 que recusava facultar-lhe o acesso aos documentos em causa. O processo remetido ao Tribunal Geral foi registado sob a referência T-141/05 RENV.

10 Em junho de 2009, a Comissão interpôs um recurso no tribunal de première instance de Bruxelles a fim de obter o reembolso de uma parte do primeiro pagamento que tinha efetuado no âmbito do contrato LIEN 97-2011. Esta instância nacional, cuja referência é 00004913/IJ/LB/29, está atualmente pendente.

11 Por cartas de 28 e 31 de agosto de 2009, a recorrente apresentou, com base no artigo 7.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1049/2001, um novo pedido de acesso completo aos documentos do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011 (a seguir «pedido inicial»).

12 Por carta de 9 de outubro de 2009, a Comissão respondeu ao pedido inicial (a seguir «resposta inicial») especificando que, tendo em conta o tempo decorrido desde a sua decisão sobre o pedido da recorrente de 22 de dezembro de 2004 de acesso completo aos documentos do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011, que foi objeto do recurso no processo T-141/05, tinha procedido a um novo exame de cada um dos documentos desse processo que não tinham sido comunicados e que, no termo desse exame, decidiu facultar à recorrente um acesso mais amplo, mas não completo, aos referidos documentos.

13 Por carta de 15 de outubro de 2009, registada na Comissão em 19 de outubro de 2009, a recorrente apresentou um pedido confirmativo, ao abrigo do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001, em que convidava a Comissão a reexaminar a resposta inicial (a seguir «pedido confirmativo»).

14 Em 10 de novembro de 2009, a Comissão prorrogou o prazo previsto para responder ao pedido confirmativo.

15 Por carta de 1 de dezembro de 2009, a Comissão, num primeiro momento, indicou que, na medida em que o pedido confirmativo exigia um exame detalhado dos numerosos documentos pertinentes e que as discussões a esse respeito com os outros serviços ainda não tinham terminado, não estava infelizmente em condições de responder a tal pedido de forma definitiva.

16 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 1 de fevereiro de 2010, a recorrente interpôs um recurso de anulação das decisões da Comissão que incluíam, por um lado, a carta de 9 de outubro de 2009, e, por outro, a carta de 1 de dezembro de 2009, tendo o referido recurso sido registado sob a referência T-36/10.

17 Por decisão de 29 de abril de 2010, a Comissão, através do seu Secretariado-Geral, respondeu ao pedido confirmativo (a seguir «decisão impugnada»).

18 Em primeiro lugar, sob o título 2 da decisão impugnada, «Documentos objeto do pedido confirmativo», a Comissão constata que o pedido confirmativo continha, primeiro, no essencial, um pedido de acesso aos documentos como referidos no pedido inicial, ou seja, «os documentos que diz[iam] respeito ao [contrato LIEN 97-2011]» a que a recorrente não tinha tido acesso e, segundo, um pedido de acesso a documentos suplementares relativos à «troca de correspondência dita interna da AIDCO com outras direções-gerais que não eram de todo objeto do LIEN» (a seguir «documentos suplementares»). Ora, a Comissão considera que, atendendo a que foi apresentado pela primeira vez na fase do pedido confirmativo, o pedido de acesso aos documentos suplementares constitui um novo pedido. Por conseguinte, precisa que a decisão impugnada «apenas diz respeito aos documentos dos processos 1, 2, 3 e 4 relativos à rescisão do [contrato LIEN 97-2011] e que não foram divulgadas através da carta de 9 de outubro de 2008, enviada a título de resposta pela Direção-Geral AIDCO».

19 Em segundo lugar, e ainda no mesmo título da decisão impugnada, a Comissão indica que, na sequência do pedido confirmativo, os documentos não divulgados, como descritos no quadro em anexo à decisão impugnada, foram cuidadosamente controlados. Esclarece:

— primeiro, que o referido quadro se divide em três partes que incluem três categorias de documentos, isto é, por um lado, os documentos que figuram nos processos 1 a 3 que compõem o processo relativo ao contrato LIEN 97-2011, por outro, os que figuram no processo 4, parte I, e, por fim, os que figuram no processo 4, parte II;

— segundo, que, relativamente a cada um dos documentos identificados no referido quadro, os mesmos estão acessíveis de forma ilimitada (AI) ou de forma parcial (AP), ou não estão acessíveis (NA);

— terceiro, que, quando é decidido que um documento não ficará acessível de forma ilimitada, as disposições do Regulamento n.º 1049/2001 em que se baseia essa decisão são indicadas;

— quarto, que, relativamente aos documentos ou a certas partes de documentos que não são objeto do pedido inicial (a seguir «objeto do pedido inicial») ou que não fazem parte do âmbito de aplicação do Regulamento n.º 1049/2001 (a seguir «âmbito de aplicação do regulamento»), esses documentos são designados como fora do âmbito (HC).

20 Em terceiro lugar, no n.º 3 da decisão impugnada, a Comissão expõe as suas conclusões a respeito do pedido confirmativo.

21 Primeiro, no subtítulo 3.1, «Documentos fora do âmbito de aplicação», expõe as razões pelas quais alguns documentos, total ou parcialmente, não são objeto do pedido inicial ou não fazem parte do âmbito de aplicação do regulamento e identifica os referidos documentos.

22 Segundo, no subtítulo 3.2, «Documentos aos quais é facultado acesso ilimitado», por um lado, identifica os documentos que fazem parte dos documentos em causa. Por outro lado, a Comissão precisa que alguns dos referidos documentos contêm partes que são ocultadas pelo facto de não serem objeto do pedido inicial ou por não fazerem parte do âmbito de aplicação do regulamento. Por último, identifica vários documentos ou partes de documentos, cujo conteúdo é idêntico ao de outros documentos ou partes de documentos do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011.

23 Terceiro, no subtítulo 3.3, «Documentos aos quais é facultado acesso parcial», por um lado, a Comissão identifica os documentos abrangidos por este título. Por outro lado, precisa que as partes não divulgadas desses documentos são ocultadas por estarem abrangidas por uma das exceções enumeradas no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001 ou por estarem fora do âmbito de aplicação do regulamento ou do objeto do pedido inicial. Por último, identifica de novo vários documentos ou partes de documentos cujo conteúdo é idêntico ao de outros documentos ou partes de documentos do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011.

24 Quarto, no subtítulo 3.4, «Documentos aos quais não pode ser facultado acesso», por um lado, a Comissão identifica os documentos que fazem parte da categoria dos documentos em causa. Por outro lado, precisa que o quadro em anexo à decisão impugnada, na parte relativa aos referidos documentos, contém igualmente uma referência às exceções enumeradas no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001 consideradas aplicáveis em relação a estes. Por último, identifica vários documentos ou partes de documentos cujo conteúdo é idêntico ao de outros documentos ou partes de documentos do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011.

25 Em quarto lugar, no n.º 4 da decisão impugnada, a Comissão indica os motivos da recusa de acesso completo aos documentos do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011, baseados no Regulamento n.º 1049/2001, a saber, por um lado, no ponto 4.1 da decisão impugnada, a proteção do processo

decisório com base no artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 e, por outro, no ponto 4.2 da decisão impugnada, a proteção da vida privada e da integridade do indivíduo com fundamento no artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 1049/2001.

26 Em quinto lugar, no n.º 5 da decisão impugnada, a Comissão examina se existe um interesse público superior na divulgação dos documentos aos quais o acesso foi recusado parcial ou totalmente nessa fase do exame do pedido de acesso. Ora, por um lado, afirma que a divulgação dos documentos solicitados apenas pode servir o interesse particular invocado pelo requerente e não um interesse público superior. Por outro lado, não considera que o interesse público na transparência possa, no caso concreto, justificar que seja facultado o acesso aos documentos protegidos pelas exceções previstas no n.º 4 da decisão impugnada para recusar divulgá-los.

27 Por despacho de 24 de março de 2011, o Tribunal julgou o recurso interposto no processo T-36/10 manifestamente inadmissível na parte em que pedia a anulação da decisão da Comissão de 9 de outubro de 2009 e que tinha deixado de ter objeto na medida em que se dirigia contra a decisão implícita de indeferimento contida na carta da Comissão de 1 de dezembro de 2009. Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 29 de abril de 2011, a recorrente interpôs recurso do referido despacho do Tribunal Geral de 24 de março de 2011, ao abrigo do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça, que foi registado sob a referência C-208/11 P.

28 Por despacho de 21 de setembro de 2011, o Tribunal Geral concluiu que, tendo a recorrente deixado de ter interesse em agir, não havia que conhecer do recurso no processo T-141/05 RENV. Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 2 de novembro de 2011, a recorrente interpôs recurso do referido despacho do Tribunal Geral de 21 de setembro de 2011, ao abrigo do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça, que foi registado sob a referência C-554/11 P.

Tramitação do processo

29 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 9 de julho de 2010, a recorrente interpôs o presente recurso.

30 Por carta apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 29 de julho de 2010, a recorrente, baseando-se nas disposições do artigo 48.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, pediu ao Tribunal para ter em conta os fundamentos de um acórdão que tinha proferido após a apresentação da petição inicial.

31 Por despacho de 14 de abril de 2011, em conformidade com o artigo 65.º, alínea b), com o artigo 66.º, n.º 1, e com o artigo 67.º, n.º 3, terceiro parágrafo, do Regulamento de Processo, foi adotada uma primeira medida de instrução, ordenando à Comissão que apresentasse uma cópia da versão confidencial de todos os documentos classificados, na decisão impugnada, nas três seguintes categorias: por um lado, os documentos cujo conteúdo está «fora do âmbito de aplicação» (ponto 3.1 da decisão impugnada), por outro, os documentos aos quais é facultado um acesso parcial (ponto 3.3 da decisão impugnada) e, por último, os documentos aos quais não pode ser facultado acesso (ponto 3.4 da decisão impugnada), sendo precisado que esses documentos não seriam comunicados à recorrente no âmbito do presente processo.

32 Por carta de 10 de maio de 2011, a Comissão respondeu à medida de instrução contida no despacho de 14 de abril de 2011. Todavia, o Tribunal considerou que a referida resposta não satisfazia, do ponto de vista formal nem do ponto de vista substancial, o objeto da referida medida.

33 Portanto, por despacho de 25 de maio de 2011, em conformidade com o artigo 67.º, n.º 3, terceiro parágrafo, do Regulamento de Processo, foi adotada uma segunda medida de instrução, que ordenou de novo à Comissão que apresentasse, segundo um esquema de apresentação mencionado no n.º 2 do

dispositivo desse despacho, uma cópia da versão confidencial de todos os documentos classificados, na decisão impugnada, nas três categorias referidas nos pontos 3.1, 3.3 e 3.4 da decisão impugnada, sendo precisado que esses documentos não seriam comunicados à recorrente no âmbito do presente processo (a seguir «segunda medida de instrução»).

34 Em 8 de junho de 2011, o Tribunal enviou às partes, no âmbito das medidas de organização do processo, pedidos de informações a que a Comissão, por carta de 15 de junho de 2011, e a recorrente, por carta de 21 de junho de 2011, responderam.

35 Por carta de 9 de junho de 2011, a Comissão respondeu, cumprindo a segunda medida de instrução contida no despacho de 25 de maio de 2011.

36 Por carta apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 11 de julho de 2011, a recorrente, baseando-se nas disposições do artigo 48.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, pediu autorização para suscitar um fundamento novo baseado em elementos de direito que se tinham revelado durante o processo.

37 Na sequência de uma medida de organização do processo aplicada na audiência, a Comissão apresentou ao Tribunal uma cópia da resposta inicial, como figura na carta de 9 de outubro de 2009.

Pedidos das partes

38 A recorrente conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— anular a decisão impugnada;

— condenar a Comissão nas despesas.

39 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— julgar o recurso parcialmente inadmissível e improcedente na totalidade;

— condenar a recorrente nas despesas.

Quanto à admissibilidade do conteúdo das cartas apresentadas pela recorrente na Secretaria do Tribunal Geral em 29 de julho de 2010 e 11 de julho de 2011

40 Nas cartas de 29 de julho de 2010 e 11 de julho de 2011, a recorrente, no essencial, baseando-se nas disposições do artigo 48.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, manifestou expressa ou implicitamente a sua intenção de apresentar dois fundamentos novos. Em conformidade com as disposições do artigo 48.º, n.º 2, terceiro parágrafo, do Regulamento de Processo, há que apreciar a admissibilidade destes dois fundamentos.

41 Em primeiro lugar, no que respeita ao conteúdo da carta de 29 de julho de 2010, deve recordar-se que resulta expressamente das disposições do artigo 44.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo que os fundamentos invocados na petição devem ser apresentados de modo sumário. Por conseguinte, na falta de uma disposição específica no artigo 48.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, quanto aos requisitos formais da apresentação de um fundamento novo suscitado no decurso da instância, há que considerar que as disposições do artigo 44.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo se aplicam igualmente a tal fundamento.

42 Ora, na carta de 29 de julho de 2010, a recorrente sustenta que, no acórdão de 7 de julho de 2010, Agrofert Holding/Comissão (T-111/07, não publicado na Coletânea), o Tribunal Geral rejeitou argumentos da Comissão, idênticos aos invocados na decisão impugnada, baseados em exceções enumeradas no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001. Em contrapartida, não especifica em nenhum momento os números do acórdão Agrofert Holding/Comissão, já referido, que considera serem pertinentes. Pelo contrário, limita-se a convidar o Tribunal a verificar se as constatações a que se procede nesse acórdão são aplicáveis por analogia ao presente processo.

43 Nestas condições, sem que seja necessário pronunciar-se sobre a existência de elementos novos suscetíveis de permitir a apresentação de um fundamento novo, na aceção do artigo 48.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, há que considerar que o conteúdo da carta de 29 de julho de 2010 não responde aos requisitos de forma a que deve obedecer a apresentação de um fundamento, como previstos no artigo 44.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo. Portanto, esse conteúdo deve ser declarado inadmissível.

44 Em segundo lugar, no que respeita ao conteúdo da carta de 11 de julho de 2011, há que recordar que, segundo jurisprudência constante, um acórdão que se limitou a confirmar uma situação de direito que o recorrente conhecia, em princípio, no momento em que interpôs o seu recurso não pode ser considerado um elemento novo que permita a dedução de um novo fundamento (acórdão do Tribunal de Justiça de 1 de abril de 1982, Dürbeck/Comissão, 11/81, Recueil, p. 1251, n.º 17; acórdãos do Tribunal Geral de 12 de julho de 2001, T. Port/Conselho, T-2/99, Colet., p. II-2093, n.º 57, e Banatrading/Conselho, T-3/99, Colet., p. II-2123, n.º 49).

45 Ora, no caso vertente, na carta de 11 de julho de 2011, a recorrente invoca o acórdão do Tribunal Geral de 7 de junho de 2011, Toland/Parlamento (T-471/08, Colet., p. II-2717), cujos fundamentos resume. Nesse resumo, num primeiro momento, a própria recorrente recorda a jurisprudência assente que é citada no referido acórdão. Num segundo momento, menciona as soluções adotadas quanto ao mérito no processo Toland/Parlamento, já referido, que considera transponíveis para o presente processo.

46 Consequentemente, há que considerar que, à luz da jurisprudência acima recordada no n.º 44, o acórdão Toland/Parlamento, referido no n.º 45 *supra*, na medida em que se limita a confirmar uma situação de direito em princípio conhecida da recorrente no momento da interposição do recurso, não pode ser considerado um elemento novo que permita a dedução de um fundamento novo. Por consequência, o conteúdo da carta de 11 de julho de 2011 deve ser declarado inadmissível.

Quanto ao mérito

47 Em apoio do seu recurso, a recorrente invoca quatro fundamentos, relativos, em primeiro lugar, no essencial, a um erro manifesto de apreciação quanto à determinação do objeto do seu pedido inicial e, consequentemente, a uma violação do dever que incumbia à Comissão de examinar de modo completo o referido pedido, em segundo lugar, à violação do dever de fundamentação, em terceiro lugar, à violação das disposições do artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 1049/2001 e, em quarto lugar, à violação das disposições do artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do mesmo regulamento.

48 Após formular algumas observações preliminares sobre o presente processo, proceder-se-á ao exame do primeiro fundamento e, em seguida, do terceiro e quarto fundamentos e, por último, do segundo fundamento.

Observações preliminares

49 Como resulta do primeiro parágrafo, sob o título 1, «Contexto», da decisão impugnada, a Comissão indicou que «o processo relativo ao contrato [...] LIEN 97-2011 era composto por quatro partes», que designou sob o termo processos, a saber:

— «Processo 1: [contém] documentos que vão do formulário de pedido até ao relatório de vigilância da unidade de assistência técnica (Technical Assistance Unit, TAU);

— Processo 2: [contém] documentos que vão do segundo relatório intermédio até abril de 2000 — gabinete Patten;

— Processo 3: [contém] principalmente a correspondência de dezembro de 1998 a junho de 2002;

— Processo 4: [contém] documentos internos, incluindo a correspondência entre a Comissão e os serviços internos IBF International Consulting [...] e o Centro Europeu de Voluntariado [...]»

50 Além disso, o «Processo 4» do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011 subdivide-se em duas partes, ou seja, como resulta do segundo parágrafo, sob o título 1, «Contexto», da decisão impugnada:

— processo 4, parte I: contém documentos que foram descritos na carta de 8 de julho de 2002;

— processo 4, parte II: contém mensagens de correio eletrónico que foram mencionadas no parecer circunstanciado dirigido em 12 e 21 de outubro de 2004 pela Comissão ao Provedor de Justiça.

51 Por outro lado, no presente acórdão, o termo «subparte» é utilizado para designar, na versão confidencial dos documentos do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011 junta aos autos do presente processo em resposta à segunda medida de instrução, as passagens que a Comissão designa, em especial no quadro em anexo à decisão impugnada, sob o termo «parte», precedido de um número. Do mesmo modo, o termo «quadro» é utilizado para designar passagens que foram claramente delimitadas pela Comissão, enquadrando-as num quadrilátero na referida versão confidencial, e relativamente às quais a Comissão precisou as causas da recusa de divulgação do conteúdo [por exemplo, atendendo às exceções do artigo 4.º, n.º 1, alínea b), e do artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001].

52 Por outro lado, o Tribunal observa que, no que respeita a certos documentos do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011, relativamente aos quais a Comissão invocou, na decisão impugnada, os motivos de recusa de facultar o acesso completo à recorrente, esses motivos não foram sistematicamente reproduzidos na versão confidencial dos referidos documentos junta à resposta da Comissão à segunda medida de instrução. O Tribunal verifica que os documentos do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011 abrangidos por essa insuficiência são os seguintes:

— quanto à recusa baseada no facto de o conteúdo do documento em questão se situar parcialmente fora do âmbito do pedido de acesso aos documentos do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011, no processo 1: o documento 2/1999;

— quanto à recusa baseada na exceção prevista no artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 1049/2001:

  — no processo 4, parte I: o documento 19/1999 (subparte 1);

  — no processo 4, parte II: o documento 14/1999;

— quanto à recusa baseada na exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001:

— no processo 1: o documento 7/1999 (subparte 2);

— no processo 4, parte I: os documentos 8/1999 a 11/1999, 13/1999 e 19/1999 (subparte 1);

— no processo 4, parte II: os documentos 7/1999, 8/1999, 12/1999 e 14/1999.

53 Todavia, no que respeita aos documentos do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011 acima enumerados no número 52, há que considerar que, uma vez que a Comissão alegou expressamente a seu respeito, na decisão impugnada, um motivo de recusa de divulgação do seu conteúdo, a falta de indicação desse motivo tal como era mencionado no mesmo número não permite considerar que a Comissão tenha agora renunciado a invocá-lo. Com efeito, na falta de uma menção expressa por parte da Comissão, na resposta à segunda medida de instrução, não se pode excluir que esta falta de indicação resulte de um simples erro de escrita. Por conseguinte, no que respeita aos documentos acima enumerados no número 52, há que analisar se os dados não divulgados dos referidos documentos contêm elementos que coincidem com o objeto da exceção expressamente aplicada na decisão impugnada para recusar a divulgação.

Quanto ao primeiro fundamento, relativo, no essencial, a um erro manifesto de apreciação quanto à determinação do objeto do pedido inicial e, consequentemente, a uma violação do dever que incumbia à Comissão de examinar de modo completo o referido pedido

54 A recorrente sustenta que o seu pedido inicial visava obter o acesso, por um lado, aos documentos constantes dos processos 1 a 4 do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011 e, por outro, aos documentos, cuja existência foi revelada num relatório elaborado em 9 de março de 2004 por um colaborador do Provedor de Justiça (a seguir «colaborador do Provedor de Justiça») no quadro da instrução da queixa 1874/2003/GG, designados, no pedido inicial, sob a fórmula «um certo número de [documentos] contendo correspondência e notas redigidas a partir de 2002» (a seguir «outros documentos entregues ao colaborador do Provedor de Justiça»). Por conseguinte, segundo a recorrente, a Comissão violou a sua obrigação de examinar de maneira completa o pedido de acesso ilimitado aos documentos do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011.

55 A Comissão alega que o acesso a esses documentos suplementares não foi solicitado no pedido inicial, mas, pela primeira vez, no pedido confirmativo. Logo, considera que o presente recurso é inadmissível na parte em que visa os referidos documentos. De qualquer forma, em seu entender, esse pedido de acesso é demasiado geral e impreciso para que a Comissão lhe possa responder favoravelmente, o que, de resto, comunicou à recorrente numa carta datada de 20 de julho de 2010.

56 No caso vertente, tanto a inadmissibilidade parcial do recurso, deduzida pela Comissão, como o primeiro fundamento têm por objeto, no essencial, verificar se foi com razão que a Comissão não respondeu ao pedido de acesso aos outros documentos entregues ao colaborador do Provedor de Justiça.

57 Por conseguinte, o exame da inadmissibilidade parcial do recurso, deduzida pela Comissão, está estreitamente relacionado com o exame do primeiro fundamento, de modo que há que começar por apreciar o mérito deste último. Assim, caso o primeiro fundamento seja julgado procedente, a inadmissibilidade parcial do recurso como suscitada pela Comissão deve ser afastada.

58 Para apreciar o mérito do primeiro fundamento, importa determinar, em primeiro lugar, o objeto do pedido inicial.

Quanto ao objeto do pedido inicial

59 A título principal, há que observar que, no pedido inicial, a recorrente se baseou expressamente nas conclusões que figuram no relatório elaborado, em 9 de março de 2004, pelo colaborador do Provedor de Justiça.

60 Assim, no referido pedido, a recorrente alegou:

«Na sequência da queixa 1874/2003/GG, o Provedor de Justiça Europeu concluiu, [por carta de] 18 de março de 2004 [...], declarando o caráter incompleto dos documentos comunicados à [recorrente] em resposta ao pedido de acesso que tinha apresentado em nome da [recorrente] no processo [relativo ao contrato LIEN 97-2011]. Esta carta era acompanhada de um relatório [do colaborador do Provedor de Justiça], de 9 de março de 2004 [...]

Resulta do relatório [do colaborador do Provedor de Justiça] que [os] seguintes documentos não foram divulgados à [recorrente] pela Comissão, pelo que solicito que seja facultado [à recorrente] o acesso a tais documentos. [O colaborador do Provedor de Justiça] identificou os seguintes documentos em falta:

— processo 1: [...]

— processo 2: [...]

— processo 3: [...]

— processo 4: [...]

— [o colaborador do Provedor de Justiça] menciona ainda: 'a Comissão apresentou igualmente um certo número de [documentos] contendo correspondência e notas redigidas desde 2002. Dado que a queixa dizia unicamente respeito ao acesso aos processos 1 a 4 acima referidos, esses outros [documentos] não foram inspecionados pelos serviços do Provedor [de Justiça].'

Permita-se-me, a este respeito [...], que indique que, logicamente, a [recorrente] só pode mencionar ao Provedor de Justiça Europeu, com vista a uma inspeção, os [documentos] de que tem conhecimento [...]

A existência de [documentos] suplementares assinalados pelo [colaborador do Provedor de Justiça] — 'A Comissão apresentou igualmente um certo número de [documentos] contendo correspondência e notas redigidas a partir de 2002' — foi sempre ocultada à [recorrente] pela Comissão [...]. Por conseguinte, é necessário que estes [documentos], 'um certo número de [documentos] contendo correspondência e notas redigidas a partir de 2002', descobertos pelo [colaborador do Provedor de Justiça], sejam igualmente entregues sem demora à [recorrente].

[...]

Na expectativa de que isso venha a acontecer, agradeço antecipadamente o apoio que V. Ex.ª possa vir a dar ao meu novo pedido destinado a obter um acesso completo [aos documentos do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011], tal como é garantido pelo Regulamento n.º 1049/2001.»

61 Resulta, portanto, dos termos explícitos do pedido inicial que este tinha por objeto um pedido de acesso ilimitado e imediato não apenas a todos os documentos identificados pelo colaborador do Provedor de Justiça nos processos 1 a 4 do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011 mas também aos outros documentos entregues ao referido colaborador.

62 Há igualmente que recordar que, no inquérito conduzido pelo colaborador do Provedor de Justiça nas instalações da Comissão, no âmbito da instrução da queixa 1874/2003/GG, que tinha por objeto a recusa da Comissão em facultar à recorrente o acesso a todos os documentos contidos no processo relativo ao contrato LIEN 97-2011, a Comissão, por sua própria iniciativa, entregou ao referido colaborador não só os documentos constantes dos processos 1 a 4 do referido processo mas também, como resulta do relatório do colaborador, os outros documentos.

63 Por conseguinte, a Comissão não pode agora afirmar que os documentos do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011, aos quais a recorrente pede acesso, são apenas os referidos na lista dos documentos comunicada pela Comissão na sua carta de 8 de julho de 2002 e que constam dos processos 1 a 4 do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011. Com efeito, esta afirmação é contrariada pelos termos, não contestados pela Comissão, do relatório de 9 de março de 2004 do colaborador do Provedor de Justiça.

Quanto à legalidade da falta de decisão da Comissão sobre o pedido de acesso ilimitado aos outros documentos entregues ao colaborador do Provedor de Justiça

64 Há que recordar que o Regulamento n.º 1049/2001 visa, como indicam o seu considerando 4 e o seu artigo 1.º, conferir ao público um direito de acesso aos documentos das instituições que seja o mais amplo possível.

65 O considerando 1 do Regulamento n.º 1049/2001 remete para as disposições do artigo 1.º, segundo parágrafo, TUE, nos termos do qual o referido Tratado assinala uma nova etapa no processo de criação de uma União cada vez mais estreita entre os povos da Europa, em que as decisões serão tomadas de uma forma tão aberta quanto possível e ao nível mais próximo possível dos cidadãos. Como recorda o considerando 2 do dito regulamento, o direito de acesso do público aos documentos das instituições está associado ao caráter democrático destas últimas.

66 Quando a divulgação de um documento é pedida à Comissão, esta deve apreciar, em cada caso concreto, se esse documento é abrangido pelas exceções ao direito de acesso do público aos documentos das instituições, enumeradas no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001 (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 1 de julho de 2008, Suécia e Turco/Conselho, C-39/05 P e C-52/05 P, Colet., p. I-4723, n.º 35).

67 Além disso, como resulta dos termos do considerando 13 do Regulamento n.º 1049/2001, foi prevista a aplicação de um procedimento administrativo em duas fases, com a possibilidade de interposição de um recurso jurisdicional ou de apresentação de uma queixa ao Provedor de Justiça, a fim de assegurar o pleno respeito do direito de acesso do público aos documentos das instituições da União.

68 Do mesmo modo, segundo a jurisprudência, os artigos 7.º e 8.º do Regulamento n.º 1049/2001, ao preverem um procedimento em duas fases, têm como objetivo permitir, por um lado, um tratamento rápido e fácil dos pedidos de acesso aos documentos das instituições em causa e, por outro, de forma prioritária, a resolução amigável dos diferendos que possam eventualmente surgir (acórdão de 26 de janeiro de 2010, Internationaler Hilfsfonds/Comissão, referido no n.º 9 *supra*, n.º 53).

69 Decorre das indicações acima constantes dos n.ºs 64 a 68 que a instituição em causa é obrigada a proceder a um exame completo do conjunto dos documentos objeto do pedido de divulgação. Essa exigência aplica-se, em princípio, não apenas por ocasião do tratamento de um pedido confirmativo, na aceção do artigo 8.º do Regulamento n.º 1049/2001, mas também quando do tratamento de um pedido inicial, na aceção do artigo 7.º do referido regulamento.

70 No caso em apreço, em primeiro lugar, deve observar-se que, na resposta inicial, a Comissão precisa: «A presente carta apenas se refere evidentemente aos documentos cujo acesso lhe foi recusado durante a sua visita de 2002. Como já foi explicado por carta de 8 de julho de 2002, o processo relativo ao contrato LIEN 97-2011 é composto por quatro partes [os processos 1 a 4].»

71 Portanto, sem que isso, de resto, seja contestado pela Comissão, não se pode deixar de observar que a resposta inicial não contém nenhum elemento de resposta ao pedido inicial na parte em que visava obter um acesso ilimitado aos outros documentos entregues ao colaborador do Provedor de Justiça.

72 Em segundo lugar, deve observar-se que, na resposta inicial, a Comissão se limitou a afirmar que os documentos do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011 estavam classificados nos processos 1 a 4 do referido processo. Ora, resulta do relatório do colaborador do Provedor de Justiça, para o qual remetia expressamente o pedido inicial, que outros documentos, além dos classificados nos processos 1 a 4 do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011, lhe tinham sido entregues no quadro da instrução da queixa 1874/2003/GG. À luz das conclusões do colaborador do Provedor de Justiça no seu relatório, elaborado posteriormente à comunicação da lista que figura na carta de 8 de julho de 2002, incumbia pelo menos à Comissão, mesmo que não examinasse o pedido inicial de acesso ilimitado aos outros documentos entregues ao colaborador do Provedor de Justiça, explicar por que razão, em seu entender, esses documentos não faziam parte do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011.

73 Resulta das considerações acima expostas nos n.os 70 e 72 que, uma vez que a resposta inicial não continha uma resposta ao pedido de acesso ilimitado aos outros documentos entregues ao colaborador do Provedor de Justiça, a Comissão não respeitou a sua obrigação de exame completo do referido pedido. Essa sua falta de resposta infringe manifestamente o objetivo, prosseguido pelo regulamento, de um tratamento rápido e fácil dos pedidos de acesso, como acima recordado no n.º 68.

74 Em terceiro lugar, importa assinalar que é verdade, como alega no essencial a Comissão, que os termos do pedido confirmativo suscetíveis de definir o respetivo objeto não correspondem exatamente aos utilizados para os mesmos fins no pedido inicial.

75 Com efeito, como acima se observou no n.º 61, no pedido inicial, a recorrente tinha expressamente solicitado um acesso ilimitado e imediato não apenas a todos os documentos identificados pelo colaborador do Provedor de Justiça nos processos 1 a 4 do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011 mas também aos outros documentos apresentados ao referido colaborador.

76 Em contrapartida, no pedido confirmativo, a recorrente pediu expressamente à Comissão que lhe transmitisse «imediatamente todos os documentos que [tinha] recusado divulgar, sem exceção, do processo 1 ao processo 4 do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011, mas também [os documentos suplementares]».

77 Por conseguinte, o objeto do pedido inicial e do pedido confirmativo apenas coincidem formalmente no que se refere ao pedido de acesso ilimitado aos documentos classificados nos processos 1 a 4 do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011. Em contrapartida, há que reconhecer que, além destes últimos documentos, a recorrente pedia também esse acesso, por um lado, no pedido inicial, aos outros documentos entregues ao colaborador do Provedor de Justiça e, por outro, no pedido confirmativo, aos documentos suplementares.

78 Todavia, tal falta de concordância terminológica quanto ao objeto do pedido inicial e do pedido confirmativo não pode justificar a falta de exame completo pela Comissão do pedido inicial, como acima foi salientado no n.º 73, nem ter como consequência que, como sustenta a Comissão, o pedido de acesso ilimitado aos documentos suplementares, como referido no pedido confirmativo, constitua um pedido novo, de modo que o objeto do pedido de acesso da recorrente se limitaria apenas aos documentos classificados nos processos 1 a 4 do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011.

79 Com efeito, em primeiro lugar, deve recordar-se que o pedido inicial de acesso ilimitado aos documentos do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011 constitui um novo pedido de acesso subsequente a dois pedidos anteriores de acesso ilimitado ao mesmo processo, respetivamente datados de 9 de março de 2002 (v. n.º 3 *supra*) e de 22 de dezembro de 2004 (v. n.º 7 *supra*).

80 Ora, à luz dos objetivos de celeridade e de simplicidade do procedimento instituído pelo Regulamento n.º 1049/2001, nas circunstâncias do caso em apreço, como acima referidas no n.º 79, o Tribunal de Justiça declarou, no essencial, que o procedimento em duas fases previsto pelos artigos 7.º e 8.º do Regulamento n.º 1049/2001 podia ser derrogado (acórdão de 26 de janeiro de 2010, Internationaler Hilfsfonds/Comissão, referido no n.º 9 *supra*, n.ºs 60 e 61).

81 Portanto, dado que as circunstâncias do presente caso apenas foram alteradas na medida em que a recorrente apresentou, por cartas de 28 e 31 de agosto de 2009, um novo pedido de acesso ilimitado aos documentos do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011, a Comissão era obrigada, sem aguardar um hipotético pedido confirmativo, a proceder a um exame completo do pedido inicial, nomeadamente no que respeita aos outros documentos entregues ao colaborador do Provedor de Justiça.

82 Em segundo lugar, a Comissão não pode, para justificar a falta de análise dos pedidos de acesso ilimitado da recorrente no pedido inicial, ou no pedido confirmativo, a documentos diferentes dos contidos nos processos 1 a 4 do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011, invocar o caráter pretensamente demasiado geral e impreciso dos referidos pedidos.

83 Com efeito, antes de mais, admitindo que o pedido de acesso aos outros documentos entregues ao colaborador do Provedor de Justiça ou aos documentos suplementares tenha sido formulado de um modo demasiado geral e impreciso, importa recordar que o artigo 6.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001 prevê que, «[s]e o pedido não for suficientemente preciso, a instituição solicitará ao requerente que o clarifique e prestar-lhe-á assistência para o efeito, por exemplo, fornecendo-lhe informações sobre a utilização dos registos públicos de documentos».

84 Assim, resulta da redação desta disposição, especialmente da utilização dos verbos convidar e assistir, que a simples constatação da falta de precisão do pedido de acesso, sejam quais forem as razões, deve levar a instituição destinatária a contactar o requerente a fim de definir da melhor forma possível os documentos pedidos. Trata-se, portanto, de uma disposição que, no domínio do acesso do público aos documentos, constitui a transcrição formal do princípio da boa administração, que figura entre as garantias conferidas pela ordem jurídica da União nos procedimentos administrativos (acórdão do Tribunal Geral de 13 de abril de 2005, Verein für Konsumenteninformation/Comissão, T-2/03, Colet., p. II-1121, n.º 107). O dever de assistência é assim fundamental para assegurar o efeito útil do direito de acesso, definido no Regulamento n.º 1049/2001.

85 Ora, no caso vertente, não decorre dos autos do presente processo que, em conformidade com o artigo 6.º do Regulamento n.º 1049/2001 e com o princípio da boa administração, a Comissão tenha convidado a recorrente a definir de forma mais precisa os documentos solicitados tanto no pedido inicial como no pedido confirmativo, e isto antes da adoção da decisão impugnada.

86 Em seguida, a Comissão não pode em qualquer caso alegar que tinha assinalado à recorrente o caráter pretensamente demasiado geral e impreciso do seu pedido de acesso ilimitado, numa carta de 20 de julho de 2010. Com efeito, há que reconhecer que, seja qual for o seu conteúdo, esta carta não foi enviada à recorrente na sequência do pedido inicial ou do pedido confirmativo, antes da adoção da decisão impugnada, mas em data posterior a esta última. Por conseguinte, a referida carta não é manifestamente pertinente para a decisão a proferir sobre a legalidade da decisão impugnada.

87 Resulta do conjunto das considerações precedentes que há que acolher o primeiro fundamento, relativo a um erro manifesto de apreciação quanto à determinação do objeto do pedido inicial e, consequentemente, à violação do dever que incumbia à Comissão de examinar de modo completo o referido pedido e, por conseguinte, o pedido da Comissão relativo à inadmissibilidade parcial do pedido de acesso aos documentos em causa deve ser indeferido.

88 Assim, a decisão impugnada deve ser anulada na medida em que, implicitamente, tem como consequência, relativamente à recorrente, a recusa de acesso aos outros documentos que a Comissão entregou ao colaborador do Provedor de Justiça além dos identificados por este último nos processos 1 a 4 do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011.

Quanto ao terceiro e quarto fundamentos, relativos, respetivamente, à violação do disposto no artigo 4.º, n.º 1, alínea b), e do artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001

Considerações preliminares

89 O Regulamento n.º 1049/2001 estabelece como regra geral o acesso do público aos documentos das instituições, mas prevê exceções decorrentes de certos interesses públicos e privados.

90 Segundo jurisprudência assente, as exceções ao acesso aos documentos devem ser interpretadas e aplicadas de forma estrita, a fim de não pôr em causa a aplicação do princípio geral de conferir ao público o acesso mais amplo possível aos documentos na posse das instituições (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 1 de fevereiro de 2007, Sison/Conselho, C-266/05 P, Colet., p. I-1233, n.º 63 e jurisprudência referida, e v., neste sentido, acórdão Suécia e Turco/Conselho, referido no n.º 66 *supra*, n.ºs 35 e 36). Por outro lado, o princípio da proporcionalidade exige que as exceções não ultrapassem os limites do que for adequado e necessário para atingir o fim prosseguido (acórdão do Tribunal de Justiça de 6 de dezembro de 2001, Conselho/Hautala, C-353/99 P, Colet., p. I-9565, n.º 28).

91 Além disso, em princípio, o exame exigido para o tratamento de um pedido de acesso a documentos deve revestir caráter concreto. Com efeito, por um lado, a simples circunstância de um documento dizer respeito a um interesse protegido por uma exceção não basta para justificar a aplicação desta última (v., neste sentido, acórdão do Tribunal Geral de 13 de setembro de 2000, Denkavit Nederland/Comissão, T-20/99, Colet., p. II-3011, n.º 45). Essa aplicação só pode, em princípio, ser justificada na hipótese de a instituição ter previamente apreciado, primeiro, se o acesso ao documento seria suscetível de prejudicar, concreta e efetivamente, o interesse protegido e, segundo, nas hipóteses visadas no artigo 4.º, n.ºs 2 e 3, do Regulamento n.º 1049/2001, se não existe um interesse superior que justifique a divulgação do documento em causa. Por outro lado, o risco de lesão de um interesse protegido deve ser razoavelmente previsível e não puramente hipotético (acórdão do Tribunal Geral de 7 de fevereiro de 2002, Kuijer/Conselho, T-211/00, Colet., p. II-485, n.º 56). Por conseguinte, o exame a que a instituição deve proceder a fim de aplicar uma exceção deve ser efetuado de forma concreta e deve resultar dos fundamentos da decisão (v., neste sentido, acórdãos do Tribunal Geral de 19 de julho de 1999, Hautala/Conselho, T-14/98, Colet., p. II-2489, n.º 67; de 6 de abril de 2000, Kuijer/Conselho, T-188/98, Colet., p. II-1959, n.º 38; e Verein für Konsumenteninformation/Comissão, referido no n.º 84 *supra*, n.º 69).

92 Em princípio, um exame concreto e individual de cada documento é igualmente necessário uma vez que, mesmo na hipótese de ser claro que um pedido de acesso se refere a documentos abrangidos por uma exceção, apenas este exame pode permitir à instituição apreciar a possibilidade de facultar um acesso parcial ao requerente, em conformidade com o disposto no artigo 4.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1049/2001. De resto, no quadro da aplicação do Código de conduta em matéria de acesso do público aos documentos do Conselho e da Comissão (JO 1993, L 340, p. 41), o Tribunal já julgou insuficiente uma apreciação respeitante a documentos efetuada por categorias e não com base nos elementos de informação concretos contidos nesses documentos, já que o exame que se exige a uma

instituição deve permitir-lhe apreciar concretamente se uma exceção invocada se aplica realmente ao conjunto das informações contidas nos referidos documentos (acórdãos do Tribunal Geral, Verein für Konsumenteninformation/Comissão, referido no n.º 84 *supra*, n.º 73, e de 6 de julho de 2006, Franchet e Byk/Comissão, T-391/03 e T-70/04, Colet., p. II-2023, n.º 117; v., neste sentido, acórdão do Tribunal Geral de 12 de outubro de 2000, JT's Corporation/Comissão, T-123/99, Colet., p. II-3269, n.º 46).

93 Assim, em princípio, cabe à instituição examinar, primeiro, se o documento objeto do pedido de acesso é abrangido pelo âmbito de aplicação de uma das exceções enumeradas no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001, segundo, se a divulgação desse documento seria suscetível de prejudicar, concreta e efetivamente, o interesse protegido e, terceiro, na afirmativa, se a necessidade de proteção se aplica a todo o documento.

94 É à luz destes princípios que há que examinar o terceiro e quarto fundamentos invocados pela recorrente.

Quanto ao terceiro fundamento, relativo à violação das disposições do artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 1049/2001

95 A recorrente sustenta, no essencial, que uma única pessoa, suscetível de beneficiar da proteção da vida privada e da integridade do indivíduo, foi objeto de um inquérito penal instaurado pelas autoridades do Cazaquistão, antes da rescisão do contrato; que o seu nome era conhecido das autoridades e do público desse país, mas também da Comissão, e que a referida pessoa foi condenada, pela prática de ilícitos graves, numa pena de multa, de forma que a boa reputação dessa pessoa já foi lesada. Acrescenta que, não tendo identificado nominativamente as pessoas cuja vida privada e a integridade deviam ser protegidas segundo a Comissão, esta última poderia ter indicado as suas funções. Por último, os documentos em relação aos quais a Comissão alega um risco de violação da vida privada e da integridade do indivíduo revestem grande importância para efeitos do litígio em causa no presente processo.

96 A Comissão contesta a procedência do terceiro fundamento e alega que, por ocasião do exame dos documentos solicitados, constatou que a vida privada e a integridade de um certo número de pessoas podiam ser afetadas. Não compete à recorrente julgar que indivíduo é digno de ver a sua vida privada e integridade protegidas. De resto, a recorrente nunca nomeou a pessoa que identifica na réplica.

97 No caso em apreço, o Tribunal observa que o considerando 11 do Regulamento n.º 1049/2001 indica que, «[a]o avaliar as exceções, as instituições deverão ter em conta os princípios estabelecidos na legislação comunitária relativos à proteção de dados pessoais em todos os domínios de atividade da União».

98 O artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 1049/2001 prevê uma exceção ao acesso a um documento no caso de a divulgação prejudicar a proteção da vida privada ou da integridade do indivíduo, nomeadamente nos termos da legislação da União relativa à proteção dos dados pessoais.

99 Resulta da jurisprudência que a redação do artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 1049/2001, que é uma disposição indivisível, exige que a eventual violação da vida privada e da integridade do indivíduo seja sempre examinada e apreciada em conformidade com a legislação da União relativa à proteção dos dados pessoais, nomeadamente com o Regulamento (CE) n.º 45/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de dezembro de 2000, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos comunitários e à livre circulação desses dados (JO 2001, L 8, p. 1) (acórdão do Tribunal de Justiça de 29 de junho de 2010, Comissão/Bavarian Lager, C-28/08 P, Colet., p. I-6055, n.º 59).

100 O artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 1049/2001 cria um regime específico e reforçado de proteção de uma pessoa cujos dados pessoais poderiam, eventualmente, ser comunicados ao público (acórdão Comissão/Bavarian Lager/Comissão, referido no n.º 99 *supra*, n.º 60).

101 O Regulamento n.º 45/2001 e o Regulamento n.º 1049/2001 foram adotados em momentos muito próximos. Não contêm disposições que prevejam expressamente a primazia de um dos regulamentos sobre o outro. Em princípio, há que garantir a plena aplicação de ambos (acórdão Comissão/Bavarian Lager/Comissão, referido no n.º 99 *supra*, n.º 56).

102 Segundo o artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento n.º 45/2001, o objetivo deste regulamento é assegurar «a proteção das liberdades e dos direitos fundamentais das pessoas singulares, nomeadamente do direito à vida privada, no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais».

103 Resulta do primeiro período do considerando 15 do Regulamento n.º 45/2001 que o legislador da União evocou a necessidade de proceder à aplicação do artigo 6.º TUE e, através dele, do artigo 8.º da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (CEDH), «[q]uando esse tratamento for efetuado pelas instituições e órgãos comunitários para o exercício de atividades que não se enquadram no âmbito de aplicação do presente [r]egulamento, em especial para as previstas nos títulos V e VI do Tratado [UE, na sua versão anterior ao Tratado de Lisboa]». Em contrapartida, essa remessa não se revelava necessária para um tratamento efetuado no exercício de atividades que se enquadrassem no âmbito de aplicação do referido regulamento, porquanto, nesses casos, é manifesto que se aplica o próprio Regulamento n.º 45/2001 (acórdão Comissão/Bavarian Lager/Comissão, referido no n.º 99 *supra*, n.º 62).

104 Daqui resulta que, quando um pedido baseado no Regulamento n.º 1049/2001 visa obter o acesso a documentos que incluem dados pessoais, as disposições do Regulamento n.º 45/2001 passam a ser integralmente aplicáveis (acórdão Comissão/Bavarian Lager, referido no n.º 99 *supra*, n.º 63). Ora, há que recordar que o artigo 8.º do Regulamento n.º 45/2001 impõe designadamente ao destinatário da transferência de dados pessoais a obrigação de demonstrar a necessidade da divulgação dos mesmos (acórdão Comissão/Bavarian Lager, referido no n.º 99 *supra, n.º* 45). De igual modo, o artigo 18.º do mesmo regulamento confere designadamente à pessoa em causa a possibilidade de se opor em qualquer momento, por razões imperiosas e legítimas relacionadas com a sua situação particular, ao tratamento de dados pessoais que lhe digam respeito.

105 No presente caso, em primeiro lugar, quanto aos documentos do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011 cujo conteúdo a Comissão considerou que não pode ser divulgado por ser abrangido pela exceção prevista no artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 1049/2001, estes podem ser identificados, nos termos do ponto 4.2 da decisão impugnada e do quadro junto em anexo à referida decisão, do seguinte modo:

— processo 1: os documentos 2/1999 e 7/1999, subparte 2 (quadros 1 e 2);

— processo 4, parte I: os documentos 19/1999, 2/2000, 5/2000, 10/2001, 14/2001 (quadros 1 a 3);

— processo 4, parte II: os documentos 14/1999, 19/1999, 9/2001 (quadros 1 a 3).

106 Em segundo lugar, no termo da análise da resposta da Comissão à segunda medida de instrução, há que observar, antes de mais, que o conteúdo dos documentos seguintes, visado pela Comissão como pretensamente abrangido pela exceção prevista no artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 1049/2001, diz respeito a dados pessoais relativos à própria recorrente:

— processo 1: os documentos 2/1999 e 7/1999 subparte 2 (quadros 1 e 2);

— processo 4, parte I: os documentos 19/1999 e 2/2000;

— processo 4, parte II: o documento 14/1999.

107 Ora, tendo em conta o que foi acima recordado nos n.os 90 e 102 no que diz respeito tanto à interpretação estrita das exceções enumeradas no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001 como ao objetivo do Regulamento n.º 45/2001, há que considerar que a divulgação de dados pessoais que digam respeito exclusivamente ao requerente do acesso em causa não pode ser afastada com o fundamento de que poderia prejudicar a proteção da vida privada e da integridade do indivíduo.

108 Por conseguinte, foi erradamente que a Comissão recusou divulgar os documentos acima enumerados no n.º 106 com base na exceção prevista no artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 1049/2001.

109 Além disso, há que precisar o alcance de tal divulgação de documentos que contêm dados pessoais respeitantes ao requerente do acesso. Com efeito, nessas circunstâncias, embora a proteção do interesse a que se refere o artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 1049/2001 não seja necessária em relação ao requerente do acesso, em contrapartida, deve ser garantida, em conformidade com as disposições do Regulamento n.º 45/2001, em relação aos terceiros. Assim, contrariamente ao princípio segundo o qual o Regulamento n.º 1049/2001 tem por objeto conferir um direito de acesso do público em geral aos documentos das instituições (acórdão Sison/Conselho, referido no n.º 90 *supra*, n.º 43), importa considerar que, quando, como no caso vertente, os documentos em causa contêm dados pessoais que respeitam ao requerente do acesso, o direito deste último de obter a respetiva divulgação com base no direito de acesso aos documentos das instituições não pode ter como consequência conferir um direito de acesso do público em geral aos referidos documentos.

110 Ainda no termo da análise da resposta da Comissão à segunda medida de instrução, há que reconhecer que o conteúdo dos documentos seguintes, que a Comissão considera ser parcialmente abrangido pela exceção prevista no artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 1049/2001, diz respeito aos dados pessoais relativos a pessoas singulares que não estão ligadas à recorrente:

— processo 4, parte I: os documentos 5/2000, 10/2001 e 14/2001 (quadros 1 a 3);

— processo 4, parte II: os documentos 19/1999 e 9/2001 (quadros 1 a 3).

111 É certo que há que começar por afastar o argumento da Comissão de que a recorrente, na réplica, nunca nomeou a pessoa que identifica como não sendo suscetível de beneficiar da proteção da vida privada e da integridade do indivíduo. Com efeito, há que concluir que essa alegação é manifestamente errada do ponto de vista factual, uma vez que a recorrente nomeou expressa e nominativamente na petição a referida pessoa.

112 Em contrapartida, é com razão que a Comissão sustenta que não compete à recorrente apreciar se uma pessoa é ou não suscetível de beneficiar da proteção da sua vida privada e da sua integridade. Com efeito, resulta da jurisprudência acima evocada nos n.os 99 a 101, 103 e 104 que a proteção que deve ser concedida aos dados pessoais no âmbito da aplicação das disposições do artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 1049/2001 deve ser assegurada na estrita observância das disposições do Regulamento n.º 45/2001. Ora, este último regulamento não prevê uma exceção à proteção do direito fundamental que garante, pelo facto de os dados em causa dizerem pretensamente respeito a uma pessoa que não é digna de tal proteção.

113 Importa pois unicamente examinar se a Comissão podia considerar que certos documentos aos quais a recorrente tinha solicitado um acesso completo continham dados pessoais suscetíveis de justificar a decisão de recusar facultar à recorrente um acesso completo aos referidos documentos, com fundamento no artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 1049/2001.

114 A este respeito, em primeiro lugar, resulta das disposições do artigo 2.º, alínea a), do Regulamento n.º 45/2001 que «[se entende por:] 'dados pessoais', qualquer informação relativa a uma pessoa singular identificada ou identificável [e] é considerado identificável quem possa ser identificado, direta ou indiretamente, nomeadamente por referência a um número de identificação ou a um ou mais elementos específicos da sua identidade física, fisiológica, psíquica, económica, cultural ou social».

115 Em segundo lugar, resulta da jurisprudência que os apelidos e os nomes próprios podem ser considerados dados pessoais, na aceção do artigo 2.º, alínea a), do Regulamento n.º 45/2001 (acórdão Comissão/Bavarian Lager/Comissão, referido no n.º 99 *supra*, n.º 68).

116 Por outro lado, o Tribunal de Justiça declarou que a operação que consiste na referência, feita num suporte de comunicação, a várias pessoas e a sua identificação pelo nome ou por outros meios, por exemplo, o número de telefone ou informações relativas às suas condições de trabalho e aos seus passatempos, constituía um «tratamento de dados» na aceção da Diretiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de outubro de 1995, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados (JO L 281, p. 31) (acórdão do Tribunal de Justiça de 6 de novembro de 2003, Lindqvist, C-101/01, Colet., p. I-12971, n.º 27).

117 Assim, além dos dados nominativos, há que considerar que os elementos de informação relativos às atividades profissionais exercidas por uma pessoa também podem ser considerados dados pessoais desde que, por um lado, constituam informações relativas às condições de trabalho das referidas pessoas e que, por outro, essas informações sejam suscetíveis de permitir identificar, de forma indireta, por poderem ser associadas a uma data ou a um período preciso, uma pessoa singular na aceção do artigo 2.º, alínea a), do Regulamento n.º 45/2001.

118 Ora, no caso em apreço, resulta da decisão impugnada que, no que toca à exceção prevista no artigo 4.º , n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 1049/2001, a Comissão precisou que as partes não divulgados de certos documentos continham os nomes de pessoas e informações que afetavam a reputação destas e que os referidos documentos faziam referência a informações relativas a inquéritos penais, ilegalidades e alegações de corrupção das organizações não governamentais que participavam no contrato LIEN 97-2011, e que tais referências não refletiam necessariamente a posição da Comissão, mas podiam, se fossem divulgadas, lesar a reputação das referidas pessoas e, por esse motivo, pôr em causa a proteção da sua vida privada e a sua integridade.

119 A este respeito, antes de mais, há que observar que a recorrente não contesta que os documentos do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011 acima referidos no n.º 110 contenham dados pessoais na aceção do Regulamento n.º 45/2001.

120 Em seguida, sem que a recorrente tão-pouco o conteste, há que observar que a Comissão procedeu a um exame concreto e individual dos documentos do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011 acima referidos no n.º 110.

121 Com efeito, não obstante o caráter sumário da fundamentação da Comissão, como resumida no n.º 118 *supra*, a fim de justificar a aplicação da exceção prevista no artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 1049/2001, resulta desta fundamentação que a Comissão identificou, nos documentos do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011 acima referidos no n.º 110, dados suscetíveis de beneficiar de proteção ao abrigo das disposições dessa exceção.

122 Por último, a recorrente afirma que os documentos do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011 referidos no n.º 110 *supra* contêm dados sobre uma única pessoa não suscetível de beneficiar da proteção da vida privada e da integridade do indivíduo e que esses documentos são de grande importância no litígio que a opõe, no caso em apreço, à Comissão mas também no litígio pendente no tribunal de première instance de Bruxelles. Ora, nenhum destes argumentos pode ser acolhido.

123 Com efeito, em primeiro lugar, como foi acima indicado no n.º 112, para efeitos da aplicação das disposições do artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 1049/2001, não há que verificar se os dados em causa dizem respeito a uma pessoa que não é suscetível, ao abrigo das referidas disposições, de beneficiar da proteção da sua vida privada e da sua integridade.

124 Em segundo lugar, resulta da jurisprudência acima recordada nos n.ºs 99 a 101, 103 e 104 que a proteção que deve ser facultada aos dados pessoais no âmbito da aplicação das disposições do artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 1049/2001 é específica e reforçada. Por esta razão, a referida aplicação deve ser garantida no estrito respeito das disposições do Regulamento n.º 45/2001. Ora, contrariamente à exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001, a prevista pelas disposições do artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 1049/2001 e do Regulamento n.º 45/2001 não é suscetível de ser afastada com fundamento na existência de um interesse público superior. Portanto, mesmo admitindo que a recorrente tenha pretendido, ao alegar que os documentos em causa tinham uma grande importância tanto para o litígio que a opunha no caso em apreço à Comissão como para o litígio pendente no tribunal de première instance de Bruxelles, invocar um interesse público superior, ter-se-ia então imposto concluir que esse argumento era manifestamente inoperante.

125 Por conseguinte, foi com razão que, no que respeita aos documentos acima enumerados no n.º 110, a Comissão recusou divulgá-los totalmente com fundamento na exceção prevista no artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 1049/2001.

126 Resulta dos n.ºs 108 e 125 *supra* que há que julgar parcialmente procedente o terceiro fundamento, devendo a decisão impugnada ser anulada na medida em que viola as disposições do artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 1049/2001 ao recusar expressamente à recorrente o acesso aos documentos acima enumerados no n.º 106 com base nas referidas disposições.

Quanto ao quarto fundamento, relativo à violação das disposições do artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001

127 A recorrente sustenta, no essencial, que a Comissão não invocou nenhum argumento concreto suscetível de justificar a recusa de divulgação dos documentos do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011 com base no artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 e não demonstrou que, dez anos após a rescisão do contrato, a divulgação dos documentos que diziam respeito à realização de uma auditoria e ao processo decisório, entretanto encerrado, a propósito do contrato teria seriamente prejudicado a sua capacidade de administrar corretamente os meios financeiros da União e o seu processo decisório no âmbito de contratos futuros. Acrescenta que é erradamente que a Comissão invoca o processo judicial pendente no tribunal de première instance de Bruxelles para recusar facultar-lhe um acesso completo aos documentos do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011, com o fundamento de que as informações que estes contêm poderiam demonstrar o caráter infundado da ação intentada pela Comissão nesse órgão jurisdicional.

128 Por último, segundo a recorrente, existem diversos interesses públicos superiores que justificam a divulgação dos documentos pedidos, a saber, por um lado, o da recorrente, dos seus doadores, e do público em determinar as razões pelas quais a Comissão anulou unilateralmente o contrato, cofinanciado pela recorrente, que apresentava um interesse considerável em termos de saúde pública, por outro, o interesse relativo ao facto de a ação intentada pela Comissão no tribunal de première instance de Bruxelles necessitar, no interesse do público, da determinação das razões do comportamento da Comissão e, por último, o dos Estados-Membros de saber se a Comissão respeita as regras do direito da União.

129 A Comissão contesta, no essencial, a procedência do quarto fundamento e remete para a argumentação que figura no ponto 4.1 da decisão impugnada, relativa à necessidade de proteger de maneira geral o processo decisório da instituição. Sustenta que não é obrigada, no âmbito das exceções previstas nas disposições do artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001, a ter em conta o interesse individual da recorrente na divulgação de certos documentos, nomeadamente a fim de lhe assegurar uma melhor defesa no processo contencioso pendente no tribunal de première instance de Bruxelles. Considera que a recorrente apresenta, na réplica, argumentos novos destinados a demonstrar a existência de um interesse público superior, argumentos que não são, portanto, admissíveis e que são, em todo o caso, insuficientes para derrogar a exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001.

130 No caso em apreço, o Tribunal recorda que, nos termos do artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001, o acesso a documentos que contenham pareceres para uso interno, como parte de deliberações e de consultas preliminares na instituição em causa, será recusado mesmo após ter sido tomada a decisão, caso a sua divulgação pudesse prejudicar gravemente o processo decisório da instituição, exceto quando um interesse público superior imponha a divulgação do documento em causa.

131 À luz do princípio da interpretação estrita das exceções ao direito de acesso aos documentos das instituições, acima recordado no n.º 90, o Tribunal de Justiça declarou que é apenas em relação a uma parte dos documentos para uso interno, ou seja, os que contêm pareceres para uso interno, como parte de deliberações e de consultas preliminares na instituição em causa, que o segundo parágrafo do artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001 permite a recusa, mesmo após a decisão ter sido adotada, quando a divulgação desses documentos pudesse prejudicar gravemente o processo decisório dessa instituição (acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de julho de 2011, Suécia/MyTravel e Comissão, C-506/08 P, Colet., p. I-6237, n.º 79).

132 Portanto, esta disposição do Regulamento n.º 1049/2001 tem por objeto proteger certos tipos de documentos elaborados no decurso de um processo, cuja divulgação, mesmo depois de concluído esse processo, pudesse prejudicar gravemente o processo decisório da instituição em causa. Esses documentos devem conter «pareceres para uso interno, como parte de deliberações e de consultas preliminares na instituição em causa».

133 Por último, segundo jurisprudência assente, acima recordada nos n.ºs 91 e 92, por um lado, o exame exigido para o tratamento de um pedido de acesso a documentos deve revestir caráter concreto e individual e, por outro, o risco de que esse interesse seja prejudicado deve, para poder ser invocado, ser razoavelmente previsível e não puramente hipotético.

– Considerações principais

134 No caso vertente, os documentos do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011 cujo conteúdo a Comissão considerou não poder ser divulgado por ser abrangido pela exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 podem ser identificados, à luz do ponto 4.1 da decisão impugnada e do quadro em anexo a esta, do seguinte modo:

— processo 1: os documentos 4/1999, 6/1999 (quadro 2), 7/1999 (subparte 2) e 8/1999;

— processo 2: os documentos 4/1999 e 1/2000;

— processo 4, parte I: um documento não numerado, designado pela Comissão, no ponto 4.1 da decisão impugnada (p. 8) e no quadro em anexo à referida decisão (p. 3) não datado, e os documentos 2/1999, 3/1999 (quadro 2), 4/1999 (quadros 1, 2 e 3), 5/1999, 7/1999 a 14/1999,

16/1999, 17/1999, 19/1999 (subparte 1), 23/1999, 25/1999, 26/1999 (subparte 1), 1/2000, 2/2000, 4/2000, 2/2001 (quadros 1 e 2), 3/2001 (quadros 1 e 2, 6/2001, 13/2001 (quadros 1 e 2) e 19/2001 (quadro 3);

— processo 4, parte II: os documentos 2/1999 (quadro 2), 7/1999 a 9/1999, 12/1999, 14/1999, 18/1999 (quadros 1 e 2), 20/1999 (quadros 2, 3, 5, 7 e 9), 2/2000 (quadro 2), 3/2000 (quadro 2), 4/2000 (quadro 1), 1/2001, 2/2001 (quadros 1 e 2), 3/2001 (quadros 1 e 2) e 7/2001 (quadros 1 e 2).

135 Nesta fase da análise do quarto fundamento, importa começar por verificar se, em conformidade com a jurisprudência acima recordada no n.º 92, a Comissão, na decisão impugnada, procedeu a um exame concreto e individual de cada um dos documentos enumerados no n.º 134 *supra*.

136 A este respeito, há que reconhecer que os elementos de fundamentação relativos à aplicação da exceção prevista nas disposições do artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 figuram no ponto 4.1 da decisão impugnada e no quadro em anexo à referida decisão.

137 O ponto 4.1 da decisão impugnada divide-se em três partes, que têm por objeto três processos decisórios distintos relativos, respetivamente, à realização de uma auditoria e de inquéritos sobre o contrato LIEN 97-2011 (ponto 4.1.1), à rescisão do contrato LIEN 97-2011 (ponto 4.1.2) e à oportunidade de adotar uma ordem de cobrança e a sua implementação (ponto 4.1.3). Por outro lado, estes três pontos são precedidos de quatro parágrafos que constituem a introdução do ponto 4.1 da decisão impugnada (a seguir «introdução do ponto 4.1»). Por último, decorre dos fundamentos da decisão impugnada, como expostos a partir do segundo parágrafo do ponto 4.1.3 (v. p. 10 da decisão impugnada), até ao último parágrafo do ponto 4.1, que todos os referidos fundamentos dizem respeito aos domínios que são objeto, respetivamente, dos pontos 4.1.1, 4.1.2 e 4.1.3 acima referidos. Por conseguinte, há que considerar que tais fundamentos constituem uma conclusão do ponto 4.1 da decisão impugnada (a seguir «fundamentos expostos na conclusão do ponto 4.1»).

138 Em primeiro lugar, quanto aos fundamentos expostos na introdução do ponto 4.1 da decisão impugnada, há que observar que a Comissão se limitou a recordar as disposições do artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001, a enumerar todos os documentos em relação aos quais invocou a exceção prevista nas referidas disposições e, por último, a indicar que o conteúdo desses documentos não «reflet[ia] posições definitivas da Comissão, mas cont[inha] reflexões, estratégias de negociação e cenários possíveis concebidos por funcionários da Comissão» e que «esses documentos [tinham] sido concebidos a fim de darem instruções para utilização interna e serv[iam] de documentos preparatórios para os pareceres dados durante o processo decisório».

139 Por conseguinte, os fundamentos expostos na introdução do ponto 4.1 da decisão impugnada não contêm um exame concreto e individual dos documentos do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011 em relação aos quais a Comissão invocou a exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001.

140 Em segundo lugar, quanto aos fundamentos expostos nos pontos 4.1.1 a 4.1.3 da decisão impugnada, há que observar que a Comissão se limitou a expor de forma abstrata e geral as razões pelas quais a exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 tinha sido aplicada aos documentos do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011 enunciados nesses três pontos.

141 Com efeito, no ponto 4.1.1, que tem por objeto o processo decisório quanto à «preparação de uma visita de inspeção bem como pareceres sobre a questão de saber se, quando e de que forma uma auditoria deve ser efetuada», a Comissão apenas enumerou os documentos do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011 respeitantes a esse processo e indicou, de maneira geral, que diziam respeito a reuniões e conversas telefónicas de funcionários que geriram o contrato LIEN 97-2011 e que tentaram apurar todos os factos pertinentes que tinham levado a recorrente a mudar de parceiro no quadro

desse contrato. Por último, acrescentou que a sua posição definitiva no que toca à visita de inspeção efetuada no caso vertente e aos factos relacionados com a mudança de parceiro tinha sido comunicada à recorrente e figurava em vários documentos divulgados.

142 Da mesma forma, no ponto 4.1.2, que tem por objeto o processo decisório quanto à «[r]escisão do contrato [LIEN 97-2011]», a Comissão apenas enumerou os documentos do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011 respeitantes a esse processo e indicou, de maneira geral, que constituíam consultas internas e propostas que não tinha em grande parte seguido na decisão definitiva de rescisão do contrato LIEN 97-2011.

143 Por último, no ponto 4.1.3, que tem por objeto o processo decisório quanto à oportunidade de adotar uma ordem de cobrança e a sua implementação, a Comissão apenas enumerou os documentos do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011 respeitantes a esse processo e indicou, de maneira geral, que um certo número continha cálculos que não tinham sido seguidos pelos seus serviços. Por último, acrescentou que a sua posição definitiva sobre a importância do montante a recuperar e os cálculos finais em que se baseava a ordem de cobrança tinha sido comunicada.

144 Por conseguinte, os fundamentos expostos nos pontos 4.1.1 a 4.1.3 da decisão impugnada não contêm um exame concreto e individual dos documentos do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011 em relação aos quais a Comissão invocou a exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001.

145 Em terceiro lugar, quanto aos fundamentos expostos na conclusão do ponto 4.1 da decisão impugnada, a Comissão invoca vários argumentos, expostos no essencial nos n.ºs 159 a 161 *infra*, à luz dos quais considera que a divulgação dos documentos do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011 em causa «daria ao público uma visão geral [dos seus] métodos de trabalho [...] quando toma uma decisão, [e que] esta situação teria repercussões extremamente negativas [no seu] processo decisório [...] em casos deste tipo». Há que reconhecer que tais fundamentos revestem caráter geral e abstrato e não contêm um exame concreto e individual dos documentos do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011 em relação aos quais a Comissão invocou a exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001.

146 Em quarto lugar, no que toca ao quadro em anexo à decisão impugnada, basta observar que a Comissão indica, no último parágrafo da página 3 da referida decisão, que, «[q]uando um documento não está acessível de forma ilimitada, é feita referência [no referido quadro] ao Regulamento n.º 1049/2001 e às exceções correspondentes».

147 Além disso, como é indicado nos títulos das seis colunas do quadro em anexo à decisão impugnada, a Comissão indicou unicamente nas referidas colunas, no que respeita a cada um dos documentos em causa, o seguinte:

— o seu número (coluna 1);

— a sua data (coluna 2);

— a sua descrição (coluna 3);

— o seu conteúdo e o seu âmbito de aplicação (coluna 4);

— o estatuto da sua divulgação (coluna 5);

— as exceções que lhe são aplicáveis (coluna 6).

148 Assim, nesse quadro, a Comissão descreve de modo sumário o objeto de cada um dos referidos documentos, o estatuto da divulgação por que optou e, em caso de recusa de acesso ilimitado a um documento, o fundamento jurídico de tal recusa. Em contrapartida, não contém nenhuma justificação que permita compreender por que razão a divulgação integral do conteúdo de um documento poderia prejudicar o interesse protegido pela exceção que a Comissão entendeu dever aplicar.

149 Por conseguinte, o quadro em anexo à decisão impugnada não contém um exame concreto e individual dos documentos do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011 em relação aos quais a Comissão invocou a exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001.

150 Resulta do conjunto das considerações acima expostas que, uma vez que a decisão impugnada não contém uma análise concreta e individual da lesão do interesse protegido pelo artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001, que resultaria da divulgação de um dos documentos do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011 enumerados no n.º 134 *supra*, a Comissão, ao recusar expressamente a divulgação dos referidos documentos ao abrigo das referidas disposições, violou estas últimas.

– Considerações acessórias

151 A título acessório, no interesse de uma boa administração da justiça e à luz do objetivo de um tratamento rápido e fácil dos pedidos de acesso aos documentos das instituições em causa prosseguido pelo Regulamento n.º 1049/2001 acima recordado no n.º 68, importa, a fim designadamente de permitir à Comissão tirar todas as consequências úteis do presente acórdão, examinar se, não obstante a conclusão a que se chegou no n.º 150 *supra*, a Comissão podia invocar, no que toca a todos os documentos acima enumerados no n.º 134, por um lado, a exceção prevista nas disposições do artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 e, por outro, para justificar a aplicação da referida exceção, os motivos gerais e abstratos que utilizou para recusar a divulgação dos referidos documentos.

152 Num primeiro momento, à luz da jurisprudência acima recordada no n.º 131, importa examinar se os documentos enumerados no n.º 134 *supra* contêm pareceres na aceção do artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001.

153 Todavia, à luz dos elementos que figuram nos autos do presente processo e não tendo a Comissão procedido a um exame concreto e individual dos documentos do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011 relativamente aos quais invocou as disposições do artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001, o Tribunal não está em condições de se pronunciar sobre a qualificação ou não de parecer de todos os documentos acima enumerados no n.º 134. Por conseguinte, só quando os referidos documentos não contêm manifestamente um parecer, na aceção do artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001, é que, no interesse de uma boa administração da Justiça, o Tribunal se pronunciará sobre a referida qualificação.

154 Assim, no termo da análise da resposta da Comissão à segunda medida de instrução, à luz da jurisprudência recordada no n.º 131 do presente acórdão e das considerações acima expostas no n.º 53, o Tribunal conclui que, entre os documentos enumerados no n.º 134 *supra*, os seguintes documentos não contêm manifestamente pareceres, mas:

— notas sobre conversas telefónicas ou reuniões com a recorrente, ou sobre trocas de informações ou comentários entre agentes a propósito da recorrente, isto é:

— processo 1: os documentos 4/1999 e 7/1999 (subparte 2);

— processo 2: o documento 4/1999;

— processo 4, parte I: os documentos 2/1999, 12/1999, 13/1999, 16/1999, 19/1999 (subparte 1) e 2/2000;

— processo 4, parte II: os documentos 9/1999, 14/1999 e 4/2000 (quadro 1);

— comentários gerais sobre o processo relativo ao contrato LIEN 97-2011, ou seja:

— processo 4, parte I: o documento 4/1999 (quadros 1 e 2);

— processo 4, parte II: os documentos 2/1999 (quadro 2), 2/2000 (quadro 2) e 3/2000 (quadro 2);

— pedidos ou trocas de informações gerais sobre o processo relativo ao contrato LIEN 97-2011, a saber:

— processo 4, parte I: os documentos 8/1999 a 11/1999 e 23/1999;

— processo 4, parte II: os documentos 7/1999, 8/1999, 20/1999 (quadros 2, 3 e 9) e 3/2000 (quadro 2);

— instruções ou comentários gerais sobre a realização de uma auditoria no processo relativo ao contrato LIEN 97-2011, isto é:

— processo 1: o documento 6/1999 (quadro 2);

— processo 4, parte I: os documentos 3/1999 (quadro 2) e 17/1999;

— processo 4, parte II: o documento 12/1999.

155 Por conseguinte, foi de forma manifestamente errada que a Comissão invocou as disposições do artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 para recusar o acesso aos documentos do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011 acima enumerados no n.º 154, na medida em que os referidos documentos não continham manifestamente pareceres na aceção do referido artigo.

156 Num segundo momento, importa determinar se, relativamente aos documentos acima mencionados no n.º 134, com exceção dos enumerados no n.º 154 *supra*, uma vez que não contêm manifestamente pareceres, os fundamentos abstratos e gerais apresentados pela Comissão a respeito desses documentos na decisão impugnada são suscetíveis de confirmar, além de fundamentos concretos e individuais, uma recusa de divulgação dos referidos documentos.

157 No essencial, os ditos fundamentos, tal como referidos nos n.ºs 138, 141 a 143 e 145 *supra*, podem ser agrupados em quatro categorias a seguir definidas.

158 Antes de mais, resulta dos fundamentos apresentados na introdução do ponto 4.1 da decisão impugnada e nos pontos 4.1.1 a 4.1.3 da referida decisão que os documentos em causa contêm opiniões de agentes da União, formuladas por ocasião de consultas e deliberações preliminares, relacionadas com o contrato LIEN 97-2011. Mais precisamente, essas opiniões referem-se a decisões tomadas, por um lado, quanto à realização de uma auditoria e de inquéritos, por outro, quanto à rescisão do referido contrato e à oportunidade de adotar uma ordem de cobrança. Ora, tais opiniões não refletem as posições definitivas adotadas pela Comissão sobre estas três questões.

159 Em seguida, resulta igualmente dos fundamentos expostos na conclusão do ponto 4.1 da decisão impugnada que, a fim de proteger os princípios essenciais em que se baseia o processo decisório da Comissão, nomeadamente o princípio da colegialidade, havia que garantir que os agentes pudessem exprimir livremente as suas opiniões e as suas propostas.

160 Além disso, resulta igualmente dos fundamentos expostos na conclusão do ponto 4.1 da decisão impugnada que a divulgação dos documentos acima enumerados no n.º 134 permitiria ao público conhecer os métodos de trabalho da Comissão quando toma uma decisão. Por conseguinte, isso teria repercussões extremamente negativas no seu processo decisório em processos semelhantes.

161 Por último, decorre dos fundamentos expostos na conclusão do ponto 4.1 da decisão impugnada que a divulgação dos documentos relativos ao modo de cálculo adotado no âmbito do pedido de cobrança envolve um risco previsível para o processo jurisdicional nacional pendente na Bélgica.

162 Em relação a estas quatro categorias de fundamentos gerais e abstratos, em primeiro lugar, o Tribunal considera que o argumento da Comissão segundo o qual os documentos em causa não podem ser divulgados, uma vez que contêm opiniões expressas a título pessoal pelos seus agentes para fins internos, opiniões que se situam numa fase preliminar da decisão final da Comissão e que, de resto, não refletem a posição que acabou por ser por si adotada, colide com a letra do artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001.

163 Com efeito, há que salientar que o artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 admite expressamente que, depois de a decisão ter sido tomada, o acesso a um documento que contenha pareceres destinados a utilização interna no âmbito de deliberações e de consultas preliminares na instituição em causa é facultado, a menos que a divulgação do documento prejudique gravemente o processo decisório da instituição.

164 Ora, no caso vertente, a Comissão limitou-se a alegar que «[o] facto de os documentos em causa relativos à realização de uma auditoria ou à rescisão do contrato terem sido redigidos e distribuídos há muitos anos não se opõe a que seja legítimo esperar que o [seu] processo decisório [...] possa ser seriamente afetado pelas razões acima referidas». Esta justificação, em razão do seu caráter puramente hipotético, é insuficiente à luz da exigência acima recordada no n.º 91 quanto à existência de um risco objetivo concreto e não hipotético de afetação de um interesse protegido.

165 Em segundo lugar, a Comissão não pode sustentar que o facto de tornar públicos os documentos relativos à realização da auditoria e à ordem de cobrança em causa permitiria aos destinatários de fundos da União contornar as regras aplicáveis em matéria de auditoria ou de ordens de cobrança, afetando, portanto, no futuro, de forma extremamente grave, o seu processo decisório.

166 Com efeito, as modalidades de realização de uma auditoria assentam em normas jurídicas e em regras científicas conhecidas dos profissionais, uma vez que são ensinadas nos cursos de formação dos auditores. O mesmo se passa no que respeita às regras de execução de uma ordem de recuperação. Por conseguinte, não se pode sustentar que o conhecimento destas regras afetaria gravemente o processo decisório encerrado no caso vertente, ou até o processo decisório da Comissão em casos semelhantes.

167 Em terceiro lugar, a Comissão também não pode justificar a sua recusa de acesso aos documentos controvertidos pela necessidade de proteger no futuro, em situações semelhantes, os seus agentes contra qualquer pressão exterior e, portanto, o processo decisório em casos semelhantes.

168 Com efeito, admitindo que os documentos controvertidos contêm efetivamente dados relativos aos agentes da Comissão que conviria não divulgar a fim de não expor estes últimos a pressões exteriores, há que referir que, antes de mais, conforme resulta dos nos n.ºs 130 a 132 *supra*, o artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 não tem por objeto proteger dados pessoais suscetíveis, designadamente, de expor agentes a pressões exteriores, mas unicamente certos tipos de

documentos. Em seguida, deve recordar-se que o legislador da União previu, no artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 1049/2001, uma disposição especial que visa expressamente, quando tal seja necessário, restringir a divulgação de dados pessoais a fim de proteger a vida privada e a integridade dos indivíduos.

169 Por conseguinte, a Comissão não pode basear a sua recusa de divulgar esses dados pessoais nas disposições do artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001.

170 Em quarto lugar, há que observar que, contrariamente ao que sustenta a Comissão, o facto de certos documentos se referirem ao cálculo do montante a recuperar, que é objeto de um litígio pendente num órgão jurisdicional nacional belga, não pode constituir um motivo de recusa de divulgação dos referidos documentos do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011.

171 Na verdade, o considerando 16 do Regulamento n.º 1049/2001 prevê que o regime de acesso do público aos documentos das instituições, a que esse regulamento dá execução, é aplicável sem prejuízo do direito de acesso aos documentos de que gozam as autoridades judiciais.

172 Todavia, não resulta das disposições do Regulamento n.º 1049/2001 que o direito de acesso aos documentos de que gozam as autoridades judiciais nacionais permita derrogar a regra geral de acesso do público aos documentos das instituições estabelecida no Regulamento n.º 1049/2001, em particular tendo em conta a jurisprudência acima recordada no n.º 90, segundo a qual as exceções ao referido direito são de interpretação estrita e são enumeradas taxativamente no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001.

173 Assim, no que toca aos documentos relativos ao cálculo do pedido de reembolso, foi erradamente que a Comissão recusou divulgar o respetivo conteúdo com o fundamento de que o referido cálculo é objeto de um litígio pendente num órgão jurisdicional nacional belga.

174 Resulta das considerações acessórias precedentes que nenhum dos quatro fundamentos abstratos e gerais apresentados pela Comissão a respeito dos documentos acima enumerados no n.º 134 pode sustentar, além de motivos concretos e individuais, uma recusa de divulgação dos referidos documentos.

175 Tendo em conta a ilegalidade declarada, a título principal, no n.º 150 *supra*, sem necessidade de examinar os argumentos da recorrente relativos à existência de um interesse público superior, há que julgar procedente o quarto fundamento na totalidade e, consequentemente, a decisão impugnada deve ser anulada na medida em que recusa expressamente facultar à recorrente o acesso aos documentos do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011 acima enumerados no n.º 134, com base na exceção prevista nas disposições do artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001.

Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação do dever de fundamentação

176 A recorrente alega que a Comissão, por um lado, não justificou as razões pelas quais o número de documentos, cujo conteúdo foi declarado parcial ou totalmente alheio ao âmbito do pedido de acesso ilimitado aos documentos do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011, aumentou entre a resposta inicial e a decisão impugnada. Por outro lado, a recorrente considera que a Comissão não explicou, em primeiro lugar, em que fundamento legal se baseia para declarar que certos documentos ou partes de documentos são total ou parcialmente alheios ao âmbito do referido pedido de acesso e, em segundo lugar, as razões pelas quais o processo relativo ao contrato LIEN 97-2011 contém documentos ou partes de documentos que são alheios ao referido objetivo. A recorrente acrescenta que estas incoerências, ou estas contradições, que resultam da decisão impugnada, são claramente indicadas nas duas cartas que enviou ao presidente da Comissão, respetivamente, em 11 de junho de 2010 e 11 de agosto de 2010, em anexo à réplica.

177 A Comissão contesta a procedência do segundo fundamento, afirmando que respeitou o seu dever legal de fundamentação no que toca à aplicação das exceções em que baseou a sua decisão de recusa de acesso completo aos documentos do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011.

178 No caso vertente, importa começar por observar, a título preliminar, que as duas cartas da recorrente dirigidas ao presidente da Comissão, respetivamente, em 11 de junho de 2010 e 11 de agosto de 2010, foram enviadas posteriormente à adoção da decisão impugnada e à apresentação da petição inicial no presente processo. Dado que essas cartas foram redigidas pela própria recorrente, não podem ser consideradas elementos de prova cuja existência a recorrente tenha descoberto no decurso do procedimento. Com efeito, tal qualificação permitiria a uma parte constituir as suas próprias provas e contornar a regra da apresentação das provas pela recorrente na fase da petição, como prevista no artigo 44.º do Regulamento de Processo. Além disso, pela mesma razão, não se pode considerar que, pelo facto de a sua existência se ter revelado no decurso da presente instância, as referidas cartas constituam elementos novos suscetíveis de permitir a apresentação de um fundamento novo, na aceção do artigo 48.º, n.º 2, do Regulamento de Processo.

179 Por conseguinte, há que rejeitar o pedido da recorrente de juntar aos autos do presente processo as duas cartas dirigidas ao presidente da Comissão, respetivamente, em 11 de junho de 2010 e 11 de agosto de 2010.

180 A título principal, há que recordar que resulta da jurisprudência que o dever de fundamentação constitui uma formalidade essencial que deve ser distinguida da questão da procedência da fundamentação, a qual tem a ver com a legalidade substancial do ato controvertido (acórdão do Tribunal Geral de 12 de dezembro de 2007, Akzo Nobel e o./Comissão, T-112/05, Colet., p. II-5049, n.º 94).

181 Além disso, segundo jurisprudência assente, a fundamentação exigida pelo artigo 296.º TFUE deve ser adaptada à natureza do ato em causa e revelar de forma clara e inequívoca o raciocínio da instituição, autora do ato, de forma a permitir aos interessados conhecer as razões da medida adotada e ao juiz da União exercer a sua fiscalização. A exigência de fundamentação deve ser apreciada em função das circunstâncias do caso concreto, designadamente do conteúdo do ato, da natureza dos fundamentos invocados e do interesse que os destinatários ou outras pessoas direta e individualmente afetadas pelo ato podem ter em obter explicações. Não é exigido que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, na medida em que a questão de saber se a fundamentação de um ato satisfaz as exigências do artigo 296.º TFUE deve ser apreciada não só à luz da sua letra mas também do seu contexto e do conjunto das regras jurídicas que regem a matéria em causa (acórdãos do Tribunal de Justiça de 2 de abril de 1998, Comissão/Sytraval e Brink's France, C-367/95 P, Colet., p. I-1719, n.º 63, e Sison/Conselho, referido no n.º 90 *supra*, n.º 80).

182 No que respeita a um pedido de acesso aos documentos, quando a instituição em causa recusa esse acesso, deve demonstrar em cada caso concreto, com base nas informações de que dispõe, que os documentos cujo acesso é requerido estão efetivamente abrangidos pelas exceções enumeradas no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001 (acórdãos do Tribunal Geral de 26 de abril de 2005, Sison/Conselho, T-110/03, T-150/03 e T-405/03, Colet., p. II-1429, n.º 60, e de 17 de maio de 2006, Kallianos/Comissão, T-93/04, ColetFP, pp. I-A-2-115 e II-A-2-537, n.º 90). No âmbito desta jurisprudência, compete à instituição que recusou o acesso a um documento fornecer uma fundamentação que permita compreender e verificar, por um lado, se o documento requerido faz efetivamente parte do domínio objeto da exceção invocada e, por outro, se a necessidade de proteção relativa a essa exceção é real (acórdão de 26 de abril de 2005, Sison/Conselho, já referido, n.º 61).

183 No caso vertente, para apreciar o mérito do segundo fundamento, há que distinguir as três categorias de documentos seguintes:

— os documentos em relação aos quais a Comissão não tomou uma decisão com o fundamento de que, não tendo sido objeto de um pedido confirmativo na aceção do artigo 8.º do Regulamento n.º 1049/2001, estavam fora do âmbito do pedido de acesso em causa;

— os documentos em relação aos quais a Comissão não tomou uma decisão com o fundamento de que, uma vez que não diziam respeito ao contrato LIEN 97-2011, estavam fora do âmbito do pedido de acesso em causa;

— os documentos ou passagens de documentos cujo acesso a Comissão recusou à recorrente com o fundamento de que eram abrangidos por uma das exceções enumeradas no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001.

Documentos em relação aos quais a Comissão não tomou uma decisão com o fundamento de que, não tendo sido objeto de um pedido confirmativo, estavam fora do âmbito do pedido de acesso

184 É pacífico que estes documentos são os outros documentos entregues ao colaborador do Provedor de Justiça, tal como são designados no pedido inicial.

185 Relativamente a tais documentos, há que considerar que o facto de a Comissão não ter tomado uma decisão, quando, como acima se concluiu no n.º 61, resulta expressamente do pedido inicial que a recorrente tinha pedido para obter um acesso ilimitado aos outros documentos entregues ao colaborador do Provedor de Justiça, deve ser qualificada de recusa implícita de acesso, na aceção do artigo 8.º do Regulamento n.º 1049/2001, suscetível de recurso para o Tribunal Geral.

186 Ora, tal recusa implícita tem como consequência, por definição, uma falta absoluta de fundamentação. Daqui resulta que as considerações e afirmações feitas pela Comissão a esse respeito perante o juiz da União, mesmo admitindo que são exatas, não podem sanar essa falta de fundamentação (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 24 de outubro de 1996, Alemanha e o./Comissão, C-329/93, C-62/95 e C-63/95, Colet., p. I-5151, n.º 48, e acórdão do Tribunal Geral de 19 de outubro de 2005, Freistaat Thüringen/Comissão, T-318/00, Colet., p. II-4179, n.º 127). É o que se verifica designadamente no que respeita ao caráter pretensamente impreciso dos termos do pedido inicial. Com efeito, como acima se considerou nos n.ºs 83 e 85, competia nesse caso à Comissão, em conformidade com o artigo 6.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001 e com o princípio da boa administração, convidar a recorrente a definir de forma mais precisa os documentos pedidos, o que, aliás, não fez no caso em apreço.

187 Resulta das considerações precedentes que, no que respeita aos outros documentos entregues ao colaborador do Provedor de Justiça, a decisão impugnada contém uma recusa implícita de acesso a esses documentos solicitados pela recorrente e que essa recusa não cumpre o dever de fundamentação que o artigo 296.º TFUE impõe às instituições da União.

Documentos em relação aos quais a Comissão não tomou uma decisão com o fundamento de que, uma vez que não diziam respeito ao contrato LIEN 97-2011, estavam fora do âmbito do pedido de acesso

188 No que respeita a estes documentos, importa antes de mais assinalar que, em resposta a uma questão colocada pelo Tribunal na audiência, a recorrente confirmou expressamente que o seu pedido de acesso apenas tinha por objeto os documentos que diziam respeito ao contrato LIEN 97-2011. Tendo em conta o objeto do referido pedido, como foi confirmado na audiência pela recorrente, há pois que examinar, com base na resposta da Comissão à segunda medida de instrução, se foi corretamente que

esta considerou que o conteúdo de certos documentos do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011 era total ou parcialmente alheio a este objetivo. A este propósito, importa recordar que os referidos documentos são os mencionados no ponto 3.1 da decisão impugnada.

– Documentos cujo conteúdo é pretensamente totalmente alheio ao âmbito do pedido de acesso

189 Os documentos cujo conteúdo a Comissão considerou ser totalmente alheio ao âmbito do pedido de acesso podem ser identificados, atendendo ao ponto 3.1 da decisão impugnada e ao quadro em anexo à referida decisão, do seguinte modo:

— processo 1: o documento 7/1999, subparte 1 (que corresponde à mensagem de correio eletrónico enviada ao Centro Europeu de Voluntariado em 30 de março de 1999 às 9 h 50 m);

— processo 4, parte I: o documento 6/1999 [unicamente mencionado no quadro em anexo à decisão impugnada (página 5)];

— processo 4, parte II: os documentos 15/1999, 21/1999, 23/1999, 24/1999, 26/1999, 1/2000, 5/2000, 6/2000, 10/2000, 11/2000, 14/2000, 4/2001 e 6/2001.

190 No termo do exame da resposta da Comissão à segunda medida de instrução, o Tribunal verifica, antes de mais, que o conteúdo dos documentos seguintes, referido pela Comissão como sendo totalmente alheio ao objeto do pedido de acesso da recorrente, está pelo contrário relacionado, por um lado, direta ou indiretamente e, por outro, total ou parcialmente, sem que incumba ao Tribunal designar no presente acórdão as passagens em causa nesses documentos, com o objeto do pedido de acesso ao processo do contrato LIEN 97-2011, isto é:

— processo 1: o documento 7/1999, subparte 1;

— processo 4, parte I: o documento 6/1999;

— processo 4, parte II: os documentos 15/1999, 21/1999, 24/1999, 26/1999, 1/2000, 10/2000 e 6/2001.

191 Em seguida, no que se refere ao documento 23/1999 do processo 4, parte II, do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011, o Tribunal conclui que, contrariamente ao que a Comissão indicou na página 12 do quadro em anexo à decisão impugnada, o seu conteúdo não tem exclusivamente por objeto uma reunião que não era relativa ao contrato LIEN 97-2011. Com efeito, embora isso seja o caso da segunda subparte do referido documento, que começa por «Now, an other very important issue», ao invés, o conteúdo da primeira subparte do mesmo documento, que começa após a introdução «Dear Isabella», tem por objeto o contrato LIEN 97-2011.

192 Do mesmo modo, quanto ao documento 6/2000 do processo 4, parte II, do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011, o Tribunal verifica que esse documento contém, por um lado, uma primeira subparte que reproduz uma mensagem de correio eletrónico que não se refere ao contrato LIEN 97-2011 e, por outro, uma segunda subparte que contém notas manuscritas. Essas notas são suficientemente legíveis para poder identificar a cronologia de acontecimentos relacionados com o contrato LIEN 97-2011. Além disso, alguns dos referidos acontecimentos são descritos no documento 23/1999 do processo 4, parte I, do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011, tendo esse documento sido tornado público, com exceção da linha 49 do quadro que contém. Por conseguinte, só o conteúdo da primeira subparte do documento 6/2000 do processo 4, parte II, do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011 tem por objeto uma questão alheia ao objeto do pedido de acesso da recorrente.

193 Por último, no que toca aos documentos seguintes, o Tribunal considera que foi com razão que a Comissão considerou que o seu conteúdo era totalmente alheio ao objeto do pedido de acesso da recorrente: processo 4, parte II: os documentos 5/2000, 11/2000, 14/2000 e 4/2001.

194 Resulta das constatações precedentes que, no que respeita aos documentos acima enumerados no n.º 190, ao documento 23/1999 (subparte 1) do processo 4, parte II, e ao documento 6/2000 (subparte 2) do processo 4, parte II, há que considerar que, à semelhança da conclusão a que se chegou no n.º 187 *supra*, a decisão impugnada contém uma recusa implícita de acesso a esses documentos solicitados pela recorrente e que essa recusa não cumpre o dever de fundamentação que o artigo 296.º TFUE impõe às instituições da União.

– Documentos cujo conteúdo é pretensamente parcialmente alheio ao âmbito do pedido de acesso

195 Estes documentos podem ser identificados, à luz do ponto 3.1 da decisão impugnada e do quadro em anexo à referida decisão, do seguinte modo:

— processo 1: os documentos 1/1999, 2/1999 e 6/1999;

— processo 2: os documentos 1/1999 e 5/1999;

— processo 4, parte I: os documentos 1/1999, 3/1999 (quadro 1), 14/2001 (quadro 4) e 19/2001 (quadros 1 e 2);

— processo 4, parte II: os documentos 1/1999, 2/1999, 5/1999, 12/1999, 18/1999, 20/1999, 22/1999, 2/2000 a 4/2000, 8/2000, 9/2000 e 9/2001.

196 No termo do exame da resposta da Comissão à segunda medida de instrução, o Tribunal verifica que o conteúdo dos documentos seguintes, referido pela Comissão como sendo pretensamente alheio ao objeto do pedido de acesso da recorrente, está pelo contrário relacionado, direta ou indiretamente, com o contrato LIEN 97-2011:

— processo 1: os documentos 2/1999 e 6/1999 (quadro 1);

— processo 2: o documento 1/1999;

— processo 4, parte I: os documentos 3/1999 (quadro 1), 14/2001 (quadro 4) e 19/2001 (quadros 1 e 2);

— processo 4, parte II: os documentos 1/1999 (quadro 1), 12/1999, 3/2000 (quadro 3), 8/2000 e 9/2001 (quadro 4).

197 Em contrapartida, o Tribunal considera que foi com razão que a Comissão considerou que o conteúdo dos documentos seguintes era alheio ao objeto do pedido de acesso:

— processo 1: o documento 1/1999;

— processo 2: o documento 5/1999;

— processo 4, parte I: o documento 1/1999;

— processo 4, parte II: os documentos 1/1999 (quadros 2 a 4), 2/1999 (quadros 1 e 3), 5/1999, 18/1999 (quadro 3), 20/1999 (quadro 11), 22/1999, 2/2000 (quadros 1 e 3), 3/2000 (quadro 1), 4/2000 (quadro 2) e 9/2000.

198 Resulta das constatações precedentes que, no que respeita aos documentos acima enumerados no n.º 196, há que considerar que, à semelhança da conclusão a que se chegou no n.º 187 *supra*, a decisão impugnada contém uma recusa implícita de acesso a esses documentos solicitados pela recorrente e que essa recusa não cumpre o dever de fundamentação que o artigo 296.º TFUE impõe às instituições da União.

Documentos cujo acesso a Comissão recusou à recorrente com o fundamento de que eram abrangidos por uma das exceções enumeradas no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001

199 Quanto ao conteúdo destes documentos, há que começar por recordar que a Comissão, para recusar o seu acesso à recorrente, se baseou nas disposições do artigo 4.º, n.º 1, alínea b), e n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001.

200 Na verdade, a decisão impugnada contém, sob o título 4, «Motivos de recusa», uma exposição do conjunto das razões pelas quais a Comissão considerou que a divulgação do conteúdo dos documentos em causa teria prejudicado os objetivos protegidos, respetivamente, pelo artigo 4.º, n.º 1, alínea b), e pelo artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 e que tal divulgação devia, consequentemente, ser recusada ao abrigo dos referidos artigos.

201 Todavia, como foi acima recordado no n.º 181, a fundamentação exigida deve designadamente permitir ao juiz da União exercer a sua fiscalização. Além disso, à luz da jurisprudência referida no n.º 182 *supra*, importa verificar se os documentos em relação aos quais a Comissão invocou as disposições do artigo 4.º, n.º 1, alínea b), e n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 fazem efetivamente parte do domínio objeto da exceção invocada e, por outro, se a necessidade de proteção relativa a essa exceção é real.

202 Em primeiro lugar, no que respeita aos documentos em relação aos quais a Comissão invocou a exceção prevista no artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 1049/2001, decorre das constatações acima efetuadas nos n.ºs 106 e 110 que esses documentos fazem efetivamente parte do domínio abrangido por essa exceção. Além disso, decorre dos n.ºs 97 a 126 *supra* que o Tribunal pôde exercer a sua fiscalização jurisdicional sobre a decisão impugnada na parte relativa aos referidos documentos. Por conseguinte, no que respeita a estes últimos, a Comissão cumpriu o dever de fundamentação que o artigo 296.º TFUE impõe às instituições da União.

203 Em segundo lugar, no que respeita aos documentos em relação aos quais a Comissão invocou a exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001, não obstante o facto de o Tribunal ter concluído, no n.º 155 *supra*, que os documentos acima enumerados no n.º 154 não constituem manifestamente pareceres, na aceção desta disposição, impõe-se reconhecer, por outro lado, que a Comissão não indicou, contrariamente ao que é exigido pela jurisprudência acima referida no n.º 182, em que é que esses documentos continham, em seu entender, tais pareceres. Por conseguinte, a recusa de divulgação dos documentos enumerados no n.º 154 *supra* não cumpre o dever de fundamentação que o artigo 296.º TFUE impõe às instituições da União.

204 Em contrapartida, no que respeita aos documentos, diferentes dos acima enumerados no n.º 154, em relação aos quais a Comissão invocou a exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001, decorre dos fundamentos expostos nos n.ºs 134 a 174 *supra*, no que respeita ao quarto fundamento, que, não obstante a ilegalidade declarada a título principal, por um lado, os referidos documentos fazem efetivamente parte do domínio abrangido pela referida exceção e, por outro, que o Tribunal pôde exercer a sua fiscalização jurisdicional sobre a decisão impugnada na parte relativa aos referidos documentos. Por conseguinte, no que respeita a estes últimos, a Comissão cumpriu o dever de fundamentação que o artigo 296.º TFUE impõe às instituições da União.

205 Resulta do conjunto das conclusões acima tiradas nos n.os 187, 194, 198, 203 e 204 que há que acolher parcialmente o segundo fundamento.

206 Decorre das conclusões acima tiradas, respetivamente, nos n.os 87, 126, 175 e 205 que o recurso é parcialmente procedente e que, por essa razão, a decisão impugnada deve ser anulada na medida em que, em primeiro lugar, recusa implicitamente facultar o acesso aos outros documentos entregues ao colaborador do Provedor de Justiça e, em segundo lugar, recusa expressamente facultar o acesso aos documentos do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011 referidos nos n.os 106, 134, 190 e 196 *supra*.

Quanto às despesas

207 Nos termos do artigo 87.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento de Processo, se cada parte obtiver vencimento parcial, o Tribunal pode determinar que as despesas sejam repartidas entre as partes ou que cada uma das partes suporte as suas próprias despesas.

208 Nas circunstâncias do caso vertente, tendo em conta que a Comissão foi vencida na maior parte dos seus pedidos, uma justa apreciação da causa leva a que a Comissão seja condenada a suportar as suas próprias despesas e oito décimos das despesas da recorrente.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Quarta Secção)

decide:

1) A decisão da Comissão Europeia de 29 de abril de 2010 é anulada na medida em que recusa implicitamente facultar o acesso aos documentos que entregou ao colaborador do Provedor de Justiça Europeu, diferentes dos identificados por este último nos processos 1 a 4 do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011.

2) A decisão da Comissão de 29 de abril de 2010 é igualmente anulada na parte em que recusa expressa e implicitamente facultar o acesso aos documentos do processo relativo ao contrato LIEN 97-2011 referidos nos n.os 106, 134, 194 e 196 do presente acórdão.

3) É negado provimento ao recurso quanto ao restante.

4) A Comissão suportará as suas próprias despesas e oito décimos das despesas da Internationaler Hilfsfonds eV.

Pelikánová Jürimäe Van der Woude

Assinaturas

Índice

Factos na origem do litígio 1

Tramitação do processo 5

Pedidos das partes 6

Quanto à admissibilidade do conteúdo das cartas apresentadas pela recorrente na Secretaria do Tribunal Geral em 29 de julho de 2010 e 11 de julho de 2011 6

Quanto ao mérito 7

Observações preliminares 8

Quanto ao primeiro fundamento, relativo, no essencial, a um erro manifesto de apreciação quanto à determinação do objeto do pedido inicial e, consequentemente, a uma violação do dever que incumbia à Comissão de examinar de modo completo o referido pedido 9

Quanto ao objeto do pedido inicial 10

Quanto à legalidade da falta de decisão da Comissão sobre o pedido de acesso ilimitado aos outros documentos entregues ao colaborador do Provedor de Justiça 11

Quanto ao terceiro e quarto fundamentos, relativos, respetivamente, à violação do disposto no artigo 4.º, n.º 1, alínea b), e do artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 14

Considerações preliminares 14

Quanto ao terceiro fundamento, relativo à violação das disposições do artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 1049/2001 15

Quanto ao quarto fundamento, relativo à violação das disposições do artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 19

— Considerações principais 20

— Considerações acessórias 23

Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação do dever de fundamentação 26

Documentos em relação aos quais a Comissão não tomou uma decisão com o fundamento de que, não tendo sido objeto de um pedido confirmativo, estavam fora do âmbito do pedido de acesso 28

Documentos em relação aos quais a Comissão não tomou uma decisão com o fundamento de que, uma vez que não diziam respeito ao contrato LIEN 97-2011, estavam fora do âmbito do pedido de acesso 28

— Documentos cujo conteúdo é pretensamente totalmente alheio ao âmbito do pedido de acesso 29

— Documentos cujo conteúdo é pretensamente parcialmente alheio ao âmbito do pedido de acesso 30

Documentos cujo acesso a Comissão recusou à recorrente com o fundamento de que eram abrangidos por uma das exceções enumeradas no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001 31

Quanto às despesas 32