

# Processos apensos C-39/05 P e C-52/05 P

## Reino da Suécia e Maurizio Turco contra Conselho da União Europeia

«Recurso de decisão do Tribunal de Primeira Instância — Acesso aos documentos das instituições — Regulamento (CE) n.º 1049/2001 — Pareceres jurídicos»

Conclusões do advogado-geral M. Poiares Maduro apresentadas em 29 de Novembro de 2007 . . . . . I - 4726  
Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 1 de Julho de 2008 . . . . . I - 4747

### Sumário do acórdão

1. *Comunidades Europeias — Instituições — Direito de acesso do público aos documentos — Regulamento n.º 1049/2001*  
(Regulamento n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu, do Conselho, artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão)
2. *Comunidades Europeias — Instituições — Direito de acesso do público aos documentos — Regulamento n.º 1049/2001*  
(Regulamento n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu, do Conselho, artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão)
3. *Comunidades Europeias — Instituições — Direito de acesso do público aos documentos — Regulamento n.º 1049/2001*  
(Regulamento n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu, do Conselho, artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão)

1. 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, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, a instituição à qual a divulgação de um documento é pedida deve assegurar-se de que o documento 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.

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. Para além da sua denominação, incumbe à instituição certificar-se de que esse documento diz efectivamente respeito a tal parecer.

(cf. n.ºs 37-39)

2. Na medida em que, nem o Regulamento n.º 1049/2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão nem os trabalhos preparatórios do mesmo fornecem esclarecimentos quanto ao alcance do conceito de «protecção» dos pareceres jurídicos, cumpre interpretá-lo em função da sistemática geral e da finalidade da regulamentação de que constitui um elemento. Há, pois, que interpretar a excepção

relativa aos pareceres jurídicos prevista no artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do referido regulamento, no sentido de que visa proteger o interesse de uma instituição em pedir pareceres jurídicos e em receber pareceres francos, objectivos e completos.

O risco de que esse interesse seja prejudicado deve, para poder ser invocado, ser razoavelmente previsível, e não puramente hipotético.

Assim, 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 da referida disposição, e, como tal, para fundamentar uma recusa de divulgação desses pareceres. Com efeito, 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. 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.

(cf. n.ºs 41-43, 59-61)

3. No âmbito da aplicação da excepção relativa aos pareceres jurídicos prevista no artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, incumbe à instituição a quem é feito um pedido de divulgação de um documento verificar se considera que essa divulgação prejudica a protecção dos pareceres jurídicos e que 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.

Neste contexto, incumbe-lhe 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 referido regulamento, 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.

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 constituíram 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.

Por conseguinte, o referido regulamento impõe, em princípio, um dever de divulgar os pareceres do Serviço Jurídico do Conselho relativos a um processo legislativo. 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

(cf. n.ºs 44-46, 68, 69)