

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

1 de Julho de 2008 *

Nos processos apensos C-39/05 P e C-52/05 P,

que têm por objecto dois recursos de uma decisão do Tribunal de Primeira Instância nos termos do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça, interpostos, respectivamente, em 31 de Janeiro e 4 de Fevereiro de 2005,

Reino da Suécia, representado por K. Wistrand e A. Falk, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

Maurizio Turco, residente em Pulsano (Itália), representado por O. Brouwer e C. Schillemans, advocaten,

recorrentes,

apoiados por:

Reino dos Países Baixos, representado por H. G. Sevenster, C. M. Wissels e M. de Grave, na qualidade de agentes,

interveniente no recurso de decisão do Tribunal de Primeira Instância,

* Língua do processo: inglês.

sendo as outras partes no processo:

Conselho da União Europeia, representado por J.-C. Piris, M. Bauer e B. Driessen, na qualidade de agentes,

recorrido em primeira instância,

Reino da Dinamarca, representado por B. Weis Fogh, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

República da Finlândia, representada por A. Guimaraes-Purokoski e J. Heliskoski, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, representado por V. Jackson, S. Nwaokolo e T. Harris, na qualidade de agentes, assistidas por J. Stratford, barrister, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por M. Petite, C. Docksey e P. Aalto, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

intervenientes em primeira instância,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: V. Skouris, presidente, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, A. Tizzano, G. Arestis e U. Lõhmus, presidentes de secção, K. Schiemann (relator), A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský e J. Klučka, juízes,

advogado-geral: M. Poiares Maduro,
secretário: M.-A. Gaudissart, chefe de unidade,

vistos os autos e após a audiência de 26 de Setembro de 2007,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 29 de Novembro de 2007,

profere o presente

Acórdão

- ¹ Através dos seus recursos, o Reino da Suécia (processo C-39/05 P) e M. Turco (processo C-52/06 P) pedem a anulação do acórdão do Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias de 23 de Novembro de 2004, Turco/Conselho (T-84/03, Colect., p. II-4061, a seguir «acórdão recorrido»), que negou provimento ao recurso de anulação interposto por M. Turco da decisão do Conselho da União

Europeia de 19 de Dezembro de 2002, que lhe recusou o acesso a um parecer jurídico do Serviço Jurídico do Conselho relativo a uma proposta de directiva do Conselho estabelecendo as normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados-Membros (a seguir «decisão controvertida»). O Reino da Suécia pede ainda que seja o próprio Tribunal de Justiça a decidir do recurso, anulando a decisão controvertida.

- 2 Os fundamentos invocados pelos recorrentes convidam o Tribunal de Justiça a pronunciar-se sobre o alcance e a aplicação da excepção ao dever de divulgação de documentos prevista, no caso de a divulgação prejudicar a protecção dos pareceres jurídicos, no artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de Maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (JO L 145, p. 43).

Quadro jurídico

- 3 O artigo 255.º CE assegura, designadamente a todos os cidadãos da União Europeia, o direito de acesso aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão das Comunidades Europeias, sob reserva dos princípios e condições a definir pelo Conselho por razões de interesse público ou privado.
- 4 O Regulamento n.º 1049/2001 foi adoptado pelo Conselho com base no artigo 255.º, n.º 2, CE.
- 5 O primeiro a quarto, sexto e décimo primeiro considerandos do referido regulamento têm a seguinte redacção:

- «(1) O Tratado da União Europeia consagra a noção de abertura no segundo parágrafo do artigo 1.º, nos termos do qual o Tratado assinala uma nova etapa no processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, em que as decisões serão tomadas de uma forma tão aberta quanto possível e ao nível mais próximo possível dos cidadãos.
- (2) Esta abertura permite assegurar uma melhor participação dos cidadãos no processo de decisão e garantir uma maior legitimidade, eficácia e responsabilidade da Administração perante os cidadãos num sistema democrático. A abertura contribui para o reforço dos princípios da democracia e do respeito dos direitos fundamentais consagrados no artigo 6.º do Tratado UE e na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.
- (3) As conclusões das reuniões do Conselho Europeu de Birmingham, Edimburgo e Copenhaga salientaram a necessidade de assegurar uma maior transparência aos trabalhos das instituições da União. O presente regulamento consolida as iniciativas que as instituições já tomaram para aumentar a transparência do processo decisório.
- (4) O presente regulamento destina-se a permitir o mais amplo efeito possível do direito de acesso do público aos documentos e a estabelecer os respectivos princípios gerais e limites, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 255.º do Tratado CE.

[...]

- (6) Deverá ser concedido maior acesso aos documentos nos casos em que as instituições ajam no exercício dos seus poderes legislativos, incluindo por delegação, embora simultaneamente, preservando a eficácia do processo decisório institucional. O acesso directo a estes documentos deverá ser tão amplo quanto possível.

[...]

(11) Em princípio, todos os documentos das instituições deverão ser acessíveis ao público. No entanto, determinados interesses públicos e privados devem ser protegidos através de exceções. É igualmente necessário que as instituições possam proteger as suas consultas e deliberações internas, se tal for necessário para salvaguardar a sua capacidade de desempenharem as suas funções. [...]

6 Sob a epígrafe «Objectivo», o artigo 1.º, alínea a), do Regulamento n.º 1049/2001 dispõe que este último visa «[d]efinir os princípios, as condições e os limites que, por razões de interesse público ou privado, regem o direito de acesso aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (adiante designados ‘instituições’), previsto no artigo 255.º do Tratado CE, de modo a que o acesso aos documentos seja o mais amplo possível».

7 Sob o título «Beneficiários e âmbito de aplicação», o artigo 2.º, n.º 1, desse mesmo regulamento reconhece a todos os cidadãos da União e a todas as pessoas singulares ou colectivas que residam ou tenham a sua sede social num Estado-Membro direito de acesso aos documentos das instituições, «sob reserva dos princípios, condições e limites estabelecidos no presente regulamento».

8 Sob a epígrafe «Exceções», o artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001 prevê:

«[...]

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

[...]

— processos judiciais e consultas jurídicas,

[...]

excepto quando um interesse público superior imponha a divulgação.

3. O acesso a documentos, elaborados por uma instituição para uso interno ou por ela recebidos, relacionados com uma matéria sobre a qual a instituição não tenha decidido, será recusado, caso a sua divulgação pudesse prejudicar gravemente o processo decisório da instituição, excepto quando um interesse público superior imponha a divulgação.

O acesso a documentos que contenham pareceres para uso interno, como parte de deliberações e de consultas preliminares na instituição em causa, será recusado mesmo após ter sido tomada a decisão, caso a sua divulgação pudesse prejudicar gravemente o processo decisório da instituição, excepto quando um interesse público superior imponha a divulgação.

[...]

6. Quando só algumas partes do documento pedido forem abrangidas por qualquer das excepções, as restantes partes do documento serão divulgadas.

7. As excepções previstas nos n.ºs 1 a 3 só são aplicáveis durante o período em que a protecção se justifique com base no conteúdo do documento. As excepções podem ser aplicadas, no máximo, durante 30 anos. [...]»

- 9 O artigo 12.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001 dispõe que os documentos elaborados ou recebidos no âmbito de procedimentos tendo em vista a aprovação de actos juridicamente vinculativos nos, ou para os, Estados-Membros, deveriam ser tornados directamente acessíveis, sem prejuízo do disposto nos artigos 4.º e 9.º desse mesmo regulamento.

Factos na origem do litígio

- 10 Em 22 de Outubro de 2002, M. Turco pediu ao Conselho que lhe fosse facultado o acesso aos documentos constantes da ordem do dia da reunião do Conselho «Justiça e Assuntos Internos», realizada no Luxemburgo em 14 e 15 de Outubro de 2002, entre os quais figurava, sob o número 9077/02, um parecer do Serviço Jurídico do Conselho relativo a uma proposta de directiva do Conselho que estabelece as normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados-Membros.

- 11 O Conselho recusou o acesso a esse parecer, em 5 de Novembro de 2002, com base no artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001. Esta recusa foi fundamentada do seguinte modo:

«O documento [n.º] 9077/02 é um parecer do Serviço Jurídico do Conselho sobre uma proposta de directiva do Conselho que estabelece as normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados-Membros.

Tendo em conta o seu conteúdo, a divulgação desse documento poderia prejudicar a protecção dos pareceres jurídicos internos do Conselho, prevista no artigo 4.º, n.º 2, do [R]egulamento [n.º 1049/2001]. Não tendo sido invocado qualquer fundamento concreto que indique que um interesse público superior específico impõe a divulgação desse documento, o Secretariado-Geral concluiu, após ter procedido a uma ponderação dos interesses em presença, que o interesse da protecção dos pareceres jurídicos internos prima sobre o interesse público, decidindo, assim, recusar o acesso a esse documento, de acordo com o artigo 4.º, n.º 2, [desse] regulamento. Esta excepção abrange todo o conteúdo do documento. Consequentemente, não é possível autorizar um acesso parcial a este, ao abrigo do artigo 4.º, n.º 6, do [referido] regulamento.»

- 12 Em 22 de Novembro de 2002, M. Turco apresentou ao Conselho um pedido confirmativo, com o objectivo de fazer com que este último revisse a sua posição, em que alegava que o Conselho tinha aplicado erradamente as excepções ao direito de acesso do público aos documentos das instituições previstas no artigo 4.º, n.ºs 2 e 3, do Regulamento n.º 1049/2001 e defendia que o princípio da democracia e da participação dos cidadãos no processo legislativo constitui um interesse público superior que justifica a divulgação, designadamente, do parecer jurídico em causa.

- 13 Através da decisão controvertida, o Conselho aceitou, no tocante ao referido parecer, divulgar o seu parágrafo introdutório, que indica que aquele contém as opiniões do Serviço Jurídico do Conselho sobre a questão da competência comunitária em matéria de acesso de nacionais de países terceiros ao mercado de trabalho, mas recusou-se a rever a sua posição quanto ao restante. Justificou esta confirmação da recusa de acesso, no essencial, pelo facto de, por um lado, os pareceres do seu Serviço

Jurídico merecerem uma protecção especial, dado que constituem um instrumento importante que lhe permite estar certo da compatibilidade dos seus actos com o direito comunitário e progredir no debate dos aspectos jurídicos em causa. Por outro lado, a sua divulgação poderia criar incertezas quanto à legalidade dos actos legislativos adoptados na sequência desses pareceres e, portanto, pôr em perigo a segurança jurídica e a estabilidade do ordenamento jurídico comunitário. Quanto à existência de um interesse público superior invocado por M. Turco, o Conselho alegou o seguinte:

«O Conselho considera que o interesse público superior não é constituído apenas pelo facto de a divulgação desses documentos, que contêm o parecer do Serviço Jurídico sobre questões jurídicas que surgiram no debate sobre iniciativas legislativas, ser no interesse geral do aumento da transparência e da abertura do processo decisório da instituição. Na verdade, este critério é susceptível de ser aplicado a todas as opiniões escritas ou documentos semelhantes do Serviço Jurídico, o que, na prática, impossibilitaria o Conselho de recusar o acesso a qualquer parecer do Serviço Jurídico nos termos do Regulamento n.º 1049/2001. O Conselho considera que esse resultado seria manifestamente contrário à vontade do legislador, expressa no artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001, porque privaria a disposição de todo e qualquer efeito útil.»

Tramitação processual no Tribunal de Primeira Instância e acórdão recorrido

¹⁴ Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 28 de Fevereiro de 2003, M. Turco interpôs um recurso de anulação da decisão controvertida. Para sustentar esse recurso, invocou, no que respeita à recusa de acesso ao parecer jurídico em causa, um fundamento único relativo à violação do artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001, dividido em três partes.

¹⁵ Em primeiro lugar, a título principal, alegou a existência de um erro relativamente à base jurídica da decisão controvertida, uma vez que os pareceres jurídicos elaborados no contexto do exame de propostas legislativas são abrangidos, segundo o

recorrente, pela exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001, e não pela prevista no artigo 4.º, n.º 2, do referido regulamento, que abrange apenas os pareceres jurídicos elaborados no contexto de processos judiciais.

- 16 Esta interpretação foi afastada pelo Tribunal de Primeira Instância, que declarou que a mesma contradiz a letra do referido artigo 4.º, n.º 2, que não contém tal restrição, e que levaria a privar de todo o efeito útil a menção dos pareceres jurídicos entre as exceções previstas pelo Regulamento n.º 1049/2001, já que o legislador comunitário pretendeu, nessa disposição, consagrar uma exceção relativa aos pareceres jurídicos distinta da exceção relativa aos processos judiciais. Com efeito, os pareceres redigidos pelo Serviço Jurídico do Conselho no contexto de processos judiciais já estão contemplados na exceção relativa à protecção dos processos judiciais. Por conseguinte, segundo o Tribunal de Primeira Instância, o Conselho pôde validamente basear-se na exceção relativa aos pareceres jurídicos prevista no artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001 para determinar se devia conceder ao recorrente o acesso ao parecer jurídico em causa.
- 17 Em segundo lugar, M. Turco invocou, a título subsidiário, uma aplicação errada do referido artigo 4.º, n.º 2, visto que o Conselho considerou erradamente que o parecer emitido pelo seu Serviço Jurídico merecia, pela sua natureza, a protecção garantida por essa disposição. Além disso, o Conselho não devia basear-se em presunções de ordem geral e só devia pronunciar-se sobre a aplicação da exceção em causa caso a caso, após o exame concreto de cada parecer jurídico cuja divulgação é pedida. M. Turco contestou igualmente a pertinência da necessidade de protecção do parecer jurídico em causa, alegada pelo Conselho na decisão controvertida.
- 18 A este respeito, o Tribunal de Primeira Instância declarou que a divulgação de pareceres como o parecer jurídico em causa é, por um lado, susceptível de deixar pairar uma dúvida sobre a legalidade dos actos legislativos adoptados na sequência desses pareceres e pode, por outro lado, pôr em causa a independência dos pareceres do Serviço Jurídico do Conselho, de modo que o Conselho não cometeu um erro de apreciação ao considerar que existe um interesse geral na protecção de pareceres jurídicos como o que está em causa. Além disso, o Tribunal de Primeira Instância salientou que a fundamentação da recusa parcial de acesso ao parecer jurídico em

causa e a decisão de divulgar o parágrafo introdutório do mesmo demonstram que o Conselho tinha examinado o conteúdo do referido parecer. A este respeito, exprimiu-se, nos n.ºs 69 a 80 do acórdão recorrido, nos seguintes termos:

- «69 Importa indicar que a instituição tem de apreciar, em cada caso, se os documentos cuja divulgação é solicitada estão efectivamente abrangidos pelas excepções enumeradas no Regulamento n.º 1049/2001 (v., por analogia, quanto à Decisão 94/90, acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de Janeiro de 2000, Países Baixos e van der Wal/Comissão, C-174/98 P e C-189/98 P, Colect., p. I-1, n.º 24).
- 70 No caso em apreço, há que observar que o documento em causa é um parecer do Serviço Jurídico do Conselho relativo a uma proposta de directiva do Conselho que estabelece as normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados-Membros.
- 71 Todavia, a circunstância de o documento em causa ser um parecer jurídico não basta, por si só, para justificar a aplicação da excepção invocada. Com efeito, como já foi recordado, qualquer excepção ao direito de acesso aos documentos das instituições prevista no Regulamento n.º 1049/2001 deve ser interpretada e aplicada em termos estritos (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 13 de Setembro de 2000, Denkavit Nederland/Comissão, T-20/99, Colect., p. II-3011, n.º 45).
- 72 Incumbe assim ao Tribunal verificar se, no caso em apreço, o Conselho não cometeu qualquer erro de apreciação ao considerar, em aplicação do artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, que a divulgação do parecer jurídico em causa prejudicava a protecção de que este tipo de documento pode beneficiar.
- 73 A fim de justificar a sua recusa de divulgação da totalidade do parecer jurídico em causa, o Conselho afirma, em suma, na decisão [controvertida], que os pareceres do seu Serviço Jurídico constituem um instrumento importante que lhe

permite estar certo da compatibilidade dos seus actos com o direito comunitário e progredir no debate dos aspectos jurídicos em causa. Afirmar também que dessa divulgação pode resultar uma incerteza quanto à legalidade dos actos legislativos adoptados na sequência desses pareceres. O Conselho refere-se também às conclusões do advogado-geral F. G. Jacobs no processo que deu lugar ao acórdão [do Tribunal de Justiça de 13 de Julho de 1995,] Espanha/Conselho [(C-350/92, Colect., p. I-1985)], ao despacho [do presidente do Tribunal de Justiça de 3 de Março de 1998,] Carlsen e o./Conselho [(T-610/97 R, Colect., p. II-485)], e ao acórdão [do Tribunal de Primeira Instância de 8 de Novembro de 2000,] Ghignone e o./Conselho [(T-44/97, ColectFP, pp. I-A-223 e II-1023)].

- 74 É verdade que esta fundamentação, relativa à necessidade de protecção invocada, parece respeitar a todos os pareceres jurídicos do Conselho sobre actos legislativos e não especificamente ao parecer jurídico em causa. No entanto, a generalidade da fundamentação do Conselho é justificada pelo facto de a evocação de informações suplementares, fazendo, designadamente, referência ao conteúdo do parecer jurídico em causa, privar a excepção invocada da sua finalidade.
- 75 Por outro lado, embora o Conselho, num primeiro momento, tenha recusado o acesso do recorrente ao parecer jurídico em causa, resulta da decisão [controvertida] que acabou por aceitar apenas divulgar o parágrafo introdutório do referido parecer. Nos termos desse parágrafo introdutório, [indica-se] que o parecer em causa contém as opiniões do Serviço Jurídico do Conselho sobre a questão da competência comunitária em matéria de acesso de nacionais de países terceiros ao mercado de trabalho.
- 76 De onde se conclui que a acusação segundo a qual o Conselho não examinou o conteúdo do parecer jurídico em causa a fim de se pronunciar sobre o pedido de acesso controvertido não procede.
- 77 Quanto à relevância da necessidade de protecção desse parecer identificada pelo Conselho na decisão [controvertida], o Tribunal considera que a divulgação do parecer jurídico em causa teria por efeito tornar públicos os debates internos do

Conselho relativos à questão da competência comunitária em matéria de acesso de nacionais de países terceiros ao mercado de trabalho e, em termos gerais, à questão da legalidade do acto legislativo a que diz respeito.

78 A divulgação desse parecer poderia assim, tendo em conta a natureza especial desses documentos, suscitar dúvidas sobre a legalidade do acto legislativo em causa.

79 Além disso, há que observar que o Conselho tem razão ao considerar que a independência dos pareceres do seu Serviço Jurídico, elaborados a pedido de outros serviços dessa instituição ou que, pelo menos, lhes são destinados, pode constituir um interesse a proteger. A este respeito, o recorrente não explicou em que medida, nas circunstâncias do caso em apreço, a divulgação do parecer jurídico em causa contribuiria para proteger o Serviço Jurídico do Conselho de influências externas ilegítimas.

80 Tendo em conta o que precede, o Conselho não cometeu qualquer erro de apreciação ao considerar que existia um interesse na protecção do parecer jurídico em causa.»

¹⁹ Em terceiro lugar, M. Turco defendeu, ainda a título subsidiário, que o princípio da transparência constitui um «interesse público superior», na acepção do artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001, e que o parecer jurídico em causa devia, de qualquer modo, ter sido divulgado por força desse princípio.

²⁰ No que respeita a essa parte do fundamento, o Tribunal de Primeira Instância declarou, nos n.ºs 82 a 85 do acórdão recorrido, que o Conselho podia legitimamente considerar que o interesse público superior susceptível de justificar a divulgação de

um documento deve, regra geral, ser distinto dos princípios invocados por M. Turco, que subjazem a todo o Regulamento n.º 1049/2001, e isto nos seguintes termos:

«82 [...] importa sublinhar que estes princípios são postos em prática através do conjunto das disposições do Regulamento n.º 1049/2001, como o atestam os considerandos 1 e 2 do referido regulamento, que fazem explicitamente referência aos princípios da abertura, da democracia e da mais ampla participação dos cidadãos no processo decisório [...]

83 O interesse público superior, referido no artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001, susceptível de justificar a divulgação de um documento que prejudique a protecção dos pareceres jurídicos deve, portanto, em princípio, ser diferente dos princípios indicados que subjazem ao referido regulamento. Na sua falta, incumbe, pelo menos, ao demandante demonstrar que, tendo em conta as circunstâncias específicas do caso, a invocação desses mesmos princípios tem uma tal acuidade que ultrapassa a necessidade de protecção do documento controvertido. Não é o que se verifica, contudo, neste processo.

84 Por outro lado, embora seja possível que a própria instituição em causa identifique um interesse público superior susceptível de justificar a divulgação desse documento, incumbe ao demandante que pretenda tirar partido desse interesse invocá-lo no âmbito do seu pedido a fim de convidar a instituição a pronunciar-se sobre esse ponto.

85 No caso em apreço, não tendo o Conselho cometido qualquer erro de apreciação ao considerar que os interesses públicos superiores invocados pelo recorrente não eram susceptíveis de justificar a divulgação do parecer jurídico em causa, não pode ser censurado por não ter identificado outros interesses públicos superiores.»

21 Consequentemente, o Tribunal de Primeira Instância negou provimento ao recurso, na parte relativa à recusa de acesso ao parecer jurídico em causa.

Tramitação processual no Tribunal de Justiça e pedidos das partes

- 22 Através dos seus recursos, o Reino da Suécia e M. Turco pedem a anulação do acórdão recorrido, na parte em que recusa a M. Turco o acesso ao parecer jurídico em causa. O Reino da Suécia convida ainda o Tribunal de Justiça a decidir ele próprio sobre o recurso, anulando a decisão controvertida. M. Turco, em contrapartida, pede que, se tal se revelar necessário, o processo seja remetido ao Tribunal de Primeira Instância para que este proceda a novo julgamento.
- 23 Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 19 de Abril de 2005, os dois recursos foram apensos para efeitos das fases escrita e oral, bem como do acórdão.
- 24 Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 5 de Outubro de 2005, foi admitida a intervenção do Reino dos Países Baixos em apoio dos pedidos dos recorrentes.
- 25 O Reino da Dinamarca, o Reino dos Países Baixos e a República da Finlândia pedem que seja dado provimento aos recursos.
- 26 O Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, o Conselho e a Comissão pedem que seja negado provimento aos recursos.

Quanto aos recursos

- 27 Nos recursos, são invocados cinco fundamentos, remetendo os três primeiros para as três partes do fundamento invocado por M. Turco em primeira instância.
- 28 Em primeiro lugar, M. Turco, apoiado pelo Reino dos Países Baixos, invoca um erro de interpretação do artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, cometido pelo Tribunal de Primeira Instância, que, segundo o recorrente, considerou sem razão que os pareceres jurídicos relativos a propostas legislativas podem ser abrangidos pelo âmbito de aplicação da referida disposição, quando apenas o artigo 4.º, n.º 3, do referido regulamento é susceptível de se aplicar a esses pareceres.
- 29 Em segundo lugar, o Reino da Suécia e M. Turco, apoiados pelo Reino dos Países Baixos e pela República da Finlândia, alegam que o Tribunal de Primeira Instância fez uma aplicação errada do artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, ao declarar que os pareceres jurídicos do Serviço Jurídico do Conselho relativos a propostas legislativas são, por natureza, abrangidos pela excepção prevista nessa disposição.
- 30 Em terceiro lugar, M. Turco, apoiado pelo Reino dos Países Baixos e pela República da Finlândia, acusa o Tribunal de Primeira Instância de ter interpretado e aplicado inexactamente o conceito de interesse público superior susceptível, por força do artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, de justificar a divulgação de um documento abrangido pela excepção de confidencialidade prevista nessa mesma disposição para os pareceres jurídicos.
- 31 Nos dois últimos fundamentos suscitados por M. Turco, são invocados, respectivamente, o princípio segundo o qual o ordenamento jurídico comunitário se baseia na norma de direito e uma fundamentação insuficiente.

Observações preliminares

32 Antes de abordar os fundamentos invocados em apoio dos recursos, há que recordar as regras pertinentes relativas, por um lado, ao exame a efectuar pelo Conselho sempre que lhe é pedida a divulgação de um parecer do seu Serviço Jurídico relativo a um processo legislativo, bem como, por outro, à fundamentação que lhe incumbe fornecer para justificar uma eventual recusa de divulgação.

Exame a efectuar pela instituição

33 O Regulamento n.º 1049/2001 visa, como indicam o seu quarto considerando e o seu artigo 1.º, conferir ao público um direito de acesso aos documentos das instituições o mais amplo possível.

34 Em conformidade com o seu primeiro considerando, esse regulamento inscreve-se na vontade expressa no artigo 1.º, segundo parágrafo, do Tratado UE, introduzido pelo Tratado de Amesterdão, de assinalar uma nova etapa no processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, em que as decisões serão tomadas de uma forma tão aberta quanto possível e ao nível mais próximo possível dos cidadãos. Como recorda o segundo considerando do referido regulamento, o direito de acesso do público aos documentos das instituições está associado ao carácter democrático destas últimas.

35 Quando a divulgação de um documento é pedida ao Conselho, este deve apreciar, em casa caso concreto, se esse documento é abrangido pelas excepções ao direito de acesso do público aos documentos das instituições enumeradas no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001.

- 36 Tendo em conta os objectivos prosseguidos por esse regulamento, essas excepções devem ser interpretadas e aplicadas estritamente (v. acórdão de 18 de Dezembro de 2007, Suécia/Comissão e o., C-64/05 P, Colect., p. I-11389, n.º 66).
- 37 No que respeita à excepção relativa aos pareceres jurídicos prevista no artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, o exame a efectuar pelo Conselho quando lhe é pedida a divulgação de um documento deve desenrolar-se necessariamente em três tempos, que correspondem aos três critérios previstos nessa disposição.
- 38 Num primeiro momento, o Conselho deve assegurar que o documento cuja divulgação é pedida diz realmente respeito a um parecer jurídico e, se for este o caso, determinar quais as partes deste último efectivamente em causa e, portanto, susceptíveis de serem abrangidas pelo âmbito de aplicação da referida excepção.
- 39 Com efeito, não é por um documento ter sido intitulado «parecer jurídico» que deve automaticamente beneficiar da protecção dos pareceres jurídicos garantida pelo artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001. Para além da sua denominação, incumbe à instituição certificar-se de que esse documento diz efectivamente respeito a tal parecer.
- 40 Num segundo momento, o Conselho deve examinar se a divulgação das partes do documento em questão identificadas como sendo relativas a pareceres jurídicos «p[ode] prejudicar a protecção» destes últimos.
- 41 A este respeito, importa assinalar que nem o Regulamento n.º 1049/2001 nem os trabalhos preparatórios do mesmo fornecem esclarecimentos quanto ao alcance do conceito de «protecção» dos pareceres jurídicos. Por conseguinte, cumpre interpretá-lo em função da sistemática geral e da finalidade da regulamentação de que constitui um elemento.

- 42 Há, pois, que interpretar a excepção relativa aos pareceres jurídicos prevista no artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001 no sentido de que visa proteger o interesse de uma instituição em pedir pareceres jurídicos e em receber pareceres francos, objectivos e completos.
- 43 O risco de que esse interesse seja prejudicado deve, para poder ser invocado, ser razoavelmente previsível, e não puramente hipotético.
- 44 Por último, num terceiro momento, se o Conselho considerar que a divulgação de um documento prejudica a protecção de pareceres jurídicos tal como acaba de ser definida, incumbe-lhe verificar se não existe um interesse público superior que justifique essa divulgação, pese embora o prejuízo que daí poderia resultar para a sua aptidão em pedir pareceres jurídicos e em receber pareceres francos, objectivos e completos.
- 45 Neste contexto, incumbe ao Conselho ponderar o interesse específico que deve ser protegido pela não divulgação do documento em causa, designadamente o interesse geral em que esse documento se torne acessível, tendo em conta as vantagens que decorrem, como assinala o segundo considerando do Regulamento n.º 1049/2001, de uma transparência mais ampla, a saber, uma melhor participação dos cidadãos no processo decisório e uma maior legitimidade, eficácia e responsabilidade da Administração perante os cidadãos num sistema democrático.
- 46 Estas considerações são, sem dúvida, particularmente pertinentes quando o Conselho age na qualidade de legislador, como resulta do sexto considerando do Regulamento n.º 1049/2001, segundo o qual deverá ser concedido maior acesso aos documentos precisamente nesse caso. A transparência neste domínio contribui para reforçar a democracia, permitindo aos cidadãos fiscalizar todas as informações que constituíam o fundamento de um acto legislativo. Com efeito, a possibilidade, para os cidadãos, de conhecer os fundamentos dos actos legislativos é uma condição do exercício efectivo, por estes últimos, dos seus direitos democráticos.

47 Além disso, cabe assinalar que, por força do artigo 207.º, n.º 3, segundo parágrafo, CE, o Conselho é obrigado a determinar os casos em que se deve considerar que age na qualidade de legislador, a fim de possibilitar um melhor acesso aos documentos nesses casos. Paralelamente, o artigo 12.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001 reconhece a especificidade do processo legislativo, dispondo que os documentos elaborados ou recebidos no âmbito de procedimentos tendo em vista a aprovação de actos juridicamente vinculativos nos, ou para os, Estados-Membros deveriam ser tornados directamente acessíveis.

Fundamentação exigida

48 Todas as decisões do Conselho relativas às excepções enumeradas no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001 devem ser fundamentadas.

49 Se o Conselho decidir recusar o acesso a um documento cuja divulgação lhe foi solicitada, incumbe-lhe fornecer explicações quanto às questões de saber, em primeiro lugar, em que medida o acesso a esse documento poderia prejudicar concreta e efectivamente o interesse protegido por uma excepção prevista no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001 que essa instituição invoca e, em segundo lugar, nas hipóteses referidas nos n.ºs 2 e 3 desse artigo, se não existe um interesse público superior que justifique, não obstante, a divulgação do documento em causa.

50 Em princípio, o Conselho pode basear-se, a este respeito, em presunções gerais aplicáveis a certas categorias de documentos, sempre que considerações de ordem geral semelhantes possam aplicar-se a pedidos de divulgação respeitantes a documentos da mesma natureza. Todavia, incumbe-lhe verificar, caso a caso, se as considerações de ordem geral normalmente aplicáveis a um determinado tipo de documento são efectivamente aplicáveis a um dado documento cuja divulgação é solicitada.

51 É à luz destes elementos jurídicos que há que examinar os fundamentos invocados pelos recorrentes para sustentar os seus recursos.

52 Importa examinar em primeiro lugar o segundo fundamento.

Quanto ao segundo fundamento

53 O segundo fundamento divide-se em três partes, todas relativas a uma interpretação errada, pelo Tribunal de Primeira Instância, do artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001. Na primeira parte, os recorrentes alegam que o Tribunal de Primeira Instância violou essa disposição ao não verificar correctamente se o Conselho tinha examinado o documento em causa de modo suficientemente detalhado antes de recusar a sua divulgação. Na segunda parte, os recorrentes acusam o Tribunal de Primeira Instância de ter admitido uma fundamentação de recusa concebida em termos gerais respeitante a todos os pareceres jurídicos do Serviço Jurídico do Conselho relativos a actos legislativos, e não especificamente ao parecer jurídico em causa. Na terceira parte, os recorrentes defendem que o Tribunal de Primeira Instância violou a referida disposição ao admitir a existência de uma necessidade geral de confidencialidade no que respeita aos pareceres jurídicos relativos a questões legislativas.

54 O Conselho considera que a primeira e segunda partes do presente fundamento resultam de uma confusão entre, por um lado, o princípio segundo o qual cada documento deve ser avaliado em função do seu conteúdo e, por outro, a possibilidade de invocar fundamentos de ordem geral. No que respeita à terceira parte deste fundamento, o Conselho mantém a posição que tinha defendido no Tribunal de Primeira Instância, ou seja, que existe uma necessidade geral de confidencialidade dos pareceres jurídicos relativos a questões legislativas, uma vez que, por um lado, a divulgação de tais pareceres poderia fazer pairar dúvidas sobre a legalidade do acto legislativo em causa e, por outro, a independência do seu Serviço Jurídico seria posta em causa por uma divulgação sistemática desses pareceres.

- 55 Relativamente à primeira parte do presente fundamento, há que concluir que o Tribunal de Primeira Instância deduziu validamente do facto de o Conselho, por um lado, ter aceiteado divulgar o parágrafo introdutório do parecer jurídico em causa e, por outro, ter recusado o acesso ao resto desse parecer invocando a protecção dos pareceres jurídicos que essa instituição tinha efectivamente examinado o pedido de divulgação do referido parecer jurídico à luz do conteúdo do mesmo e tinha, portanto, concluído pelo menos a primeira fase do exame descrito nos n.ºs 37 a 47 do presente acórdão. Consequentemente, há que julgar improcedente a primeira parte do presente fundamento.
- 56 No que respeita à segunda parte do mesmo, o facto de o Tribunal de Primeira Instância ter admitido a tomada em consideração, pelo Conselho, de fundamentos de ordem geral para justificar a recusa parcial de acesso ao parecer jurídico em causa não é, em si mesmo, como resulta do n.º 50 do presente acórdão, susceptível de invalidar o exame da referida recusa efectuado pelo Tribunal de Primeira Instância.
- 57 Todavia, importa afirmar, por um lado, que este último não exigiu que o Conselho tivesse verificado se os fundamentos de ordem geral por si invocados eram efectivamente aplicáveis ao parecer jurídico cuja divulgação lhe era solicitada. Por outro lado, como resulta das considerações seguintes relativas à terceira parte do presente fundamento, o Tribunal de Primeira Instância considerou erradamente que existe uma necessidade geral de confidencialidade dos pareceres do Serviço Jurídico do Conselho relativos a questões legislativas.
- 58 Com efeito, nenhum dos dois argumentos apresentados a este respeito pelo Conselho e retomados pelo Tribunal de Primeira Instância nos n.ºs 78 e 79 do acórdão recorrido é susceptível de fundamentar essa afirmação.
- 59 No que respeita, em primeiro lugar, ao receio expresso pelo Conselho de que a divulgação de um parecer do seu Serviço Jurídico relativo a uma proposta legislativa possa criar uma dúvida sobre a legalidade do acto legislativo em causa, há que assinalar que é precisamente a transparência neste domínio que, ao permitir que as divergências entre vários pontos de vista sejam abertamente debatidas, contribui para conferir às instituições maior legitimidade aos olhos dos cidadãos europeus e para aumentar a confiança dos mesmos. De facto, é sobretudo a falta de informação e de debate que é susceptível de fazer nascer dúvidas no espírito dos cidadãos, não só quanto à

legalidade de um acto isolado mas também quanto à legitimidade de todo o processo decisório.

- 60 Por outro lado, o risco de nascerem dúvidas no espírito dos cidadãos europeus quanto à legalidade de um acto adoptado pelo legislador comunitário, pelo facto de o Serviço Jurídico do Conselho ter emitido um parecer desfavorável quanto a esse acto, não se concretizaria na maioria das vezes se a fundamentação desse acto fosse reforçada de modo a pôr em evidência as razões pelas quais esse parecer desfavorável não foi seguido.
- 61 Por conseguinte, há que concluir que invocar, de modo geral e abstracto, o risco de a divulgação de pareceres jurídicos relativos a processos legislativos poder suscitar dúvidas relativamente à legalidade de actos legislativos não pode bastar para caracterizar um prejuízo para a protecção de pareceres jurídicos, na acepção do artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, e, como tal, para fundamentar uma recusa de divulgação desses pareceres.
- 62 Quanto, em segundo lugar, ao argumento do Conselho segundo o qual a independência do seu Serviço Jurídico seria posta em causa por uma possível divulgação de pareceres jurídicos emitidos por este último no âmbito de processos legislativos, constata-se que esse receio está no centro dos interesses protegidos pela excepção prevista no artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001. Efectivamente, como resulta do n.º 42 do presente acórdão, essa excepção visa precisamente proteger o interesse de uma instituição em pedir pareceres jurídicos e em receber pareceres francos, objectivos e completos.
- 63 Todavia, cumpre assinalar que, a este respeito, o Conselho se baseou, tanto no Tribunal de Primeira Instância como no Tribunal de Justiça, em meras afirmações sem qualquer apoio em argumentos detalhados. Ora, à luz das considerações que se seguem, não se verifica nenhum verdadeiro risco, razoavelmente previsível, e não puramente hipotético, de prejuízo para o referido interesse.

- 64 No que respeita a eventuais pressões exercidas tendo em vista influenciar o teor de pareceres do Serviço Jurídico do Conselho, basta assinalar que, mesmo supondo que os membros desse Serviço Jurídico são sujeitos a pressões ilegítimas nesse sentido, são essas pressões, e não a possibilidade de divulgação de pareceres jurídicos, que põem em causa o interesse dessa instituição em receber pareceres jurídicos francos, objectivos e completos, incumbindo sem dúvida ao Conselho tomar as medidas necessárias para lhes pôr cobro.
- 65 Relativamente ao argumento da Comissão segundo o qual poderia ser difícil, para o Serviço Jurídico de uma instituição que tivesse emitido, primeiro, um parecer negativo a propósito de um acto legislativo em curso de aprovação, defender, depois, a legalidade desse acto se esse parecer tivesse sido publicado, há que declarar que um argumento de ordem tão geral não pode justificar uma excepção à transparência prevista pelo Regulamento n.º 1049/2001.
- 66 À luz destas considerações, não se verifica um verdadeiro risco, razoavelmente previsível, e não puramente hipotético, de a divulgação dos pareceres do Serviço Jurídico do Conselho emitidos no âmbito de processos legislativos poder prejudicar a protecção dos pareceres jurídicos, na acepção do artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001.
- 67 De qualquer modo, na medida em que essa divulgação seja susceptível de prejudicar o interesse em proteger a independência do Serviço Jurídico do Conselho, esse risco deverá ser ponderado pelos interesses públicos superiores que subjazem ao Regulamento n.º 1049/2001. Constitui um tal interesse público superior, como se recordou nos n.ºs 45 a 47 do presente acórdão, o facto de a divulgação de documentos que contenham o parecer do Serviço Jurídico de uma instituição sobre questões jurídicas suscitadas durante o debate sobre iniciativas legislativas ser susceptível de aumentar a transparência e a abertura do processo legislativo e reforçar o direito democrático dos cidadãos europeus de fiscalizar as informações que constituíram o fundamento de um acto legislativo, como consagrado, em particular, no segundo e sexto considerandos do referido regulamento.

68 Resulta das considerações anteriores que o Regulamento n.º 1049/2001 impõe, em princípio, um dever de divulgar os pareceres do Serviço Jurídico do Conselho relativos a um processo legislativo.

69 Esta afirmação não impede, porém, que a divulgação de um parecer jurídico específico, emitido no contexto de um processo legislativo, mas com um carácter particularmente sensível ou um alcance particularmente amplo que ultrapasse o quadro do processo legislativo em causa, possa ser recusada ao abrigo da protecção dos pareceres jurídicos. Nesse caso, incumbe à instituição em causa fundamentar a recusa de modo circunstanciado.

70 Neste contexto, importa ainda recordar que, por força do artigo 4.º, n.º 7, do Regulamento n.º 1049/2001, uma excepção só é aplicável durante o período em que a protecção se justifique com base no conteúdo do documento.

71 Tendo em conta todas estas considerações, afigura-se que o Tribunal de Primeira Instância considerou erradamente, nos n.ºs 77 a 80 do acórdão recorrido, que a decisão controvertida podia ser legalmente fundamentada e justificada por uma necessidade geral de confidencialidade associada aos pareceres jurídicos relativos a questões legislativas.

72 Daqui resulta que a segunda e terceira partes do presente fundamento são procedentes. Nestas condições, há que anular o acórdão recorrido na parte relativa à recusa de acesso ao parecer jurídico em causa e na parte em que condena M. Turco e o Conselho a suportar, cada um, metade das despesas.

Quanto ao terceiro fundamento

73 Resulta das considerações relativas ao segundo fundamento que o terceiro fundamento também é procedente, o que justifica igualmente a anulação do acórdão recorrido na parte relativa à recusa de acesso ao parecer jurídico em causa e na parte em que condena M. Turco e o Conselho a suportar, cada um, metade das despesas.

74 Como se declarou nos n.ºs 44 a 47 e 67 do presente acórdão, o Tribunal de Primeira Instância fez uma interpretação errada do artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001 ao decidir que o interesse público superior susceptível de justificar a divulgação de um documento deve, regra geral, ser distinto dos princípios que subjazem a esse regulamento.

75 Com efeito, os princípios que subjazem a um acto legislativo são manifestamente os princípios à luz dos quais há que aplicar as disposições do mesmo.

Quanto ao primeiro, quarto e quinto fundamentos

76 Uma vez que a segunda e terceira partes do segundo fundamento, bem como o terceiro fundamento, são procedentes e justificam a anulação do acórdão recorrido na parte relativa à recusa de acesso ao parecer jurídico em causa e às despesas de M. Turco e do Conselho relativas ao recurso, não há que examinar o primeiro, quarto e quinto fundamentos apresentados por M. Turco em apoio do seu recurso, uma vez que não são susceptíveis de levar a uma anulação mais ampla desse acórdão.

Quanto às consequências da anulação parcial do acórdão recorrido

77 Nos termos do artigo 61.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça, este último pode, em caso de anulação da decisão do Tribunal de Primeira Instância, decidir definitivamente o litígio, se estiver em condições de ser julgado. É o que se passa no presente caso.

78 A decisão controvertida foi adoptada com base num duplo erro no que respeita, por um lado, à existência de uma necessidade geral de confidencialidade dos pareceres jurídicos relativos a processos legislativos, protegida, pelo artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, e, por outro, à opinião segundo a qual os princípios que subjazem ao referido regulamento não devem ser considerados um «interesse público superior», na acepção do artigo 4.º, n.º 2, do referido regulamento.

79 Ora, resulta dos n.ºs 40 a 47, 56 a 68, 74 e 75 do presente acórdão que são procedentes os fundamentos invocados por M. Turco em primeira instância segundo os quais, por um lado, o Conselho considerou erradamente que existe uma necessidade geral de confidencialidade dos pareceres do seu Serviço Jurídico relativos a processos legislativos, protegida pelo artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, e, por outro, o Conselho não verificou legalmente a existência, no caso vertente, de um interesse público superior.

80 Por conseguinte, a decisão controvertida deve ser anulada.

Quanto às despesas

81 Nos termos do artigo 122.º, primeiro parágrafo, do Regulamento de Processo, se o recurso for julgado procedente e o Tribunal de Justiça decidir definitivamente o

litígio, decidirá igualmente sobre as despesas. O artigo 69.º, n.º 2, do mesmo regulamento, aplicável ao processo de recurso de decisão do Tribunal de Primeira Instância nos termos do artigo 118.º do mesmo, dispõe no seu n.º 2 que a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. O n.º 4, primeiro parágrafo, do referido artigo 69.º prevê que os Estados-Membros e as instituições que intervenham no processo devem suportar as respectivas despesas.

82 Tendo os recursos sido julgados procedentes, há que condenar o Conselho a suportar as despesas efectuadas pelo Reino da Suécia e por M. Turco relativamente aos mesmos, de acordo com os pedidos destes últimos.

83 O Conselho e as outras partes no processo de recurso de decisão do Tribunal de Primeira Instância suportarão as suas próprias despesas relativas ao mesmo.

84 Uma vez que o Tribunal de Justiça deu igualmente provimento ao recurso interposto por M. Turco no Tribunal de Primeira Instância, há que condenar igualmente o Conselho a suportar as despesas que M. Turco efectuou no âmbito do processo em primeira instância, de acordo com os pedidos do seu recurso.

85 O Conselho suportará as suas próprias despesas relativas ao processo em primeira instância.

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

- 1) O acórdão do Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias de 23 de Novembro de 2004, Turco/Conselho (T-84/03), é anulado na parte relativa à decisão do Conselho da União Europeia de 19 de Dezembro de 2002 que recusa a M. Turco o acesso ao parecer do Serviço Jurídico do Conselho n.º 9077/02, relativo a uma proposta de directiva do Conselho estabelecendo as normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo**

nos Estados-Membros, e na parte em que condena M. Turco e o Conselho a suportar, cada um, metade das despesas.

- 2) A decisão do Conselho da União Europeia de 19 de Dezembro de 2002 que recusa a M. Turco o acesso ao parecer do Serviço Jurídico do Conselho n.º 9077/02 é anulada.**

- 3) O Conselho da União Europeia é condenado a suportar as despesas efectuadas pelo Reino da Suécia no âmbito do presente processo e as efectuadas por M. Turco no âmbito do presente processo e do processo em primeira instância, em que foi proferido o mencionado acórdão do Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias.**

- 4) O Reino da Dinamarca, o Reino dos Países Baixos, a República da Finlândia, o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, o Conselho da União Europeia e a Comissão das Comunidades Europeias suportarão as respectivas despesas relativas ao presente recurso.**

- 5) O Conselho da União Europeia suportará as suas próprias despesas relativas ao processo em primeira instância.**

Assinaturas