COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 29.7.2019
COM(2019) 356 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO

sobre a aplicação em 2018 do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão

Índice

INTRODUÇÃO 2

I. Programa em prol de uma maior transparência 2

II. Acesso aos documentos 7

1. Registos e sítios Internet 8

2. Cooperação com outras instituições sujeitas ao Regulamento (CE) n.º 1049/2001 9

3. Análise dos pedidos de acesso 9

3.1. Número de pedidos (ver anexo – quadros 3 e 4) 9

3.2. Percentagem de pedidos por Direção-Geral/Serviço da Comissão Europeia (ver anexo – quadro 5) 11

3.3. Categoria socioprofissional dos requerentes (anexo – quadro 6) 12

3.4. Origem geográfica dos requerentes (anexo – quadro 7) 14

4. Aplicação de exceções ao direito de acesso 15

4.1. Tipos de acesso concedido (anexo – quadros 8 e 9) 15

4.2. Exceções invocadas para o direito de acesso (anexo – quadro 10) 16

4.2.1. Fase inicial 16

4.2.2. Fase confirmativa 18

5. Queixas à Provedora de Justiça Europeia 19

6. Controlo judicial 19

6.1. Tribunal de Justiça 19

6.2. O Tribunal Geral 20

6.2.1. Esclarecimentos sobre algumas regras processuais 21

6.2.2. Esclarecimentos sobre algumas regras substantivas 24

6.2.3. Esclarecimentos sobre a interação do regulamento com outros instrumentos 29

6.3. Novos processos judiciais pendentes 32

CONCLUSÕES 32

INTRODUÇÃO

Em 2018, a Comissão Europeia tomou medidas importantes para, de uma forma pró-ativa, cumprir os firmes compromissos que assumiu de aumentar a transparência e a responsabilização, por forma a reforçar a confiança dos cidadãos europeus nos processos das instituições da UE.

Uma das pedras angulares necessárias para concretizar esta ambição é o esforço envidado pela Comissão Europeia em fomentar o exercício efetivo do direito dos cidadãos de acederem aos documentos que se encontram na posse das instituições da UE[1].

Este direito está consagrado no artigo 42.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE, no artigo 15.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da UE e no Regulamento (CE) n.º 1049/2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão[2].

O artigo 17.º, n.º 1, do referido regulamento prevê que cada instituição publique anualmente um relatório sobre a aplicação do regulamento no ano anterior.

O presente relatório anual relativo ao ano de 2018 apresenta, em primeiro lugar, uma síntese das iniciativas da Comissão Europeia em prol de uma maior transparência (*infra* I). Em segundo lugar, o relatório identifica as principais tendências e os principais aspetos dos pedidos de acesso aos documentos apresentados no âmbito do Regulamento (CE) n.º 1049/2001, bem como as respetivas respostas por parte da instituição. O relatório também analisa os acórdãos proferidos pelos tribunais europeus e as conclusões da Provedora de Justiça Europeia em relação à aplicação do regulamento pela Comissão Europeia (*infra* II).

I. Programa em prol de uma maior transparência

A grande determinação com que procura aproximar os cidadãos do seu processo decisório faz com que a Comissão Europeia esteja constantemente a explorar novos métodos e novas medidas para reforçar a transparência.

Em 2018, a Comissão Europeia envidou esforços específicos para aumentar ainda mais a transparência de todas as suas atividades principais, esforços esses que passaram por melhorar o processo legislativo e a execução das políticas e estabelecer contactos com partes interessadas e grupos de pressão. Apresentam-se em seguida alguns exemplos ilustrativos destes esforços abrangentes.

Legislar Melhor

Em consonância com o objetivo de incutir mais transparência ao trabalho das instituições da UE e aos esforços continuados para tornar a tomada de decisão na UE mais próxima

[1] Os beneficiários do direito de acesso aos documentos são os cidadãos da UE e as pessoas que residem ou têm a sua sede social num Estado-Membro. Dele beneficiam igualmente os cidadãos e as pessoas coletivas de países terceiros que não residam ou não tenham a sua sede social num Estado-Membro.

[2] Jornal Oficial L 145 de 31.5.2001, p. 43 (doravante designado por «Regulamento (CE) n.º 1049/2001»).

dos cidadãos, a Comissão Europeia contribuiu ativamente em 2018 para o crescimento do *Registo Interinstitucional dos Atos Delegados* lançado em 12 de dezembro de 2017[3].

A instituição também apoiou os esforços em curso para tornar o processo legislativo mais transparente e acessível através, entre outros, da melhoria do EUR-Lex e em conformidade com o Acordo Interinstitucional sobre Legislar Melhor (como a base de dados legislativa conjunta). O portal «Dê a sua opinião» da Comissão Europeia disponibiliza um ponto de entrada único baseado na Web para que os cidadãos e as partes interessadas conheçam as atividades de elaboração de políticas da instituição e apresentem os seus comentários, pontos de vista e outras informações.

Por último, a Comissão Europeia realizou um *exercício de inventariação* das suas políticas que visaram melhorar a regulamentação ao longo de 2018. As conclusões do exercício foram apresentadas numa comunicação em abril de 2019, que identificou os domínios onde ainda é possível melhorar[4].

O novo Regulamento sobre a Proteção de Dados para as instituições e os órgãos da UE

Em 2018, a transparência foi elevada a princípio orientador ao abrigo das novas regras sobre a proteção de dados para as instituições e os órgãos da UE.

A adoção do Regulamento (UE) 2018/1725[5] representa outro avanço crucial no desenvolvimento de um quadro abrangente na UE que garanta a transparência.

O Regulamento (UE) 2018/1725, que entrou em vigor em 11 de dezembro de 2018, inclui uma secção totalmente dedicada à transparência. Neste quadro, a transparência obriga a que as instituições e os órgãos da UE procedam ao tratamento dos dados pessoais de forma transparente, comunicando e fornecendo informações em relação ao tratamento dos dados pessoais dos indivíduos afetados de forma concisa, transparente, inteligível e facilmente acessível.

O novo regulamento reforça consideravelmente os direitos dos indivíduos enquanto titulares de dados. Ao abrigo das suas regras, as instituições e os órgãos não têm apenas de garantir a conformidade com o princípio da transparência, são também responsáveis por comprovar essa conformidade.

O novo Código de Conduta dos membros da Comissão Europeia

[3] No seguimento do acordo entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão sobre o Acordo Interinstitucional sobre Legislar Melhor, de 15 de março de 2016.

[4] Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: «Legislar melhor: fazer o ponto da situação e honrar os nossos compromissos», COM(2019)178 disponível em: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-taking-stock_en_0.pdf

[5] Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2018, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos e organismos da União e à livre circulação desses dados, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 45/2001 e a Decisão n.º 1247/2002/CE (Jornal Oficial L 295 de 21.11.2018, p. 39, doravante designado por «Regulamento (UE) 2018/1725»).[6] Decisão da Comissão, 31 de janeiro de 2018, relativa ao Código de Conduta dos membros da Comissão Europeia, C(2018) 700 final, Jornal Oficial C 65 de 21.2.2018, p. 7; doravante «Código de Conduta dos membros da Comissão Europeia».

Em 2018, a Comissão Europeia adotou formalmente um novo Código de Conduta destinado aos seus membros.[6] O novo código entrou em vigor no dia 1 de fevereiro de 2018. Substitui o anterior Código de Conduta dos Comissários de 20 de abril de 2011.

O código contém elementos concebidos para aumentar a transparência em relação aos membros da Comissão em domínios específicos. O código prevê *regras específicas aplicáveis às reuniões externas dos membros da Comissão*. De acordo com essas regras[7], os membros da Comissão e os membros dos seus gabinetes só participam em reuniões com organizações ou trabalhadores independentes que estejam registados no Registo de Transparência[8]. Além disso, devem tornar públicas as informações relativas a essas reuniões[9].

O novo código também introduz uma nova disposição segundo a qual a Comissão Europeia terá de publicar, de dois em dois meses, *uma síntese das despesas com as deslocações em serviço de cada membro*[10]. A primeira publicação ocorreu no final de fevereiro de 2018 e as despesas com deslocações em serviço de cada membro têm desde então sido pró-ativamente publicadas de dois em dois meses.

Para além disso, e em consonância com os requisitos do novo Código de Conduta, as novas *declarações de interesses* de todos os membros da Comissão são agora publicadas em simultâneo numa versão PDF assinada no respetivo sítio Web de cada membro da Comissão e numa versão legível por máquina no sítio Web Europa[11].

Por último, num espírito de transparência e de responsabilização, a Comissão Europeia comprometeu-se a publicar *relatórios anuais* sobre a aplicação do novo Código de Conduta.

De um ponto de vista mais geral, a transparência em relação à ética dos membros da Comissão e dos antigos membros da Comissão é garantida através de uma *página Web específica no domínio Europa*[12].

O Registo de Transparência

O Registo de Transparência continuou a crescer a um ritmo estável e, em dezembro de 2018, continha mais de 11 900 entradas: mais 5 000 do que quando o Presidente Juncker iniciou funções, e com 2 762 novas entradas ao longo do ano[13]. Todos aqueles que se

[6] Decisão da Comissão, 31 de janeiro de 2018, relativa ao Código de Conduta dos membros da Comissão Europeia, C(2018) 700 final, Jornal Oficial C 65 de 21.2.2018, p. 7; doravante «Código de Conduta dos membros da Comissão Europeia».
[7] Artigo 7.º, n.º 1, do Código de Conduta dos membros da Comissão Europeia.
[8] Criado nos termos do Acordo Interinstitucional sobre esta matéria entre o Parlamento Europeu e a Comissão em 16 de abril de 2014.
[9] Artigo 7.º, n.º 2, do Código de Conduta dos membros da Comissão Europeia. (As referidas informações devem ser tornadas públicas em conformidade com a Decisão da Comissão, de 25 de novembro de 2014, sobre a divulgação de informações relativas às reuniões mantidas entre membros da Comissão e organizações ou trabalhadores independentes.)
[10] Artigo 6.º, n.º 2, do Código de Conduta dos membros da Comissão Europeia.
[11] https://ec.europa.eu/info/files/machine-readable-versions-all-declarations-interests_en.
[12] https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/codes-conduct/ethics-and-integrity-eu-commissioners_pt
[13] http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/openFile.do?fileName=ar_2018_en.pdf

registam inscrevem-se num Código de Conduta comum, desde o início do mandato da Comissão Juncker.

Os esforços para melhorar a qualidade geral dos dados incluídos no Registo de Transparência intensificaram-se em 2018, o que produziu resultados tangíveis. Foi acrescentada automaticamente uma nova função que fornece uma lista de quaisquer reuniões realizadas entre as entidades registadas e os membros da Comissão, os membros dos seus gabinetes ou diretores-gerais desde dezembro de 2014. Foram realizadas várias atividades de formação interna e comunicação externa com vista a sensibilizar para o Registo de Transparência e promover a sua utilização.

As discussões entre as três instituições sobre a proposta da Comissão Europeia de estabelecer um Acordo Interinstitucional para tornar obrigatório o Registo de Transparência continuaram.

Contudo, não foi possível chegar a um acordo no que toca a fazer com que as reuniões entre os decisores políticos e os representantes dos interesses dependessem do registo no Registo de Transparência — um ponto que a Comissão considera crucial. Por conseguinte, a instituição instou o Parlamento Europeu e o Conselho a explorarem opções que permitam aplicar a regra «não havendo registo, não há reunião».

Transparência quanto ao Brexit da UE

Em 2018, a Comissão Europeia continuou a empenhada em cumprir o seu compromisso de garantir a maior abertura possível em relação às negociações sem precedentes de saída do Reino Unido da UE[14].

O nível de transparência sem precedentes que a Comissão Europeia conseguiu alcançar foi tal que mereceu o elogio da Provedora de Justiça Europeia, quando esta deu por concluída a sua iniciativa estratégica de dois longos anos relativa às negociações sobre a saída do Reino Unido da União Europeia. A Provedora de Justiça Europeia concluiu que, para além de constituir uma boa prática administrativa, o elevado nível de transparência fez aumentar a legitimidade dos negociadores da UE e contribuiu para manter a unidade da União Europeia[15].

No cômputo geral, de 2017 a 2018, a Comissão Europeia publicou pró-ativamente no seu sítio Web *mais de 100 documentos de negociação* com vista a garantir o escrutínio público e a inclusão dos pontos de vista das partes interessadas. Estes documentos apresentaram os progressos das negociações e permitiram que o público acompanhasse a evolução das várias versões dos documentos.

Refletindo sobre este esforço sem precedentes, o negociador chefe da Comissão Europeia, Michel Barnier, reconheceu que essa transparência se deveu «aos cidadãos, às empresas, às regiões e a todos os que foram afetados pela decisão do Reino Unido de sair da UE». Foi «fundamental para construir posições claras, sólidas e unidas com os 27 Estados-Membros e o Parlamento».

[14] Em conformidade com as orientações do Conselho Europeu.
[15] Nota final sobre a iniciativa estratégica com a Comissão Europeia relativa às negociações sobre a saída do Reino Unido da UE, https://www.ombudsman.europa.eu/pt/correspondence/en/109825.

Transparência reforçada: projetos-piloto e iniciativas

Em 2018, a Comissão Europeia explorou outros projetos-piloto inovadores concebidos para reforçar a transparência. Por exemplo, em abril de 2018, a *Direção-Geral da Saúde e Segurança dos Alimentos*, da Comissão Europeia, lançou um projeto-piloto destinado a aumentar a transparência das suas atividades. No âmbito do projeto, os documentos eletrónicos sobre pesticidas e biocidas que são (total ou parcialmente) divulgados no seguimento de um pedido nos termos do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 são publicados em linha. Por conseguinte, esses documentos deixam de ser enviados fisicamente aos requerentes que apresentaram o pedido, passando estes a receber uma hiperligação para a página Web.

Esta página Web criada especificamente para a publicação dos documentos divulgados nos termos do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 está acessível a todos[16], fazendo com que os documentos publicados fiquem instantaneamente à disposição do público em geral e do requerente.

Prevê-se a continuação do projeto-piloto na primeira metade de 2019.

Em 2018, a transparência e a participação do público continuaram a ser elementos essenciais no âmbito da *política comercial*, por forma a garantir a democracia, a confiança do público e a responsabilização. No âmbito do compromisso em relação à transparência que a Comissão Europeia assumiu na nova estratégia comercial da UE intitulada «Comércio para Todos», a Comissão Europeia continuou, em 2018, a publicar numa página Web específica para o efeito os textos das negociações, bem como os relatórios das últimas rondas dos acordos comerciais existentes na UE e das negociações comerciais em curso com países não pertencentes à UE[17].

Outro elemento importante no contacto com a sociedade civil é o denominado processo de «avaliação do impacto da sustentabilidade». Este instrumento específico do comércio foi desenvolvido para apoiar as negociações comerciais. É liderado por consultores externos independentes que analisam os potenciais impactos económicos, sociais, de direitos humanos e ambientais de eventuais acordos comerciais. A avaliação do impacto da sustentabilidade é um processo altamente participativo.

Além disso, em 2018, a Comissão Europeia continuou a organizar iniciativas e ações no âmbito do programa «*Europa para os Cidadãos*». Este programa criado para o período 2014-2020 é um instrumento importante para incentivar os cidadãos da UE a estarem mais bem informados, a participarem no debate e a desempenharem um papel mais ativo no desenvolvimento da UE.

Além disso, no dia 12 de dezembro de 2018, a proposta da Comissão Europeia de rever a *Iniciativa de Cidadania Europeia* recebeu o aval político do Parlamento Europeu e do Conselho. Sendo uma prioridade política da Comissão Juncker, a Iniciativa de Cidadania Europeia é uma forma única e inovadora que os cidadãos têm de moldar a Europa ao desencadearem uma proposta legislativa por parte da Comissão Europeia uma vez recolhidas um milhão de assinaturas. A Iniciativa de Cidadania, após a sua reforma,

[16] Consultar https://webgate.ec.europa.eu/dyna/extdoc/
[17] Consultar http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1395

passará a ser mais fácil de utilizar, por forma a promover o reforço da participação democrática ao nível da União Europeia.

Em suma, em 2018, a Comissão Europeia continuou a publicar de forma pró-ativa e acessível um grande leque de informações e documentos. Em simultâneo, a instituição procurou constantemente explorar novas ferramentas concebidas para aumentar a transparência do conjunto das suas atividades e para envolver os cidadãos no processo democrático. Os exemplos supramencionados servem apenas para ilustrar alguns dos esforços da instituição para fomentar a transparência no sentido mais lato do termo.

II. Acesso aos documentos

O direito de acesso aos documentos, consagrado no artigo 15.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e no Regulamento (CE) n.º 1049/2001, continua a ser em 2018 uma das pedras angulares da agenda da transparência da Comissão Europeia.

O direito de acesso aos documentos das instituições por parte do público está relacionado com a natureza democrática dessas instituições[18]. O Regulamento (CE) n.º 1049/2001 reflete a intenção expressa no artigo 1.º, segundo período, do Tratado da UE de assinalar uma nova etapa no processo de criação de uma união cada vez mais próxima de povos da Europa, em que as decisões são tomadas de forma tão aberta e tão próxima dos cidadãos quanto possível[19]. Este objetivo encontra-se reiterado no artigo 10.º do Tratado da UE.

Neste contexto, em 2018, a Comissão Europeia forneceu acesso a um vasto leque de documentos na sua posse, no seguimento de pedidos específicos apresentados nos termos do regulamento. Este acesso complementou a publicação pró-ativa da instituição de um manancial de informações e documentação sobre os seus variados registos e páginas Web.

O presente relatório apresenta uma visão geral da forma como a Comissão Europeia aplicou o regulamento no ano de 2018. Baseia-se em dados estatísticos, que são apresentados de forma resumida no anexo[20].

As estatísticas indicam o número de pedidos recebidos e as respostas dadas, em 2018. Também fornecem dados mais rigorosos sobre as estatísticas recolhidas nos anos anteriores, no seguimento das subsequentes correções periódicas de codificação[21].

Tal como em anos anteriores, as estatísticas não refletem a quantidade de documentos solicitados ou (parcialmente) divulgados, que foi muito superior. Os requerentes podem solicitar acesso a um único documento, mas é mais frequente pedirem o acesso a um grande número de documentos ou até a processos completos relativos a um tema ou procedimento específico.

[18] Consultar o considerando 2 no preâmbulo do Regulamento (CE) n.º 1049/2001.
[19] Consultar o considerando 1 no preâmbulo do Regulamento (CE) n.º 1049/2001.
[20] Salvo indicação em contrário, as estatísticas apresentadas no presente relatório baseiam-se nos dados extraídos das aplicações informáticas da Comissão Europeia em 31 de dezembro de 2018, atualizadas no seguimento de subsequentes correções de codificação. As percentagens na parte descritiva do relatório são arredondadas para a casa decimal mais próxima.
[21] Por esta razão, os valores apresentados no presente relatório e nos relatórios anteriores podem divergir ligeiramente.

Resumidamente, as estatísticas mostram que os documentos solicitados foram total ou parcialmente divulgados em mais de 80 % do 6 912 casos na fase inicial, tendo sido concedido um acesso mais alargado ou mesmo total em quase 41 % dos 288 casos objeto de reexame na fase de confirmação. Os dados confirmam não apenas a abertura da Comissão Europeia, mas também a importância do direito de acesso aos documentos como parte da política geral de transparência da instituição.

Recursos

Na Comissão Europeia, o tratamento dos pedidos de acesso inicial a documentos é feito numa base descentralizada pelas várias direções-gerais e serviços da Comissão. Cada direção-geral e serviço designa, pelo menos, um perito jurídico para esta função, que atua como «coordenador do acesso a documentos».

Dependendo da dimensão do serviço e do número de pedidos recebidos, os «coordenadores do acesso a documentos» recebem geralmente o apoio de algum pessoal, sendo-lhes confiada a coordenação das versões preliminares das respostas com as unidades responsáveis pelos domínios políticos subjacentes.

Os pedidos confirmativos são tratados pelo Secretariado-Geral, por forma a assegurar um reexame administrativo independente da resposta dada na fase inicial.

Uma equipa específica dentro da Unidade de Transparência, Gestão de Documentos e Acesso a Documentos do Secretariado-Geral dedica-se exclusivamente à tarefa de assegurar a coordenação e a aplicação uniforme das regras específicas de aplicação do Regulamento (CE) n.º 1049/2001. Essa equipa é composta por vários relatores responsáveis pelos processos e pessoal que presta apoio administrativo. Além de responsável pelo reexame das respostas iniciais, a Unidade presta orientação horizontal, formação e aconselhamento a todas as direções-gerais e serviços da Comissão Europeia sobre a aplicação do referido regulamento. Gere igualmente o sistema informático a nível da Comissão Europeia para o tratamento de pedidos iniciais e confirmativos de acesso a documentos, que se encontra atualmente a ser modernizado.

O número crescente de novos pedidos de acesso a documentos desde a entrada em vigor do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 e o imperativo de maior transparência no domínio do acesso público aos documentos evidenciam a necessidade de afetar recursos humanos e informáticos suficientes à Comissão Europeia, a fim de assegurar o tratamento eficiente dos pedidos de acesso a documentos e obter os melhores resultados para os cidadãos.

1. REGISTOS E SÍTIOS INTERNET

Em 2018, foram acrescentados 19 582 novos documentos ao registo de documentos da Comissão[22] (ver anexo – quadro 1), abrangidos pelas categorias C, COM, JOIN, OJ, PV, SEC ou SWD[23].

[22] Número semelhante ao de 2016 (18 523).

[23] Designadamente, C: atos autónomos da Comissão; COM: propostas legislativas da Comissão e documentos transmitidos às outras instituições, com os respetivos documentos preparatórios; JOIN: atos adotados conjuntamente pela Comissão e pelo Alto Representante; OJ: ordens de trabalhos das reuniões da Comissão; PV: atas das reuniões da Comissão; SEC: documentos da Comissão que não podem ser atribuídos a nenhuma das demais séries. SWD: documentos de trabalho dos serviços da Comissão.

Em 2018, o sítio Web «Acesso aos Documentos» no domínio *Europa*[24] registou 6 458 visitantes e 8 652 páginas visualizadas (ver anexo – quadro 2)[25].

As duas plataformas continuam a ser ferramentas de pesquisa úteis que permitem a participação mais estreita e ativa dos cidadãos no processo decisório, bem como a promoção da política de acesso a documentos da Comissão Europeia.

2. COOPERAÇÃO COM OUTRAS INSTITUIÇÕES SUJEITAS AO REGULAMENTO (CE) N.º 1049/2001

O artigo 15.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 prevê que as instituições devem desenvolver boas práticas administrativas tendo em vista facilitar o exercício do direito de acesso garantido pelo regulamento. O artigo 15.º, n.º 2, prevê o estabelecimento de um comité interinstitucional tendo em vista estudar as melhores práticas, abordar eventuais diferendos e debater as futuras evoluções em matéria de acesso do público aos documentos.

Em conformidade com as duas disposições supramencionadas, em 2018, o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia continuaram a realizar reuniões técnicas periódicas ao nível administrativo. No âmbito dessas reuniões, as instituições partilham experiências, desenvolvem boas práticas e garantem a aplicação coerente do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça Europeu.

3. ANÁLISE DOS PEDIDOS DE ACESSO

3.1. Número de pedidos (ver anexo – quadros 3 e 4)

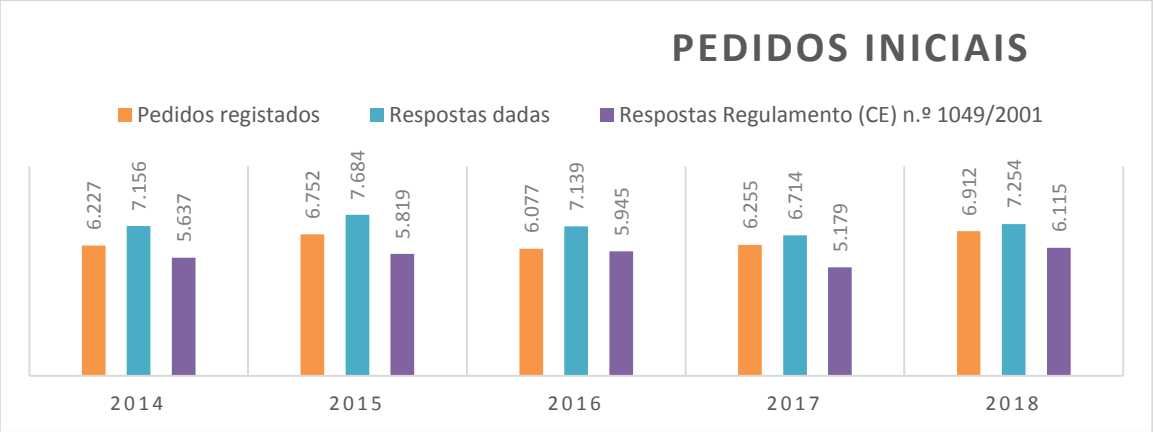
Tal como ilustra o gráfico abaixo, em 2018, o número de **pedidos iniciais** totalizou **6 912**. Este valor reflete um aumento surpreendente de aproximadamente 9,5 % em comparação com 2017 e quase 10 % em comparação com 2014[26]. A Comissão Europeia emitiu 7 257 respostas iniciais em comparação com 6 716 em 2017, o que evidencia um aumento de quase 7,5 %.

Entre essas respostas iniciais, 6 117 foram emitidas com base no Regulamento (CE) n.º 1049/2001 (comparativamente às 5 181 em 2017). Este valor ilustra um aumento de cerca de 15,3 % num único ano.

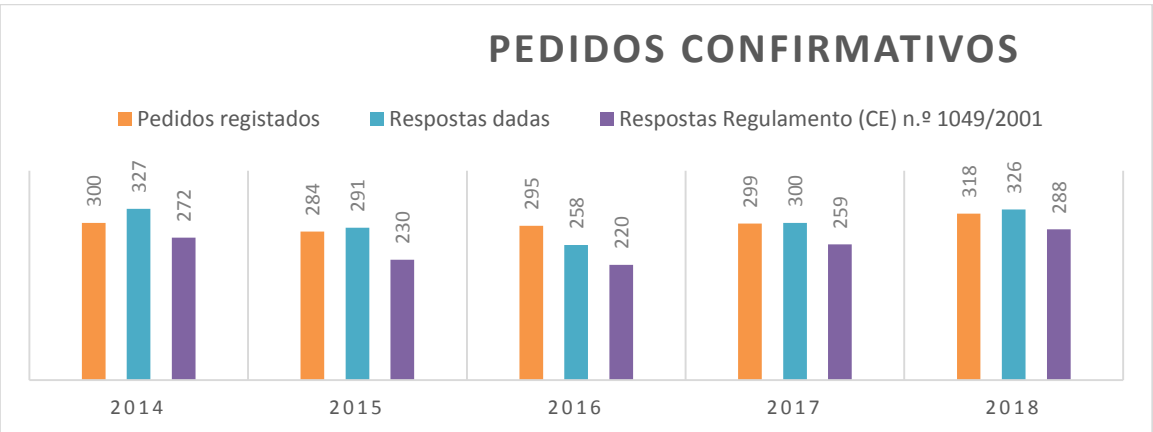
Vale a pena referir que um único pedido pode dizer respeito a vários documentos e pode, consequentemente, dar origem a várias respostas diferentes. Por outro lado, vários pedidos podem ser agrupados, em alguns casos, e dar origem a uma única resposta. O número de «respostas dadas», tal como extraídas da base de dados, engloba todos os tipos de acompanhamentos efetuados pela Comissão Europeia, que vão desde:

[24] Acesso aos documentos: http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/index_en.htm.
[25] Estes dados refletem a utilização de um novo algoritmo em 2018, que fornece estatística mais rigorosas. Por conseguinte, não são comparáveis com os dados apresentados nos anos anteriores.
[26] Em 2017, o número de pedidos iniciais totalizou 6 255, ao passo que, em 2014, totalizaram 6 227 (dados extraídos de relatórios anuais anteriores).

– respostas dadas nos termos do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 (nomeadamente quando não se conservam documentos); até
– respostas dadas nos termos de quadros jurídicos diferentes (devido ao conteúdo do pedido ou estatuto do requerente[27], etc.); ou ainda
– encerramento de processos pelo facto de os requerentes não enviarem as clarificações solicitadas ou para cumprir os requisitos processuais.



O número de **pedidos confirmativos** de reexame, pela Comissão Europeia, de respostas iniciais que recusavam total ou parcialmente o acesso totalizou **318**, refletindo um aumento de quase 4,4 % em comparação com 2017. Os dados confirmam uma tendência de subida constante observada desde 2016. O número de respostas confirmativas com base no Regulamento (CE) n.º 1049/2001 aumentou consideravelmente (cerca de 10 %), de 259 em 2017 para 288 em 2018[28]. Não obstante, o aumento destas respostas desde 2014 é de aproximadamente 5,6 %, como ilustra o gráfico abaixo.



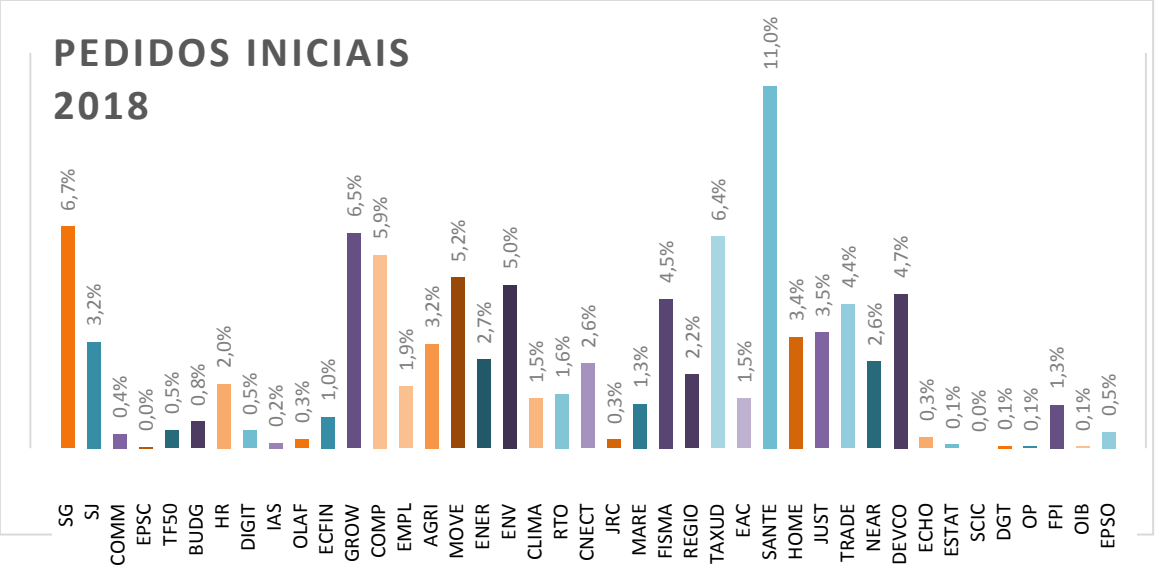
[27] Por exemplo, respostas dadas ao abrigo do princípio da cooperação sincera com Estados-Membros ou outras instituições; ou respostas com base no Código do Bom Comportamento Administrativo, etc.
[28] *Ibidem.*

3.2. Percentagem de pedidos por Direção-Geral/Serviço da Comissão Europeia (ver anexo – quadro 5)

Em 2018, a Direção-Geral da Saúde e da Segurança dos Alimentos[29] recebeu a percentagem mais elevada de **pedidos iniciais** (11 %), seguida do Secretariado-Geral (6,7 %)[30] e da Direção-Geral do Mercado Interno, da Indústria, do Empreendedorismo e das PME[31] (6,5 %).

A Direção-Geral da Fiscalidade e da União Aduaneira[32] (6,4 %), a Direção-Geral da Concorrência[33] (5,9 %) e a Direção-Geral da Mobilidade e dos Transportes[34] (5,2 %) foram os únicos outros serviços que receberam mais de 5 % de pedidos iniciais cada um.

Os restantes departamentos da Comissão Europeia representaram, cada um, 5 % ou menos de todos os pedidos iniciais.

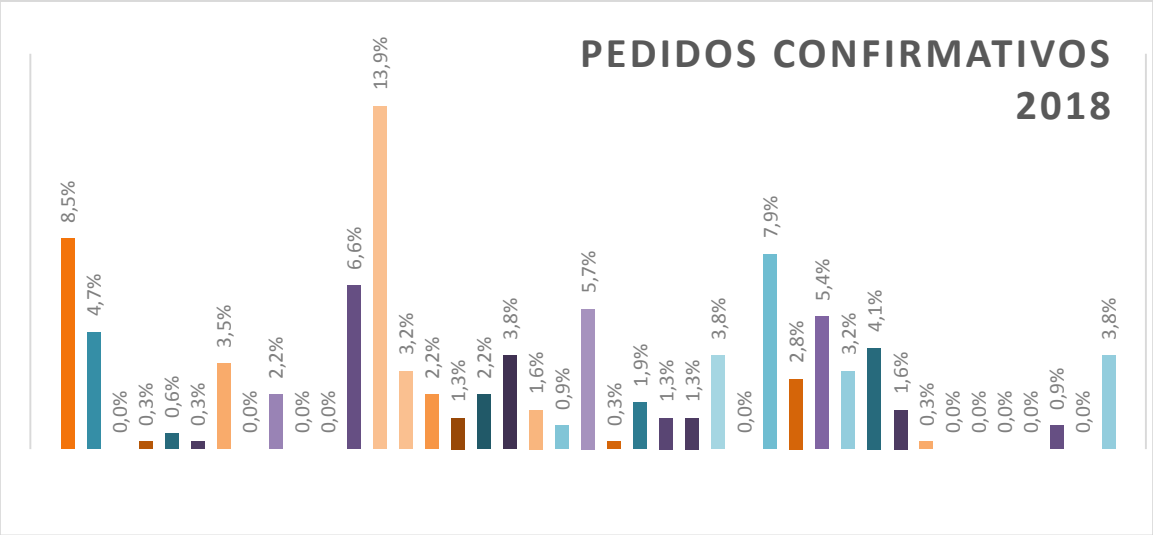


No que toca aos **pedidos confirmativos** recebidos pelo Secretariado-Geral, a percentagem mais elevada correspondeu às respostas iniciais dadas pela Direção-Geral da Concorrência (13,8 % em comparação com 19,7 % em 2017), seguida pelo Secretariado-Geral (quase 8,5 %) e pela Direção-Geral da Saúde e da Segurança dos Alimentos (quase 7,9 %).

As respostas iniciais de três outros departamentos da Comissão Europeia foram objeto de mais de 5 % de todos os pedidos confirmativos cada um (a Direção-Geral do Mercado Interno, da Indústria, do Empreendedorismo e das PME, a Direção-Geral das Redes de Comunicação, dos Conteúdos e das Tecnologias[35] e a Direção-Geral da Justiça e dos Consumidores[36]).

[29] Referida nos dois gráficos abaixo como «SANTE».
[30] Referido nos dois gráficos abaixo como «SG».
[31] Referida nos dois gráficos abaixo como «GROW».
[32] Referida nos dois gráficos abaixo como «TAXUD».
[33] Referida nos dois gráficos abaixo como «COMP».
[34] Referida nos dois gráficos abaixo como «MOVE».
[35] Referida no gráfico abaixo como «CNECT».
[36] Referida no gráfico abaixo como «JUST».

As respostas iniciais prestadas pelos restantes departamentos da Comissão Europeia representaram, cada um, menos de 5 % dos pedidos confirmativos de reexame.



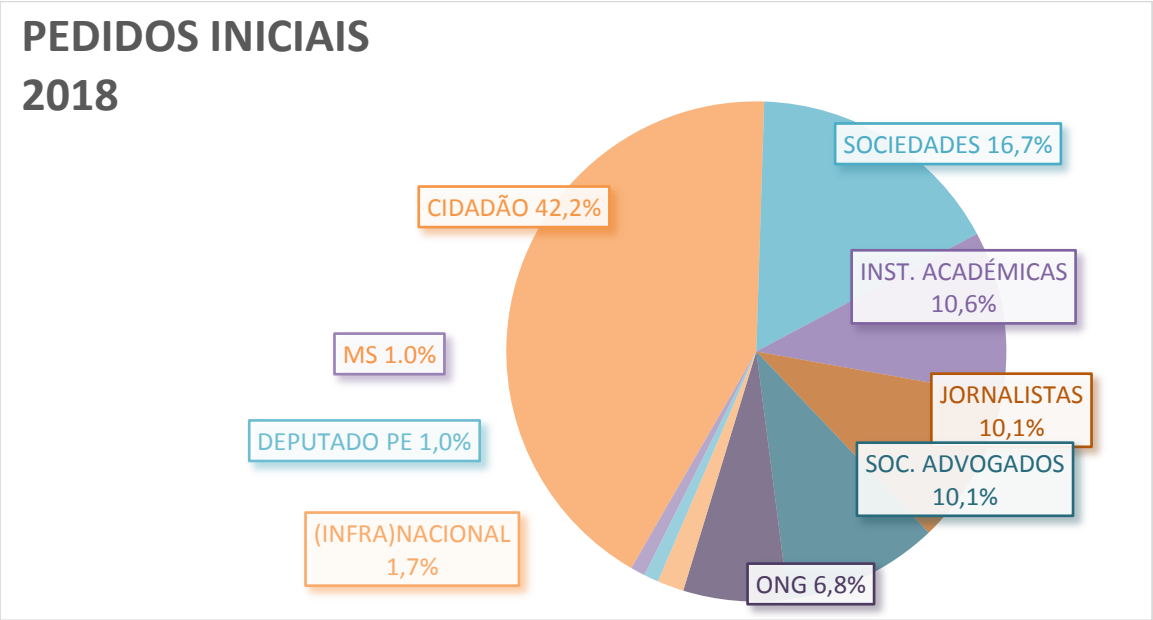
3.3. Categoria socioprofissional dos requerentes (anexo – quadro 6)

Os seu o, instituição académica, sociedade de advogados/advogado, jornalista, organização não governamental, sociedade/associação empresarial, deputado do Parlamento Europeu, entidade pública infranacional ou do Estado-Membro[37]. Para efeitos estatísticos, o perfil dos «cidadãos» abrange os requerentes que indicam o seu perfil enquanto tal, juntamente com os requerentes que não selecionam qualquer categoria socioprofissional.

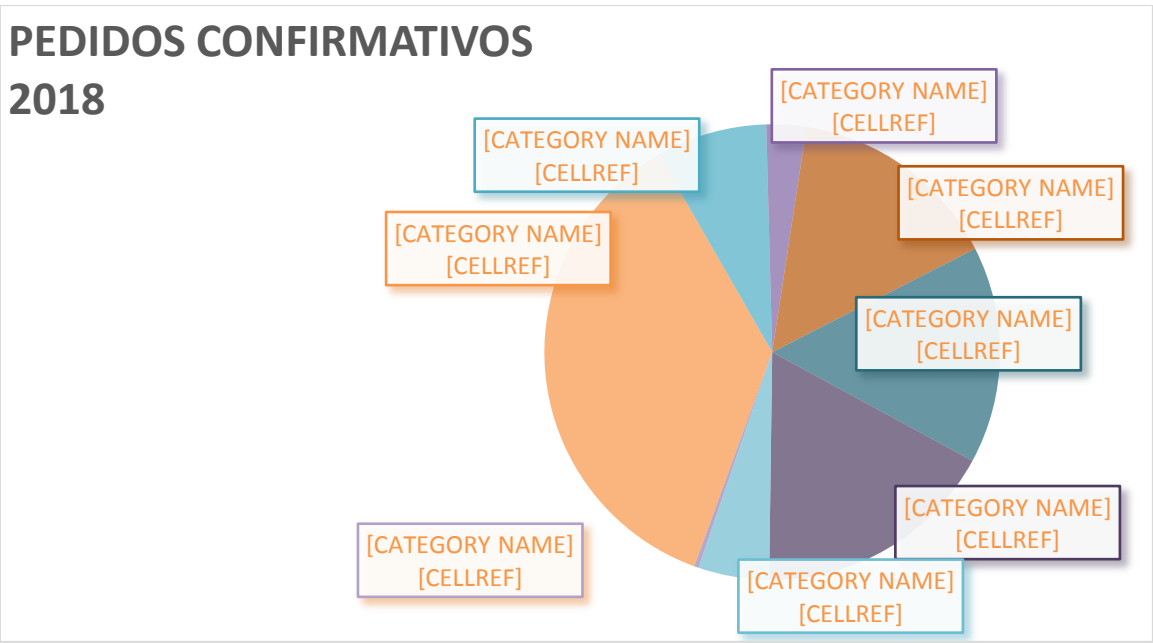
Em 2018, a maioria dos **pedidos iniciais** teve origem, tal como nos anos anteriores, nos *cidadãos*. Esta categoria de requerentes apresentou mesmo aproximadamente 42,2 % dos pedidos.

O segundo lugar entre os requerentes mais participativos deixou de ser ocupado pelas *instituições académicas*, como aconteceu em 2017, e passou a ser ocupado pelas *sociedades*, que representaram cerca de 16,7 % dos pedidos iniciais. As instituições académicas foram relegadas para terceiro lugar (com cerca de 10,6 %), seguidas de perto pelas *sociedades de advogados* e pelos *jornalistas* (com aproximadamente 10,1 % cada).

[37] Esta última é uma nova categoria introduzida em 2018, por forma a refletir o facto de as autoridades nacionais dos Estados-Membros terem direito de apresentar pedidos de acesso aos documentos no âmbito do Regulamento (CE) n.º 1049/2001.



Em 2018, a maioria dos **pedidos confirmativos** teve origem nos *cidadãos*, que foram responsáveis por quase 36,2 % destes pedidos (em comparação com 24,7 % em 2017). As *organizações não governamentais* conquistaram o segundo lugar, apresentando um grande número de pedidos confirmativos, sendo responsáveis por nada menos do que 17,3 % em 2018 (em comparação com 13,2 % em 2017). O terceiro lugar é ocupado pelos *membros das profissões jurídicas* que apresentaram mais de 15,4 % dos pedidos confirmativos. Os *jornalistas* também viram os seus pedidos confirmativos aumentar consideravelmente, o que os levou ao quarto lugar das categorias mais ativas em 2018, representando 15,1 % dos pedidos confirmativos (em comparação com 7,2 % em 2017). A uma grande distância ficaram as *sociedades* (representando quase 7,9 % destes pedidos), os *deputados ao Parlamento Europeu* (5 %), as *instituições académicas e os grupos de reflexão* (2,8 %) e os *Estados-Membros* (0,3 %).



3.4. Origem geográfica dos requerentes (anexo – quadro 7)

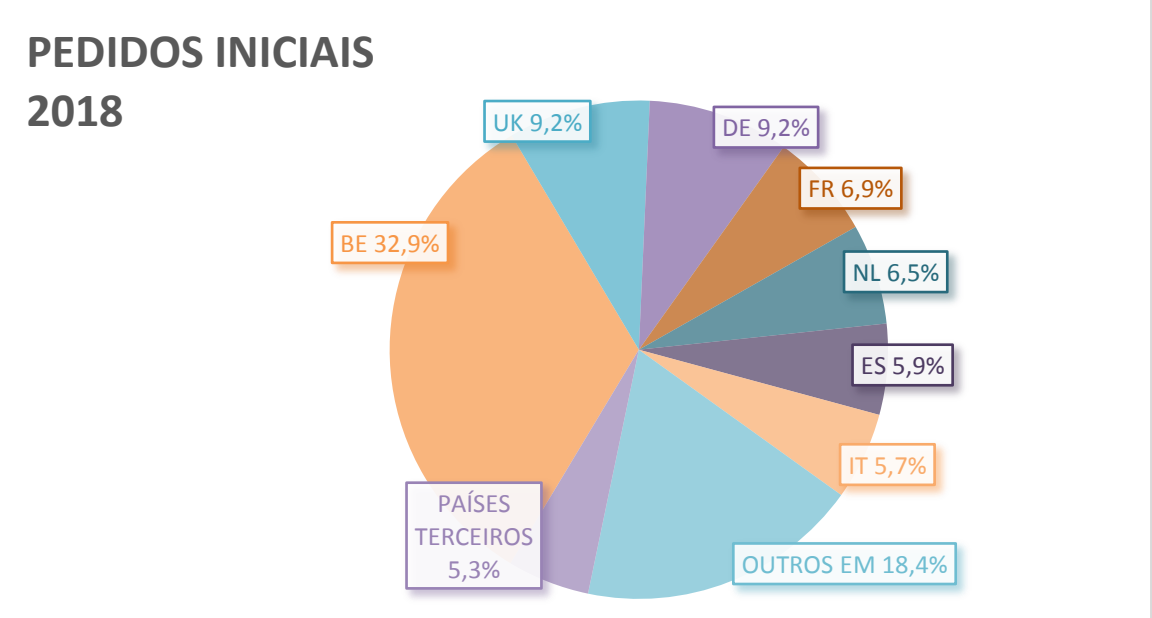
No que diz respeito à repartição geográfica dos **pedidos iniciais**, a Bélgica, o Reino Unido e a Alemanha continuaram a ser, tal como em 2017, os três principais países onde teve origem a maioria dos pedidos para aceder a documentos. Na verdade, aproximadamente 51,3 % dos pedidos iniciais tiveram origem nestes três países em 2018. Mais especificamente, a maior percentagem de pedidos iniciais continuou a ser proveniente de requerentes residentes ou estabelecidos na Bélgica (cerca de 32,9 %, em comparação com aproximadamente 25,7 % em 2017).

Em segundo lugar ficou o Reino Unido, onde tiveram origem mais de 9,2 % dos pedidos iniciais. Este valor revela uma diminuição significativa em comparação com 2017, ano em que tiveram origem no Reino Unido 15,2 % dos pedidos iniciais.

Em terceiro lugar ficou a Alemanha, onde tiveram origem quase 9,2 % dos pedidos iniciais (em comparação com quase 12 % em 2017).

Em quarto lugar, a França (com 6,9 % dos pedidos iniciais), seguida de perto pelos Países Baixos (6,5 %), pela Espanha (5,9 %) e pela Itália (5,7 %).

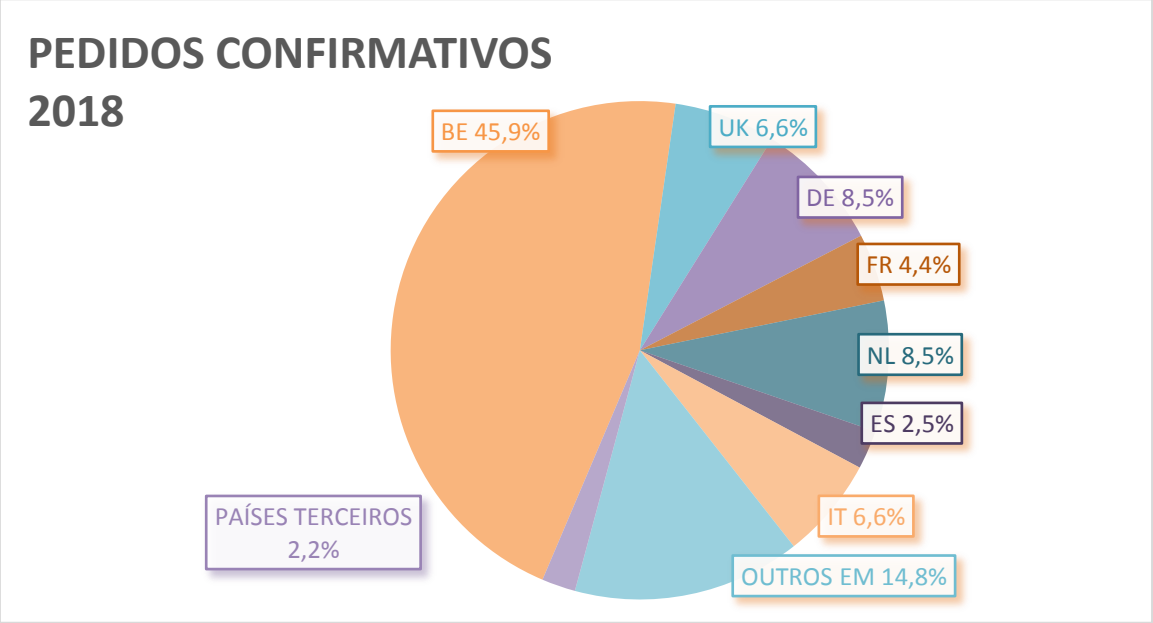
Os pedidos emanados dos restantes 21 Estados-Membros representaram menos de 3 % por cada Estado-Membro. O direito de acesso aos documentos também continuou a ser exercido por requerentes residentes ou que têm as suas sedes sociais em países terceiros. Os pedidos iniciais destes requerentes manteve-se estável, representando mais de 5,3 % de todos os pedidos iniciais (um valor idêntico ao registado em 2017, designadamente quase 5 %).



No que toca à repartição geográfica dos **pedidos confirmativos**, e tal como nos anos anteriores, a maior percentagem continua a ser, de longe, proveniente de requerentes da Bélgica (revelando um aumento líquido com mais de 45,9 % desses pedidos, em comparação com quase 30,6 % em 2017), seguindo-se a Alemanha e os Países Baixos (ambos com cerca de 8,5 %). O Reino Unido e a Itália (ambos com 6,6 % cada) e a

França (4,4 %) foram os únicos Estados-Membros, entre os restantes, dos quais emanaram mais de 4 % dos pedidos.

Os pedidos provenientes dos restantes 21 Estados-Membros representaram 2,5 % ou menos por Estado-Membro. Por último, os pedidos confirmativos de requerentes que residem ou têm a sua sede social num país terceiro representaram quase 2,2 % de todos os pedidos (em comparação com 3,6 % em 2017).



4. APLICAÇÃO DE EXCEÇÕES AO DIREITO DE ACESSO

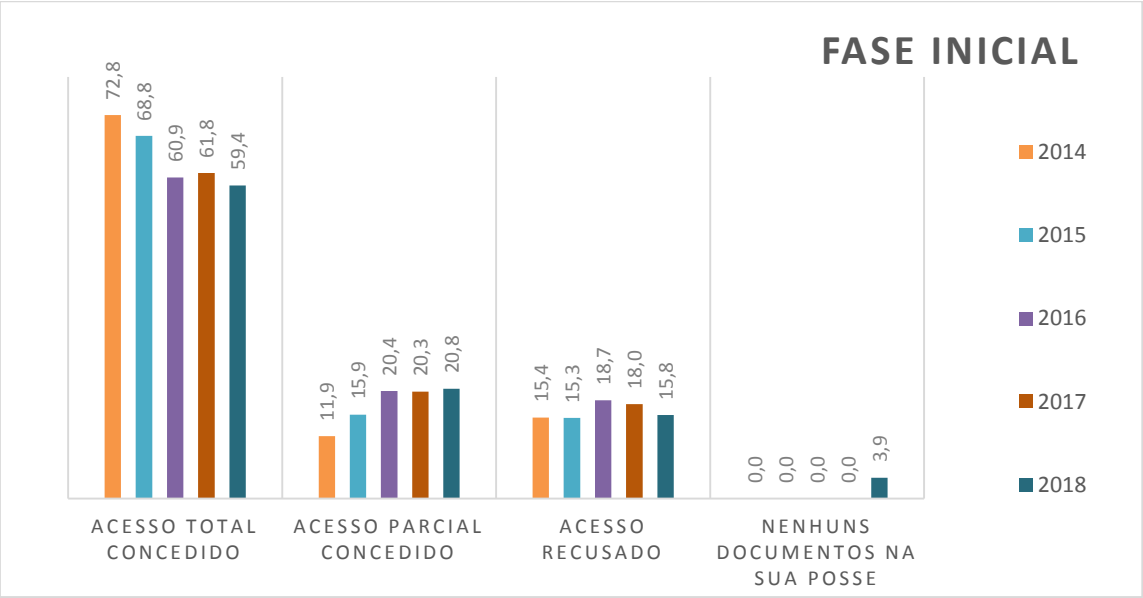
O direito de acesso previsto no Regulamento (CE) n.º 1049/2001 está sujeito a várias exceções específicas, que estão definidas no artigo 4.º do referido regulamento. Qualquer recusa, seja total ou parcial, deve ser justificada nos termos de, pelo menos, um dessas exceções.

4.1. Tipos de acesso concedido (anexo – quadros 8 e 9)

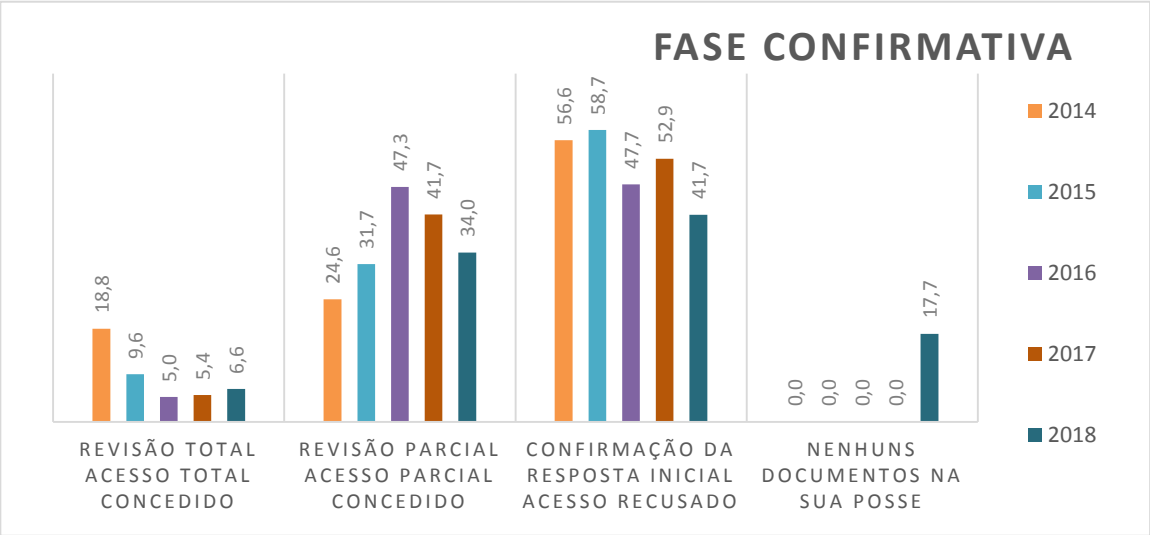
Em 2018, foi concedido acesso total ou parcial em mais de 80,2 % dos casos na **fase inicial** (o que revela uma ligeira diminuição desde 2017, ano em que totalizou 82 %).

Da mesma forma, a percentagem de respostas totalmente positivas diminuiu ligeiramente de 61,8 % em 2017 para 59,4 % em 2018. Não obstante, a percentagem de respostas parcialmente positivas revelou um aumento ligeiro (de 20,3 % em 2017 para mais de 20,8 % em 2018).

Paralelamente, a ligeira tendência de diminuição na percentagem de acessos totalmente rejeitados, observada desde 2016, manteve-se (cerca de 15,8 % do total de pedidos contra menos de 18 % e 19 %, respetivamente, em 2017 e 2016).



Em 2018, aproximadamente 41,7 % das respostas iniciais contestadas por pedidos confirmativos foram confirmadas na **fase confirmativa** (em comparação com 52,9 % em 2017). Uma percentagem próxima (40,6 %) de respostas iniciais foi total ou parcialmente infirmada (face aos cerca de 47,1 % em 2017).

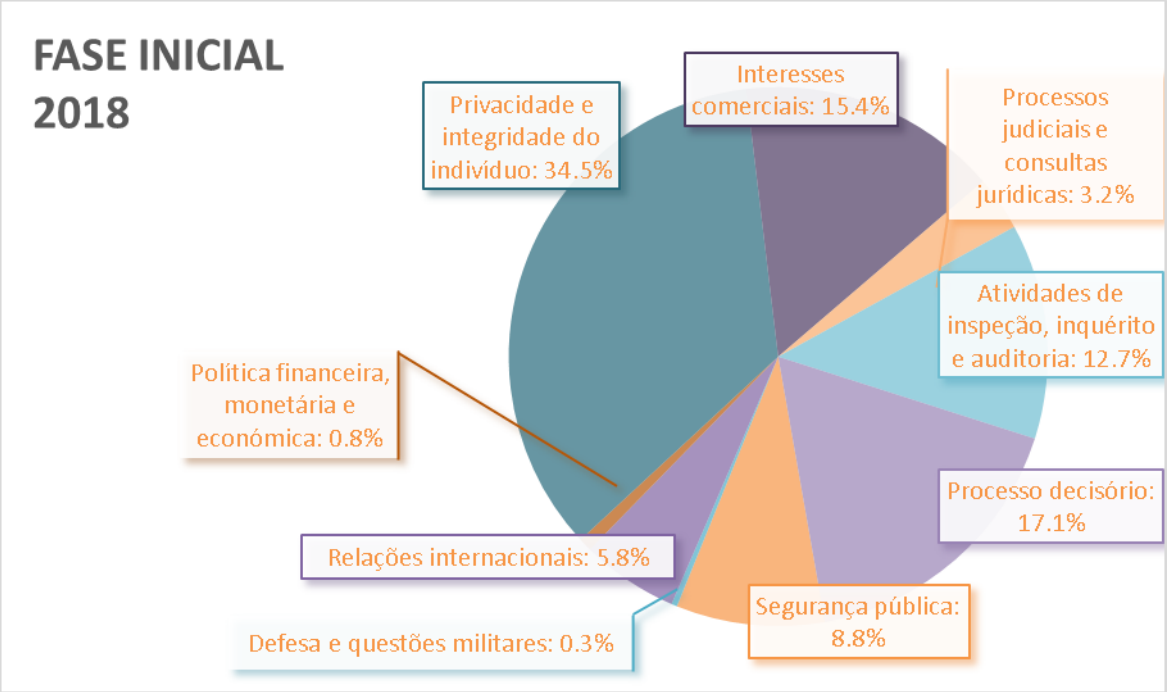


4.2. Exceções invocadas para o direito de acesso[38] (anexo – quadro 10)

4.2.1. Fase inicial

Em 2018, a proteção da *vida privada e* da *integridade do indivíduo*[39] continuou a ser a exceção mais frequentemente utilizada pela Comissão Europeia para recusar (total ou parcialmente) o acesso na fase inicial. Esta exceção foi invocada em 34,5 % das recusas, em comparação com quase 31,4 % em 2017. Tal como em anos anteriores, uma grande parte das recusas parciais deveu-se à necessidade de ocultar os nomes dos membros não pertencentes aos quadros superiores ou de representantes de terceiros que figuram nos documentos, em conformidade com a legislação aplicável em matéria de proteção de dados.

[38] Com base no artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1049/2001.
[39] Esta exceção está prevista no artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 1049/2001.



A segunda exceção mais invocada foi a proteção dos *interesses comerciais*[40]. Esta exceção serviu de base a mais de 15,4 % das recusas (parciais ou totais)[41].

A exceção destinada a proteger o *processo decisório em curso*[42] não ficou longe, ocupando o terceiro lugar com uma percentagem de utilização também superior a 15,1 %[43].

A Comissão Europeia também recorreu à exceção relacionada com a proteção dos *objetivos das atividades de inspeção, inquérito e auditoria*[44], embora o tenha feito em menos de 12,7 % das suas respostas negativas (totais ou parciais) (em comparação com quase 17,7 % em 2017). O decréscimo ligeiro mas constante refletido nos dados ilustra uma utilização mais limitada desta exceção pela instituição.

A utilização relativa da exceção relacionada com a proteção da *segurança pública*[45] registou um aumento (de 5,4 % em 2017 para quase 8,8 % em 2018).

A exceção que contempla a proteção das *relações internacionais*[46] foi utilizada em quase 5,8 % das respostas iniciais negativas, em comparação com 4 % em 2017 e 3,4 % em 2016, o que revela um aumento ligeiro mas constante da sua utilização pela Comissão Europeia.

As restantes exceções previstas no Regulamento (CE) n.º 1049/2001 foram invocadas pela instituição em menos de 4 % cada para recusar, parcial ou totalmente, o acesso aos documentos solicitados na fase inicial.

[40] Esta exceção está prevista no artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001.
[41] Em comparação com 16,8 % em 2017.
[42] Esta exceção está prevista no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001.
[43] Em comparação com 16,3 % em 2017.
[44] Esta exceção está prevista no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001.
[45] Esta exceção está prevista no artigo 4.º, n.º 1, primeiro travessão, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001.
[46] Esta exceção está prevista no artigo 4.º, n.º 1, terceiro travessão, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001.

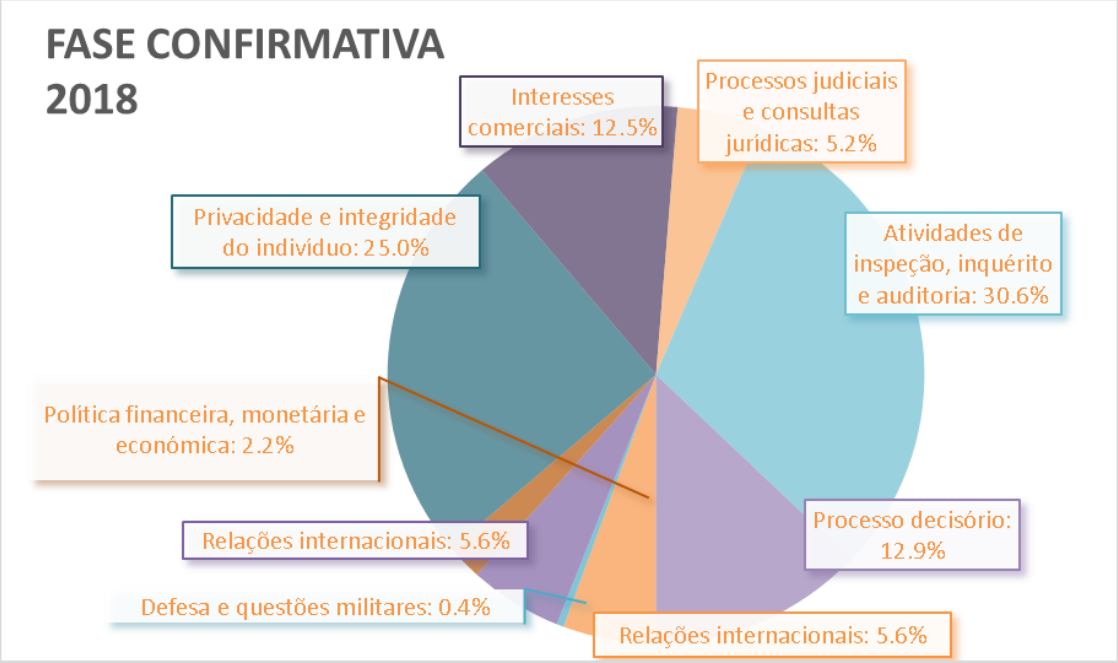
4.2.2. Fase confirmativa

O motivo principal invocado mais frequentemente para confirmar uma recusa (total ou parcial) de acesso foi, tal como em 2017, a proteção dos *objetivos das atividades de inspeção, inquérito e auditoria* (30,6 % em 2018 em comparação com cerca de 35 % em 2017).

A exceção relativa à proteção da *vida privada* e a *integridade do indivíduo* ficou em segundo lugar (25 % em comparação com quase 26,1 % em 2017). A exceção que protege os *interesses comerciais* foi invocada com menor frequência (12,5 % em 2018, em comparação com 13,2 % em 2017), o que a coloca em terceiro lugar e confirma a diminuição constante da sua utilização observada desde 2016 (ano em que serviu de base a 15,9 % das recusas confirmativas).

A exceção que protege o *processo decisório* da instituição ficou em quarto lugar com uma percentagem de utilização de 12,9 % (incluindo quase 10,8 % para o processo decisório em curso). Este valor mostra que a exceção parece ser constantemente menos invocada (tendo a sua utilização diminuído dos 12,2 % registados em 2017 e dos 20,2 % em 2016).

As exceções que protegem o interesse público no que respeita às *relações internacionais* e *segurança pública* foi a quinta mais utilizada pela instituição (totalizando 5,6 % cada).



5. QUEIXAS À PROVEDORA DE JUSTIÇA EUROPEIA

Em 2018, a Provedora de Justiça Europeia deu por encerrados 29 processos de queixa sobre o tratamento dado pela Comissão a pedidos de acesso a documentos[47]. Estes processos de queixa, na sua grande maioria (designadamente, 22), foram encerrados sem que fosse constatado qualquer tipo de má administração[48]. Em comparação, nos últimos dois anos, a Provedora de Justiça Europeia encerrou um menor número de processos de queixa (designadamente 25 em 2017 e 21 em 2016), mas uma quantidade semelhante (seis para os dois anos) foi encerrada com observações críticas ou outras observações[49].

Em 2018, a Provedora de Justiça Europeia abriu 29 novos inquéritos em que o acesso a documentos era a parte principal ou subsidiária da queixa, em comparação com os 25 em 2017 e os 12 em 2016).

Estas estatísticas confirmam o aumento significativo observado desde 2017 em relação ao número de novos inquéritos[50] e refletem a maior importância atribuída pela Provedora de Justiça Europeia a este domínio de atividade específico.

Esta importância também fica demonstrada pelo facto de a Provedora de Justiça Europeia ter lançado em fevereiro de 2018 um novo «procedimento acelerado» para as queixas relativas ao acesso aos documentos. Nos termos deste novo procedimento, a Provedora de Justiça Europeia comprometeu-se a tomar as decisões sobre se pode ou não abrir um inquérito no prazo de cinco dias úteis e as decisões sobre os inquéritos relativos ao «acesso aos documentos» no prazo de 40 dias úteis a contar da receção das queixas[51].

6. CONTROLO JUDICIAL

Em 2018, os tribunais da UE continuaram a desenvolver, no âmbito de várias ações judiciais, o já considerável acervo de jurisprudência em matéria de acesso aos documentos das instituições da UE. Esta jurisprudência recém-criada continuará a orientar a prática da Comissão Europeia ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1049/2001.

6.1. Tribunal de Justiça

Em 2018, o Tribunal de Justiça proferiu apenas um importante acórdão em recurso relativo ao direito de acesso público aos documentos nos termos do Regulamento (CE) n.º 1049/2001, em que a Comissão Europeia era parte no processo, em comparação com os oito proferidos em 2017.

[47] A estatística diz respeito aos processos da Provedora de Justiça Europeia para todos os departamentos da Comissão Europeia, com exceção do Organismo Europeu de Luta Antifraude.

[48] Os quatro processos com observações: 682/2014/JF, 351/2016/OV, 5/2016/OI, 7/2016/PL. 21 processos foram encerrados sem qualquer observação/ação adicional.

[49] Consultar o relatório da Comissão sobre a aplicação em 2017 do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, p. 11: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com_2018_663_f1_report_from_commission_en_v3_p1_988979.pdf, doravante «Relatório anual de 2017 relativo ao acesso aos documentos».

[50] Em 2017, foram abertos 25 novos inquéritos, face aos 12 de 2016, consultar o Relatório anual de 2016 relativo ao acesso aos documentos, *op. cit.*, p. 11.

[51] https://www.ombudsman.europa.eu/pt/letter/pt/89730.

Este acórdão foi proferido no âmbito do processo *ClientEarth contra Comissão Europeia*[52]. É um acórdão importante na medida em que clarifica o âmbito do conceito de «documentos legislativos», que requer um maior grau de abertura.

Embora reconhecendo o facto de a Comissão Europeia necessitar de espaço para deliberar por forma a ser capaz de decidir quanto às opções políticas a tomar e às eventuais propostas a apresentar, o Tribunal de Justiça considerou que os documentos elaborados no contexto de uma avaliação de impacto devem ser qualificados de documentos legislativos. Consequentemente, o Tribunal decidiu que estes documentos não podem ser protegidos ao abrigo de uma presunção geral de confidencialidade contra a divulgação ao público decorrente do artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001, especialmente quando contém informações ambientais[53].

O Tribunal de Justiça salientou igualmente que o caráter provisório único dos documentos não pode justificar por si só a aplicação do artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001, sem uma análise individual e concreta dos documentos[54].

6.2. O Tribunal Geral

Em 2018, o Tribunal Geral proferiu 27 acórdãos envolvendo a Comissão Europeia relativos ao direito de acesso aos documentos nos termos do Regulamento (CE) n.º 1049/2001. A Comissão Europeia foi parte no processo em 26 desses processos e interveio num deles. Na grande maioria destes casos, a posição da instituição prevaleceu.

Dos referidos 27 processos, apenas seis resultaram na anulação (parcial) da decisão da instituição impugnada[55], uma das quais teve origem no Parlamento.

Além disso, entre os cinco processos que envolviam uma anulação (parcial) da decisão da Comissão Europeia, apenas quatro envolveram recusas (parciais) da instituição em conceder acesso a alguns documentos. O quinto acórdão de anulação (parcial) dizia respeito a uma decisão positiva da instituição de conceder acesso público a alguns documentos, que o Tribunal Geral considerou estarem protegidos ao abrigo de um quadro jurídico diferente.

Ademais, em 19 destes processos, o tribunal declarou a improcedência total ou parcial da ação interposta contra a decisão da Comissão Europeia.

Em três processos, o Tribunal Geral decidiu que não havia necessidade de reconhecer o mérito e, num outro processo[56], a ação para anulação da decisão da Comissão Europeia foi considerada inadmissível. Por último, um outro processo consistia num despacho de remoção do Registo.

---

[52] Acórdão de 4 de setembro de 2018, C-57/16 P, EU:C:2018:660, doravante «acórdão ClientEarth».
[53] *Ibidem*, n.º 101.
[54] *Ibidem*, n.º 111.
[55] Acórdãos de 5 de dezembro de 2018, *Falcon Technologies International LLC contra Comissão Europeia*, T-875/16, EU:T:2018:877; de 3 de maio de 2018, *República de Malta contra Comissão Europeia*, T-653/16, EU:T:2018:241; de 27 de novembro de 2018, *VG na qualidade de herdeira de MS contra Comissão Europeia*, processos apensos T-314/16 e T-435/16, EU:T:2018:841; de 22 de março de 2018, *De Capitani contra Parlamento Europeu*, T-540/15, EU:T:2018:167; de 4 de outubro de 2018, *Daimler AG contra Comissão Europeia*, T-128/14, EU:T:2018:643; de 7 de fevereiro de 2018, *Access Info Europe contra Comissão Europeia*, T-852/16, EU:T:2018:69.
[56] Despacho de 15 de maio de 2018, *Commune de Fessenheim e o. contra Comissão Europeia*, T-726/17, EU:T:2018:291.

No âmbito deste acervo de jurisprudência desenvolvido em 2018, o Tribunal Geral clarificou questões que vão dos aspetos processuais até pontos mais substantivos decorrentes da aplicação do Regulamento (CE) n.º 1049/2001.

6.2.1. Esclarecimentos sobre algumas regras processuais

No que diz respeito às regras processuais, o Tribunal Geral reiterou as suas conclusões de que uma resposta inicial na aceção do artigo 7.º, n.º 1, do regulamento, em princípio, não é passível de recurso, exceto em circunstâncias excecionais: quando padece de um vício de forma, como o recorrente não ser informado das *vias de recurso* ao seu dispor, ou quando constitui uma posição definitiva da instituição[57].

Somente a decisão confirmativa é capaz de produzir efeitos jurídicos suscetíveis de afetar os interesses do recorrente e, por conseguinte, de estar sujeita a uma ação de anulação nos termos do artigo 263.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia[58].

No âmbito da decisão confirmativa, a omissão de informar a recorrente das vias de recurso ao seu dispor contra essa decisão não constitui uma violação de formalidades essenciais suscetível de implicar a sua anulação, quando a referida omissão não tem repercussão alguma na situação jurídica da recorrente. É o que acontece quando a recorrente consegue tomar conhecimento dessas vias de recurso e interpor um recurso de anulação contra a decisão confirmativa impugnada, não obstante a falta de informação sobre as vias de recurso ao seu dispor na decisão[59]. Além disso, a instituição pode identificar, a todo o momento, incluindo pela primeira vez na fase do exame do pedido confirmativo, novos documentos suscetíveis de estarem relacionados com o pedido[60].

Embora a instituição não possa ser acusada de ter concedido acesso a documentos ao abrigo de um pedido alegadamente impreciso sem previamente convidar o requerente a clarificar o seu pedido, em contrapartida, a instituição não pode rejeitar um pedido por não ser suficientemente preciso sem previamente convidar o requerente a clarificar o seu pedido[61].

Além disso, o Tribunal Geral salientou que os *prazos* previstos nos artigos 7.º e 8.º do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 têm por único objetivo permitir um tratamento rápido dos pedidos de acesso aos documentos[62].

Consequentemente, o Tribunal Geral reiterou que o facto de os prazos previstos nos artigos 7.º e 8.º do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 serem excedidos não resulta que a instituição fica privada do poder de adotar uma decisão e não constitui motivo válido que justifique a sua anulação[63].

---

[57] Consultar o acórdão de 11 de dezembro de 2018, *Arca Capital Bohemia a.s. contra Comissão Europeia*, T-441/17, EU:T:2018:899, n.os 18-20.

[58] Consultar o acórdão de 9 de outubro de 2018, *Anikó Pint contra Comissão Europeia*, T-634/17, EU:T:2018:662, n.º 17.

[59] Consultar o acórdão de 5 de fevereiro de 2018, *Edeka-Handelsgesellschaft Hessenring mbH contra Comissão Europeia*, T-611/15, EU:T:2018:63, n.os 47-50.

[60] Consultar o acórdão no processo *República de Malta contra Comissão Europeia*, *op. cit.*, n.º 84.

[61] *Ibidem*, n.º 82.

[62] *Ibidem*, n.º 85.

[63] *Ibidem*, n.º 86; acórdão de 11 de julho de 2018, *Rogesa contra Comissão Europeia*, T-643/17, EU:T:2018:423, n.os 43 e 48.

Esta conclusão não tem qualquer influência no facto de, em contrapartida, o cumprimento do prazo definido para o início de um recurso de anulação ser obrigatório e implicar a inadmissibilidade da ação intentada após o referido prazo expirar[64].

O Tribunal Geral também reiterou que a declaração por uma instituição em relação à *falta de documentos existentes* beneficia de uma presunção de licitude[65]. Além disso, a legalidade da decisão de uma instituição deve ser apreciada em função dos elementos de facto e de direito em vigor aquando da sua adoção[66] e, por conseguinte, não é possível apresentar novos argumentos relativos à sua licitude na fase judicial[67].

No que diz respeito à *fundamentação* que a instituição deve apresentar, o Tribunal Geral confirmou que pode consistir numa descrição da natureza e do conteúdo dos documentos recusados, no contexto em que foram elaborados, e nos motivos da recusa[68].

O propósito da fundamentação é revelar de forma clara e inequívoca o raciocínio da instituição de modo a permitir ao requerente conhecer as justificações da medida tomada e à jurisdição competente exercer a sua fiscalização[69].

Por conseguinte, a fundamentação é adequada quando permite ao requerente compreender e tomar conhecimento, primeiro, se o documento solicitado está efetivamente inserido no âmbito da exceção invocada e, segundo, se a necessidade de proteção relacionada com essa exceção é genuína[70].

Assim sendo, não se exige à instituição que forneça uma justificação específica para cada aspeto da apreciação subjacente a esse raciocínio[71], nem que especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes[72], podendo apresentar as razões por categorias de documentos[73].

Além disso, a referência numa decisão à fundamentação que figura numa decisão anterior comunicada à recorrente pode ser suficiente nalguns casos[74].

Relativamente à apreciação de um *acesso parcial*, o Tribunal Geral reiterou que este deve ser efetuado à luz do princípio da proporcionalidade. Por conseguinte, o acesso parcial deve ser concedido se a finalidade prosseguida por essa instituição, quando recusa o

---

[64] Consultar o despacho no processo *Commune de Fessenheim e o. contra Comissão Europeia*, *op. cit.*, n.os 30-31.

[65] Consultar o acórdão de 23 de abril de 2018, *Verein Deutsche Sprache eV contra Comissão Europeia*, T-468/16, EU:T:2018:207, n.º 35.

[66] Consultar o acórdão no processo *Rogesa contra Comissão Europeia*, *op. cit.*, n.º 91; acórdão de 5 de dezembro de 2018, *Sumner contra Comissão Europeia*, T-152/17, EU:C:2018:875, n.º 42.

[67] Consultar o acórdão de 27 de fevereiro de 2018, *CEE Bankwatch Network contra Comissão Europeia*, T-307/16, n.os 133 e 140.

[68] Consultar o acórdão no processo *Access Info Europe contra Comissão Europeia*, *op. cit.*, n.º 89.

[69] Consultar o acórdão no processo *CEE Bankwatch Network contra Comissão Europeia*, *op. cit.*, n.º 80.

[70] Consultar o acórdão de 8 de fevereiro de 2018, *Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd contra Comissão Europeia*, T-74/16, EU:T:2018:75, n.º 77.

[71] Consultar o acórdão no processo *Falcon Technologies International LLC contra Comissão Europeia*, *op. cit.*, n.º 69.

[72] Consultar o acórdão no processo *CEE Bankwatch Network contra Comissão Europeia*, *op. cit.*, n.º 80.

[73] Consultar o acórdão no processo *Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd contra Comissão Europeia*, *op. cit.*, n.º 78.

[74] Consultar o acórdão no processo *Edeka-Handelsgesellschaft Hessenring mbH contra Comissão Europeia, op. cit.*, n.os 37-38.

acesso ao documento, puder ser atingida no caso de essa instituição se limitar a ocultar as passagens que possam causar prejuízo ao interesse público protegido[75].

Não cabe à instituição determinar o que é relevante ou irrelevante para o requerente[76]. Assim sendo, é exigido à instituição que divulgue as partes dos documentos consideradas «puramente descritivas», desde que não contenham qualquer tomada de posição jurídica ou estratégica abrangida pelas exceções referidas por esta última[77]. Não obstante, o acesso parcial não é exigido quando este resulte no esvaziamento de praticamente todo o conteúdo do documento[78].

Em relação à *consulta dos Estados-Membros* de onde provêm os documentos, o Tribunal Geral relembrou que este requisito não é necessário quando uma exceção se aplique de forma óbvia[79]. Contudo, no âmbito da referida consulta, é suficiente uma apreciação *prima facie* das objeções dos Estados-Membros, não necessitando a instituição de realizar uma apreciação exaustiva destas últimas[80].

Não obstante, o Estado-Membro não dispõe de um direito de veto geral e incondicional, na medida em que é necessário fundamentar devidamente a sua posição nos termos do artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1049/2001[81].

A este respeito, convém referir que um Estado-Membro, ao contrário de terceiros, pode utilizar como fundamento a exceção relativa à proteção do processo decisório da instituição por forma a requerer que esta última recuse o acesso a um documento que dela provenha[82]. Além disso, por forma a ter direito a opor-se, um Estado-Membro, que seja autor do documento em causa, não tem de fazer previamente um pedido formal específico[83].

Neste contexto, a decisão da instituição não deve indicar meramente o facto de o Estado-Membro em causa se opor à divulgação do documento solicitado, deve também apresentar as razões invocadas por esse Estado-Membro para comprovar que uma das exceções ao direito de acesso previstas no artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 é aplicável[84].

Importa também referir que um Estado-Membro pode invocar qualquer fundamento que ponha em causa a legalidade da decisão de uma instituição, como corolário ao direito do

---

[75] Consultar o acórdão no processo *Access Info Europe contra Comissão Europeia*, *op. cit.*, n.os 110-111.

[76] Consultar o acórdão no processo *Falcon Technologies International LLC contra Comissão Europeia*, *op. cit.*, n.º 102.

[77] Consultar o acórdão de 7 de fevereiro de 2018, *Access Info Europe contra Comissão Europeia*, T-851/16, EU:T:2018:69, n.º 120.

[78] Acórdão no processo *Falcon Technologies International LLC contra Comissão Europeia*, *op. cit.*, n.º 104.

[79] Acórdão de 19 de setembro de 2018, *Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest) contra Comissão Europeia*, T-39/17, EU:T:2018:560, n.º 110.

[80] Acórdão de 8 de fevereiro de 2018, *Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd contra Comissão Europeia*, T-74/16, EU:T:2018:75, n.os 66-67.

[81] Acórdão de 21 de novembro de 2018, *Stichting Greenpeace Nederland e Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) contra Comissão Europeia*, T-545/11 RENV, EU:T:2018:817, n.os 40 e 41.

[82] Consultar o acórdão no processo *Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd contra Comissão Europeia*, *op. Cit.*,, n.os 36 a 38 e 40 a 42.

[83] *Ibidem*, n.º 33.

[84] *Ibidem*, n.º 56.

Estado-Membro em causa a um recurso efetivo tal como previsto no artigo 263.º do Tratado sobre o Funcionamento da UE[85].

Contudo, um Estado-Membro não pode, relativamente à decisão que concede acesso aos documentos, invocar irregularidades processuais relativas ao tratamento dos pedidos iniciais e confirmativos da instituição, nomeadamente os prazos que foram instituídos para benefício do requerente[86].

O Tribunal Geral também confirmou que, neste contexto, a violação do *dever de cooperação* da instituição para com um Estado-Membro é suscetível de afetar a legalidade da decisão da instituição que concede acesso aos documentos emanados desse Estado-Membro[87].

O Tribunal de Justiça Europeu não tem competência para emitir uma injunção no âmbito da apreciação que faz da legalidade de um ato nos termos do artigo 263.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Neste contexto, não pode impor à instituição a decisão de conceder acesso aos documentos solicitados[88].

Além disso, o Tribunal Geral confirmou a sua jurisprudência anterior, nos termos da qual não existe necessidade de reconhecer o mérito de uma ação de anulação de uma decisão negativa, uma vez que a instituição, sem ter formalmente retirado a decisão impugnada, adotou uma nova decisão positiva que concede acesso aos documentos solicitados, satisfazendo assim totalmente o pedido da requerente[89].

6.2.2. Esclarecimentos sobre algumas regras substantivas

Em 2018, o Tribunal Geral também abordou várias regras substantivas do Regulamento (CE) n.º 1049/2001.

No que diz respeito à exceção relativa à *proteção das relações internacionais*[90], o Tribunal Geral reconheceu em vários processos a ampla margem de apreciação de que a instituição dispõe nesse contexto[91].

Esta margem discricionária tão alargada deve-se à natureza particularmente sensível e essencial dos interesses protegidos e à necessidade de a instituição exercer especial prudência na adoção de uma decisão, que por natureza é complexa e delicada[92].

De acordo com o Tribunal Geral, esta ampla margem de apreciação conferida à instituição é coerente com o princípio da interpretação estrita das exceções definidas no artigo 4.º do regulamento[93].

---

[85] Acórdão de 3 de maio de 2018, *República de Malta contra Comissão Europeia*, T-653/16, EU:T:2018:241, n.os 41-42.

[86] *Ibidem*, n.os 87 e 88.

[87] *Ibidem*, n.º 100.

[88] Acórdão de 9 de outubro de 2018, *Róbert Sárossy contra Comissão Europeia*, T-633/17, EU:T:2018:663, n.os 19-20. Consultar também *Anikó Pint contra Comissão Europeia*, *op. cit.*, n.º 19.

[89] Despacho de 19 de julho de 2018, *Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych/Comissão*, T-750/17, EU:T:2018:506, n.os 15-17.

[90] Previsto no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), terceiro travessão, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001.

[91] Consultar o acórdão no processo *Access Info Europe contra Comissão Europeia*, *op. cit.*, n.os 40-41. Consultar também o acórdão de 11 de julho de 2018, *ClientEarth contra Comissão Europeia*, T-644/16, EU:T:2018:429, n.os 23-24, atualmente objeto de recurso; o acórdão no processo *CEE Bankwatch Network contra Comissão Europeia*, *op. cit.*, n.º 77.

[92] Consultar os acórdãos no processo *ClientEarth contra Comissão Europeia*, *op. cit.*, n.º 23; e no processo *CEE Bankwatch Network contra Comissão Europeia*, *op. cit.*, n.º 79.

Por conseguinte, o Tribunal Geral concluiu que a exceção relativa à proteção das relações internacionais está sujeita a uma apreciação judicial da legalidade limitada que deve restringir-se à verificação do respeito pelas regras processuais e de fundamentação, da exatidão material dos factos e da inexistência de erro manifesto de apreciação ou de desvio de poder[94].

O Tribunal Geral também enfatizou que o caráter obrigatório da exceção relativa à proteção das relações internacionais que, ao contrário das outras exceções previstas no artigo 4.º, n.os 2 e 3, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001, não pode ser ponderado com um interesse público superior na divulgação dos documentos solicitados[95].

No âmbito da exceção relativa à proteção *da privacidade e da integridade do indivíduo*[96], o Tribunal Geral relembrou que o conceito de privacidade engloba os dados pessoais num contexto profissional[97]. Como tal, os dados pessoais do pessoal das instituições da UE estão, em princípio, protegidos por esta exceção, independentemente de um «direito de interpelação do funcionário público»[98].

O Tribunal Geral salientou que, em todo o caso, esse direito não deve ser exercido no âmbito dos mecanismos de acesso aos documentos previstos nos termos do Regulamento (CE) n.º 1049/2001[99]. O Tribunal Geral confirmou igualmente que os direitos de proteção da reputação e da honra de um indivíduo estavam inerentes ao direito de privacidade[100].

A reputação de uma entidade, independentemente do seu caráter público ou privado, também tem direito à mesma proteção, embora no âmbito da exceção relativa à proteção dos *interesses comerciais*[101]. No âmbito desta exceção, o Tribunal Geral entendeu que uma empresa privada com uma missão de interesse público pode ter direito à proteção da sua reputação como parte dos seus interesses comerciais, na medida em que a reputação de qualquer operador ativo num mercado é fundamental para o desempenho das suas atividades económicas no mercado[102].

O Tribunal Geral também reiterou que uma empresa estatal pode ter interesses comerciais na aceção do artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001[103].

---

[93] *Ibidem*, n.º 25.
[94] *Ibidem.*
[95] *Ibidem*, n.º 98.
[96] Previsto no artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 1049/2001.
[97] Consultar os acórdãos nos processos *Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest) contra Comissão Europeia*, *op. cit.*, n.º 38; e *VG na qualidade de herdeira de MS contra Comissão Europeia*, *op. cit.*, n.º 64.
[98] *Ibidem*, n.os 43 e 44.
[99] *Ibidem*, n.º 46.
[100] *Ibidem*, n.º 100. O Tribunal Geral proferiu outro acórdão interessante em relação à exceção relacionada com o direito de privacidade e de integridade do indivíduo nos termos do artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 1049/2001, designadamente o acórdão de 25 de setembro de 2018, *Maria Psara e o. contra Parlamento Europeu*, T-639/15 a T-666/15 e T-94/16, EU:T:2018:602. Contudo, o presente relatório, que diz respeito à aplicação do regulamento pela Comissão Europeia, não aprecia o referido acórdão, uma vez que a instituição não estava diretamente envolvida nem era parte interveniente no âmbito do processo.
[101] Previsto no artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001.
[102] Consultar o acórdão no processo *Falcon Technologies International LLC contra Comissão Europeia*, *op. cit.*, n.os 51 e 53.
[103] Consultar o acórdão no processo *CEE Bankwatch Network contra Comissão Europeia*, *op. cit.*, n.º 108.

Além disso, o Tribunal Geral decidiu que as informações comerciais sensíveis fornecidas pelas empresas à Comissão Europeia, tais como os dados relativos às suas estratégias comerciais, com vista a cumprirem o quadro regulamentar, podem ser protegidas como «interesses comerciais»[104].

Para além disso, a proteção desses interesses (idêntica à do direito de privacidade e de integridade do indivíduo) pode eventualmente ser invocada por um período superior ao período máximo de 30 anos previsto no Regulamento (CE) n.º 1049/2001 relativamente às outras exceções de divulgação pública[105].

No que diz respeito à exceção relativa à proteção dos *processos judiciais*, o Tribunal Geral reiterou que esta pode ser invocada em relação a documentos que não tenham sido especificamente elaborados no âmbito de um processo judicial pendente[106].

Além disso, o Tribunal Geral salientou que a exceção relativa aos *pareceres jurídicos* pode ser aplicada a posições internas preliminares do Serviço Jurídico da Comissão Europeia, elaboradas para efeitos de diálogo político entre a instituição e os representantes de um Estado-Membro e de um país terceiro[107].

Isto é especialmente válido nos casos em que é redigida uma posição preparatória num contexto de urgência, em relação a um domínio de elevada sensibilidade política. Na verdade, nestas circunstâncias, a divulgação pode efetivamente comprometer, de forma previsível, o interesse da instituição em obter e receber em um parecer franco, objetivo e completo dos seus diversos departamentos por forma a preparar a sua posição final[108].

Em relação à exceção relativa à proteção dos *objetivos das atividades de inquérito*[109], o Tribunal Geral relembrou que o conceito de «inquérito» é um conceito autónomo do direito da UE. Assim sendo, deve ser interpretado atendendo, entre outros, à sua aceção comum, bem como ao contexto em que ocorre[110].

Logo, um procedimento estruturado e formalizado da Comissão cujo objetivo seja a recolha e a análise de informações para que esta instituição possa adotar uma posição no âmbito do exercício das suas funções previstas pelos Tratados deve ser considerado um «inquérito».

Contudo, este procedimento não tem necessariamente de visar detetar ou punir uma infração ou uma irregularidade. O conceito de «inquérito» pode também abranger a atividade da Comissão que se destina a apurar os factos a fim de avaliar uma dada situação[111].

O Tribunal Geral também decidiu que a exceção pode continuar a ser adequada, pela aplicação de uma presunção geral de confidencialidade, à luz de um *procedimento «EU*

[104] Consultar o acórdão de 12 de dezembro de 2018, *Deutsche Umwelthilfe eV contra Comissão Europeia*, T-498/14, EU:T:2018:913, n.º 133.
[105] Consultar o acórdão no processo *Rogesa contra Comissão Europeia*, *op. cit.*, n.º 90.
[106] Consultar o acórdão no processo *Access Info Europe contra Comissão Europeia*, *op. cit.*, n.os 69 a 72.
[107] *Ibidem*, n.os 87-88.
[108] *Ibidem.*
[109] Previsto no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001.
[110] Consultar o acórdão no processo *Daimler AG contra Comissão Europeia, op. cit.*, n.º 130.
[111] *Ibidem*, n.os 131-132.

Pilot», não obstante a sua (longa) suspensão temporária, no seguimento da apresentação de um pedido de decisão prejudicial[112].

No que diz respeito à aplicação da exceção relativa aos *processos dos auxílios estatais*, o Tribunal Geral confirmou a existência de uma presunção de confidencialidade dos documentos contidos nesses processos e esclareceu que essa presunção é aplicável não apenas no que diz respeito aos indivíduos, mas também aos inquéritos setoriais[113]. O facto de os documentos em causa não estarem assinalados como confidenciais é irrelevante nesse aspeto[114].

Em relação ao *procedimento por infração* nos termos do artigo 258.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, o Tribunal Geral reiterou a sua «posição especial dentro do sistema de acesso aos documentos» já reconhecida pelo Tribunal de Justiça[115].

Assim, o Tribunal Geral relembrou que as características do procedimento por infração impedem que lhe seja conferida total transparência, mesmo em domínios tão sensíveis como o ambiente[116].

Por conseguinte, o Tribunal Geral confirmou a aplicação de uma presunção geral de confidencialidade em relação aos documentos que fazem parte dos processos relativos a infrações[117], independentemente da aplicabilidade de qualquer regulamento específico que preveja um quadro mais restritivo do que o Regulamento (CE) n.º 1049/2001[118]. Essa presunção liberta a instituição de ter de fazer qualquer divulgação parcial[119].

Relativamente aos inquéritos relacionados com *cartéis*[120], o Tribunal Geral confirmou que a presunção geral de confidencialidade reconhecida no âmbito da jurisprudência anterior é aplicável independentemente do número de documentos objeto do pedido de acesso, nomeadamente quando seja pedido um único documento[121].

A esse respeito, o Tribunal Geral enfatizou que o que é importante é estarmos perante um critério qualitativo, a saber, o facto de os documentos serem relativos a um mesmo processo, e não um critério quantitativo (por outras palavras, o maior ou menor número de documentos visados pelo pedido de acesso)[122].

---

[112] Consultar os acórdãos nos processos *Anikó Pint contra Comissão Europeia*, *op. cit.*, n.º 38; e *Róbert Sárossy contra Comissão Europeia*, *op. Cit.,*, n.º 41.
[113] Consultar o acórdão no processo *Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest) contra Comissão Europeia*, *op. cit.*, n.os 64 e 91.
[114] *Ibidem*, n.º 106.
[115] Acórdão de 5 de dezembro de 2018, *Liam Campbell contra Comissão Europeia*, T-312/17, EU:T:2018:876, n.º 32.
[116] *Ibidem*.
[117] *Ibidem*, n.º 29.
[118] *Ibidem*, n.º 33.
[119] *Ibidem*, n.º 49.
[120] Nos termos do artigo 101.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.
[121] Consultar o acórdão no processo *Edeka-Handelsgesellschaft Hessenring mbH contra Comissão Europeia*, *op. cit.*, n.º 71.
[122] *Ibidem*, n.os 72-73.

Por conseguinte, a presunção geral de confidencialidade também é aplicável em relação ao índice do processo, não obstante a característica especial de não ter conteúdo próprio[123].

Existem quatro motivos principais para esta presunção. Primeiro, é um documento que organiza o processo relativo ao procedimento em causa, que, assim, faz parte do conjunto dos documentos a ele relativos. Segundo, é um documento que estabelece a lista de todos os documentos que figuram no processo, atribui-lhes um título e identifica-os. Terceiro, é um documento que, por natureza, remete para cada documento do processo e que, por conseguinte, reflete a totalidade dos documentos do processo bem como determinadas informações relativas ao conteúdo dos referidos documentos. Quarto, o índice permite ver todas as diligências efetuadas pela Comissão Europeia no processo em matéria de cartéis. Consequentemente, o índice do processo em matéria de cartéis pode conter informações pertinentes e precisas relativas ao conteúdo do processo[124].

Neste contexto, o Tribunal Geral confirmou que o critério subjacente à aplicação da presunção geral de confidencialidade é o facto de o documento, cujo acesso é solicitado, fazer parte do processo administrativo relativo a um procedimento de aplicação do artigo 101.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia[125].

Em relação à exceção relativa à proteção do *processo decisório*, o Tribunal Geral esclareceu que os acordos provisórios alcançados entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão no decurso de reuniões de trílogo não se inserem no âmbito da presunção geral de não divulgação, independentemente de ser ou não um processo legislativo em curso[126].

Contudo, o Tribunal Geral salientou que a instituição não fica impedida de recusar o acesso aos documentos legislativos, nomeadamente trílogos, em casos devidamente justificados com base na exceção relativa à proteção do processo decisório. O Tribunal Geral referiu mesmo que esta última não exclui o processo legislativo do seu âmbito[127].

Em 2018, o Tribunal Geral também teve oportunidade de clarificar o conceito de *interesse público superior*. Este conceito desempenha um papel crucial no âmbito do Regulamento (CE) n.º 1049/2001, na medida em que é suscetível de prevalecer em relação a algumas das exceções que justificam a recusa de conceder acesso aos documentos solicitados[128].

Neste contexto, o Tribunal Geral relembrou que incumbe ao requerente que solicita o acesso estabelecer a sua existência[129]. Todas as considerações a este respeito só podem ser formuladas pelo requerente, o mais tardar, na fase confirmativa (antes da adoção pela instituição da decisão confirmativa). Não podem ser invocadas novas considerações na fase judicial[130].

---

[123] *Ibidem*, n.os 76-78.
[124] *Ibidem*, n.º 76.
[125] *Ibidem*, n.º 85.
[126] Consultar o acórdão no processo *De Capitani contra Parlamento Europeu, op. cit.*, n.º 84.
[127] *Ibidem*, n.º 112.
[128] Designadamente, as exceções previstas no artigo 4.º, n.os 2 e 3, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001.
[129] Consultar os acórdãos nos processos *Access Info Europe contra Comissão Europeia*, *op. cit.*, n.º 97; e *CEE Bankwatch Network contra Comissão Europeia*, *op. cit.*, n.º 127.
[130] Consultar o acórdão no processo *CEE Bankwatch Network contra Comissão Europeia, op. cit.*, n.º 133.

Além disso, o requerente que invoca um interesse público superior deve também demonstrar que a divulgação dos documentos solicitados contribuiria para a proteção desse mesmo interesse no caso em apreço[131].

O Tribunal Geral reafirmou igualmente que considerações gerais como «o interesse em reforçar a confiança dos cidadãos [...] nas suas instituições governamentais»[132] ou «o direito do público de ser informado acerca do trabalho das instituições»[133] não podem ser utilizadas, por si só, para consubstanciar a existência de um interesse público superior. Este facto é particularmente verdade nos domínios em que a instituição publica regularmente comunicados de imprensa[134].

Não obstante, o Tribunal Geral reconheceu que os requerentes podem invocar o princípio da transparência para consubstanciar a existência de um interesse público superior, desde que demonstrem a sua «acuidade particular» nos processos em causa[135].

Contudo, nos termos da jurisprudência consagrada, o princípio da transparência não tem o mesmo peso dependendo do facto de os documentos solicitados estarem relacionados com a atividade legislativa ou com a atividade administrativa da instituição[136].

O Tribunal Geral reiterou igualmente que o conceito de «interesse público superior» é objetivo e geral por natureza. Assim sendo, qualquer interesse que os requerentes possam ter em produzir provas documentais perante um tribunal nacional não representa um interesse público superior na aceção do regulamento. O referido interesse constitui um interesse privado[137]. A Comissão Europeia não deve ser instrumentalizada pelo requerente para obter um acesso a provas não disponíveis por outras vias[138].

Como tal, os recorrentes são obrigados a agir judicialmente exercendo os meios processuais e os meios de obtenção de provas que o ordenamento jurídico nacional lhes reconhece[139]. Da mesma forma, o objetivo de apreciar a viabilidade dos processos nacionais também constitui um interesse privado[140].

6.2.3. Esclarecimentos sobre a interação do regulamento com outros instrumentos

Em 2018, o Tribunal Geral também abordou a questão da interação do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 com outros instrumentos específicos.

---

[131] Acórdão de 9 de outubro de 2018, *Éva Erdősi Galcsikné contra Comissão Europeia*, T-632/17, EU:T:2018:664, n.os 44-45.

[132] Acórdão de 11 de dezembro de 2018, *Arca Capital Bohemia a.s. contra Comissão Europeia*, T-440/17, EU:T:2018:898, n.º 76.

[133] Consultar os acórdãos nos processos *Liam Campbell contra Comissão Europeia*, *op. cit.*, n.º 64; e *Sumner contra Comissão Europeia, op. cit.*, n.º 64.

[134] Consultar o acórdão no processo *Liam Campbell contra Comissão Europeia, op. cit.*, n.º 64.

[135] Consultar os acórdãos nos processos *Access Info Europe contra Comissão Europeia*, *op. cit.*, n.º 105; e *Éva Erdősi Galcsikné contra Comissão Europeia*, *op. cit.*, n.º 49.

[136] Acórdão no processo *Arca Capital Bohemia a.s. contra Comissão Europeia*, T-441/17, EU:T:2018:899, n.º 75.

[137] Consultar o acórdão no processo *Róbert Sárossy contra Comissão Europeia, op. cit.*, n.º 32.

[138] Consultar jurisprudência anterior: acórdão de 25 de setembro de 2014, *Darius Nicolai Spirlea e Mihaela Spirlea contra Comissão Europeia*, T-306/12, EU:T:2014:816, n.º 99, entre outros.

[139] *Ibidem.*

[140] Consultar o acórdão no processo *Sumner contra Comissão Europeia, op. cit.*, n.º 62.

Em primeiro lugar, o Tribunal Geral esclareceu os respetivos âmbitos do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 e do denominado *Regulamento Política Comum das Pescas*[141]. O objetivo que este último procura alcançar é diferente do objetivo do Regulamento (CE) n.º 1049/2001: designadamente, garantir um regime de controlo, inspeção e execução destinado a assegurar o cumprimento das regras da Política Comum das Pescas[142].

Como nenhum dos regulamentos contém uma disposição que atribua expressamente a um instrumento prioridade em relação ao outro, cada um destes regulamentos deve ser aplicado de uma forma que seja compatível com o outro e que permita uma aplicação conjunta coerente[143].

Consequentemente, quando um pedido apresentado ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 visa obter acesso a documentos que contêm dados na aceção do Regulamento Política Comum das Pescas, as disposições deste último em relação à confidencialidade dos dados recolhidos e trocados no seu âmbito passam a ser integralmente aplicáveis[144].

Estas disposições não constituem uma lei especial que derroga as regras gerais de acesso do público aos documentos previstas no Regulamento (CE) n.º 1049/2001, mas fornecem regras específicas que garantem uma proteção reforçada de certos dados[145]. Assim sendo, o Tribunal Geral confirmou que o consentimento prévio do Estado-Membro é uma condição absoluta para a divulgação dos dados comunicados por esse Estado-Membro no âmbito do Regulamento Política Comum das Pescas[146].

Em segundo lugar, o Tribunal Geral esclareceu a interação entre o Regulamento (CE) n.º 1049/2001 e o *Regulamento Aarhus*[147]. Este último introduz, no sistema geral de acesso público aos documentos, regras pormenorizadas relativa ao acesso às informações sobre ambiente. A esse respeito, o Tribunal Geral confirmou que o Regulamento Aarhus, que supostamente aplica a Convenção Aarhus às instituições e aos órgãos da União Europeia, não se aplica no contexto da Comunidade Europeia da Energia Atómica[148].

A conclusão do Tribunal Geral baseou-se, entre outros, no título do Regulamento Aarhus que faz especificamente referência às «instituições e órgãos comunitários» (não contemplando a sua aplicação a outras entidades, tais como as instituições ou órgãos

---

[141] Regulamento (CE) n.º 1224/2009 do Conselho, de 20 de novembro de 2009, que institui um regime comunitário de controlo a fim de assegurar o cumprimento das regras da política comum das pescas, altera os Regulamentos (CE) n.º 847/96, (CE) n.º 2371/2002, (CE) n.º 811/2004, (CE) n.º 768/2005, (CE) n.º 2115/2005, (CE) n.º 2166/2005, (CE) n.º 388/2006, (CE) n.º 509/2007, (CE) n.º 676/2007, (CE) n.º 1098/2007, (CE) n.º 1300/2008, (CE) n.º 1342/2008, e revoga os Regulamentos (CEE) n.º 2847/93, (CE) n.º 1627/94 e (CE) n.º 1966/2006, Jornal Oficial L 343 de 22.12.2009, p. 1. (doravante «Regulamento Política Comum das Pescas»).

[142] Consultar o acórdão no processo *República de Malta contra Comissão Europeia*, *op. cit.*, n.º 136.

[143] *Ibidem*, n.os 137 e 140.

[144] *Ibidem*, n.º 142.

[145] *Ibidem*, n.º 139.

[146] *Ibidem*, n.os 150, 162 e 173.

[147] Regulamento (CE) n.º 1367/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de setembro de 2006, relativo à aplicação das disposições da Convenção de Aarhus sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente às instituições e órgãos comunitários, Jornal Oficial L 264 de 25.9.2006, p. 13. (doravante «Regulamento Aarhus»).

[148] Consultar o acórdão no processo *CEE Bankwatch Network contra Comissão Europeia*, *op. cit.*, n.os 48-50.

inerentes à Comunidade Europeia da Energia Atómica) e no preâmbulo do mesmo que apenas faz referência ao Tratado CE[149]. Na verdade, os atos adotados em aplicação do Tratado CEEA não estão necessariamente sujeitos às obrigações aplicáveis no quadro da União Europeia, uma vez que a Comunidade Europeia da Energia Atómica e a Comunidade Europeia, atual União Europeia, são organizações diferentes criadas por Tratados distintos, dotadas de personalidades jurídicas diferentes[150].

Além disso, o Tribunal Geral salientou que o Regulamento Aarhus não tem incidência na questão da aplicabilidade da presunção geral de confidencialidade no âmbito de um inquérito[151]. Nem este instrumento impõe um requisito de interpretação restrita dos motivos de recusa de acesso referidos na exceção relativa às atividades de inquérito prevista no Regulamento (CE) n.º 1049/2001, em relação a documentos que contenham informações relacionadas com as emissões para o ambiente[152].

Ademais, o Tribunal Geral explicou a definição no âmbito do conceito de «informações relacionadas com emissões para o ambiente» nos termos do Regulamento Aarhus[153]. Esta noção está no centro de um direito reforçado de acesso, na medida em que implica a presunção de que existe um interesse público superior na divulgação (exceto em relação a documentos relacionados com inquéritos e, em especial, infrações)[154].

Assim sendo, o conceito de «informações relacionadas com emissões para o ambiente» não engloba todas as informações que estejam relacionadas com emissões para o ambiente[155].

Como tal, as informações sobre a quantidade de emissões de CO^2 por tonelada de produtos produzidos, ainda que estejam relacionadas com as emissões para o ambiente, não são consideradas, por si só, «informações relacionadas com emissões para o ambiente» na aceção do Regulamento Aarhus.

Essas informações sobre a eficiência carbónica não foram consideradas informações relacionadas com emissões para o ambiente, uma vez que não permitem ao público ficar a conhecer a quantidade total efetivamente libertada (ou bastante previsível) para o ambiente por uma instalação específica, nem a composição química ou a localização geográfica dessas emissões[156].

Da mesma forma, as informações relacionadas com a aprovação de uma substância ativa em alguns produtos avaliados ao nível da UE não estão necessariamente relacionadas com as emissões cuja libertação para o ambiente é previsível. A utilização, as condições de utilização e a composição dos produtos autorizados por um Estado-Membro no seu território podem ser muito diferentes. Assim sendo, esses dados não são considerados

[149] *Ibidem*, n.º 50.
[150] *Ibidem*, n.º 47.
[151] Consultar o acórdão no processo *Daimler AG contra Comissão Europeia, op. cit.*, n.os 104-105.
[152] *Ibidem*, n.os 99-103.
[153] Consultar o artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento Aarhus.
[154] *Ibidem.*
[155] Consultar o acórdão no processo *Deutsche Umwelthilfe eV contra Comissão Europeia, op. cit.*, n.º 113.
[156] Consultar o acórdão no processo *Rogesa contra Comissão Europeia*, *op. cit.*, n.os 102-106, atualmente objeto de recurso.

«informações relacionadas com emissões para o ambiente» na aceção do Regulamento Aarhus[157].

De igual modo, os documentos que refletem os pareceres, as apreciações e as propostas dos fabricantes de automóveis em relação à disponibilidade de determinada substância não constituem, enquanto tal, informações relacionadas com emissões para o ambiente na aceção do Regulamento Aarhus[158]. É o que se verifica especialmente quando esses documentos não incluem dados sobre o grau de utilização e o período de utilização da substância, nem como esta última contribuiria para um maior risco de emissões para o ambiente[159].

Em suma, a Comissão Europeia acompanhou atentamente os desenvolvimentos da jurisprudência dos tribunais europeus e levou devidamente em consideração todos os esclarecimentos supramencionados dados em 2018. Em particular, a instituição assegurou o ajustamento das suas práticas administrativas por forma a acatar os esclarecimentos sempre que necessário. Para o efeito, tal como em anos anteriores, o Secretariado-Geral organizou regularmente, juntamente com o Serviço Jurídico, seminários para transmitir ao pessoal da Comissão Europeia os desenvolvimentos mais recentes da jurisprudência em matéria de acesso aos documentos.

6.3. Novos processos judiciais pendentes[160]

Em 2018, deram entrada 11 novos processos envolvendo a Comissão Europeia no Tribunal Geral nos termos do Regulamento (CE) n.º 1049/2001[161]. Em paralelo, foram interpostos cinco recursos junto do Tribunal de Justiça contra acórdãos do Tribunal Geral, em processos onde a Comissão Europeia era parte no processo[162].

CONCLUSÕES

Em 2018, o direito de acesso aos documentos mediante pedido, tal como previsto na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, nos Tratados da União Europeia e no Regulamento (CE) n.º 1049/2001, continuou a desempenhar um papel importante na aplicação do compromisso de transparência assumido pela Comissão Europeia.

---

[157] Consultar o acórdão no processo *Stichting Greenpeace Nederland e Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) contra Comissão Europeia, op. cit.*, n.º 90.

[158] Consultar o acórdão no processo *Deutsche Umwelthilfe eV contra Comissão Europeia, op. cit.*, n.º 111.

[159] *Ibidem.*

[160] Desde 31 de dezembro de 2018.

[161] Designadamente, os processos: *Umweltinstitut München* contra *Comissão*, T-712/18; *Bronckers contra Comissão*, T-746/18; *Bonnafous contra Comissão*, T-646/18; *TUIfly* contra *Comissão*, T-619/18; *Compañia de Tranvías de la Coruña contra Comissão*, T-485/18; *RATP contra Comissão*, T-422/18; *RATP contra Comissão*, T-250/18; *Bruel contra Comissão*, T-202/18; *Batchelor contra Comissão*, T-85/18; *Planet contra Comissão*, T-29/18; e *Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)* contra *Comissão Europeia*, T-25/18.

[162] Designadamente, os processos *Pint contra Comissão e Hungria*, C-770/18 P (Recurso interposto por Pint do acórdão proferido pelo Tribunal Geral no processo T-634/17); *ClientEarth contra Comissão*, C-612/18 P (Recurso interposto por ClientEarth do acórdão proferido pelo Tribunal Geral no processo T-644/16); *Verein Deutsche Sprache eV contra Comissão Europeia*, C-440/18 P (Recurso de decisão do Tribunal Geral no processo T-468/16); *Rogesa contra Comissão*, C-568/18 P (Recurso interposto por Rogesa do acórdão proferido pelo Tribunal Geral no processo T-643/13); e *Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych contra Comissão*, C-560/18 P (Recurso interposto por Izba do acórdão proferido pelo Tribunal Geral no processo T-514/15).

As baixas percentagens de ações judiciais e acórdãos que anulam as suas decisões nesse domínio parecem indicar que a Comissão Europeia consegue, em geral, encontrar o equilíbrio entre o direito de acesso e os outros interesses públicos e privados salvaguardados pelas exceções previstas no Regulamento (CE) n.º 1049/2001.

A Comissão Europeia continua a ser, de longe, a instituição da UE que trata o maior número de pedidos de acesso a documentos nos termos do Regulamento (CE) n.º 1049/2001. Em 2018, obteve o número mais elevado de pedidos desde que o regulamento entrou em vigor em 2001, tendo recebido uns expressivos 6 912 pedidos iniciais. Cada um destes pedidos, na sua maioria, visou diversos documentos ou até mesmo processos completos.

Por um lado, esta subida no número de pedidos e o aumento da complexidade dos mesmos têm vindo a fazer com que a instituição se confronte cada vez mais com o difícil desafio de reconciliar o princípio da transparência com políticas equilibradas e eficientes.

Por outro lado, resultou indubitavelmente na divulgação ao público de um grande número de documentos, salvo algumas exceções. Os documentos que foram divulgados vieram complementar a quantidade considerável de informações e documentos que já são disponibilizados no sítio Web da Comissão Europeia graças à política da instituição de aumentar constantemente a publicação pró-ativa e reforçar o seu firme compromisso em relação à transparência.

A Comissão Europeia acolhe favoravelmente o crescente interesse público geral que as suas atividades suscitam e procura lançar novas iniciativas destinadas a desenvolver pró-ativamente a transparência nos seus processos decisórios.

Em 2018, este aspeto ficou bem patente, entre outros, com a entrada em vigor do novo Código de Conduta dos membros da Comissão Europeia e do regulamento relativo à proteção dos dados pessoais, mas também pelo nível de transparência sem precedentes registado no âmbito das sensíveis negociações relativas ao Brexit.

Por último, mas não menos importante, em 2018, a Comissão Europeia viu-se ainda mais confrontada com um novo e generalizado desafio em relação à transparência, designadamente a desinformação em linha. A desinformação é a antítese da transparência. Por conseguinte, a instituição estabeleceu contactos com todas as partes interessadas no sentido de definir um plano de ação claro, exaustivo e alargado que dê resposta à disseminação da desinformação e ao seu impacto na Europa, por forma a garantir a proteção dos valores e dos sistemas democráticos europeus.