

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Terceira Secção)

22 de Março de 2011*

No processo T-233/09,

Access Info Europe, com sede em Madrid (Espanha), representada por O. W. Brouwer e J. Blockx, advogados,

recorrente,

contra

Conselho da União Europeia, representado por C. Fekete e M. Bauer, na qualidade de agentes,

recorrido,

apoiado por:

República Helénica, representada por E.-M. Mamouna e K. Boskovits, na qualidade de agentes,

* Língua do processo: inglês.

e

Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, representado por E. Jenkinson e S. Ossowski, na qualidade de agentes, assistidos por L. J. Stratford, barrister,

intervenientes,

que tem por objecto um pedido de anulação da decisão do Conselho, de 26 de Fevereiro de 2009, que recusa o acesso a determinadas informações constantes de uma nota de 26 de Novembro de 2008 sobre uma proposta de regulamento relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão,

O TRIBUNAL GERAL (Terceira Secção),

composto por: J. Azizi, presidente, E. Cremona e S. Frimodt Nielsen (relator), juízes,
secretário: N. Rosner, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 6 de Outubro de 2010,

profere o presente

Acórdão

Quadro jurídico

¹ Nos termos do artigo 255.º CE:

«1. Todos os cidadãos da União e todas as pessoas singulares ou colectivas que residam ou tenham a sua sede social num Estado-Membro têm direito de acesso aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, sob reserva dos princípios e condições a definir nos termos dos n.ºs 2 e 3.

2. Os princípios gerais e os limites que, por razões de interesse público ou privado, não-de reger o exercício do direito de acesso aos documentos serão definidos pelo Conselho, deliberando nos termos do artigo 251.º, no prazo de dois anos a contar da data da entrada em vigor do Tratado de Amesterdão.

3. Cada uma das citadas instituições estabelecerá, no respectivo regulamento interno, disposições específicas sobre o acesso aos seus documentos.»

- 2 O Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de Maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (JO L 145, p. 43), define os princípios, as condições e os limites que regem o direito de acesso aos documentos destas instituições previsto no artigo 255.º, n.º 2, CE.
- 3 O artigo 4.º do referido regulamento prevê diversas excepções ao direito de acesso aos documentos do Parlamento, do Conselho e da Comissão consagrado no artigo 2.º deste regulamento de todos os cidadãos da União e de todas as pessoas singulares ou colectivas que residam ou tenham a sua sede social num Estado-Membro.
- 4 Em especial, o artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 dispõe:

«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.»

- 5 Nos termos do artigo 207.º, n.º 3, CE:

«O Conselho adopta o seu regulamento interno.

Para efeitos da aplicação do n.º 3 do artigo 255.º [CE], o Conselho estabelece no seu regulamento interno as condições de acesso por parte do público aos documentos do Conselho. Para efeitos do presente número, o Conselho determina os casos em que se deve considerar que actua no exercício dos seus poderes legislativos, a fim de

possibilitar um maior acesso aos documentos nesses casos, preservando simultaneamente a eficácia do seu processo decisório. De qualquer modo, sempre que o Conselho actue no exercício de poderes legislativos, os resultados das votações e as declarações de voto, bem como as declarações exaradas em acta, são tornados públicos.»

Factos na origem do litígio

- 6 Por correio electrónico de 3 de Dezembro de 2008, a recorrente, a associação Access Info Europe, pediu ao Conselho da União Europeia, nos termos do Regulamento n.º 1049/2001, que lhe fosse permitido o acesso a uma nota de 26 de Novembro de 2008, dirigida pelo seu Secretariado-Geral ao grupo de trabalho sobre a informação dada pelo Conselho, respeitante à proposta de regulamento do Parlamento e do Conselho relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento, do Conselho e da Comissão (a seguir «documento solicitado»). Este documento reúne as propostas de alteração ou de nova redacção apresentadas por diversos Estados-Membros na reunião do grupo de trabalho de 25 de Novembro de 2008.

- 7 Por correio electrónico de 17 de Dezembro de 2008, o Conselho concedeu à recorrente um acesso parcial ao documento solicitado. A versão transmitida à recorrente incluía as referidas propostas sem, contudo, permitir identificar o Estado-Membro autor das mesmas. Para justificar a recusa de transmitir essa informação, o Conselho afirmou que a sua divulgação podia prejudicar gravemente o processo decisório e que não era exigida por um interesse público superior, o que permitia aplicar a excepção ao direito de acesso aos documentos consagrada no artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001.

- 8 Por correio electrónico de 16 de Janeiro de 2009, a recorrente apresentou um pedido confirmativo, ao abrigo do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001.

- 9 Por decisão adoptada em 26 de Fevereiro de 2009 (a seguir «decisão impugnada»), o Conselho reiterou, através do seu Secretariado-Geral, a sua recusa em divulgar, com base no artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001, os elementos do documento solicitado que permitem identificar os Estados-Membros autores das diferentes propostas apresentadas na reunião do grupo de trabalho sobre a informação de 25 de Novembro de 2008. Na sequência de um pedido sobre a evolução do processo apresentado pela recorrente, a decisão impugnada foi-lhe transmitida pelo Conselho por correio electrónico de 3 de Abril de 2009. Nesse correio electrónico, o Conselho refere também já ter remetido à recorrente uma cópia da decisão impugnada por carta enviada em 26 de Fevereiro de 2009.

- 10 Na decisão impugnada, o Conselho invoca as seguintes razões para demonstrar que a divulgação da identidade dos autores das diferentes propostas de alteração podia prejudicar gravemente o seu processo decisório e que não era exigida por um interesse público superior.

«O grupo de trabalho “Informação”, instância preparatória do Conselho responsável pela proposta, reuniu-se diversas vezes para proceder a um primeiro exame da proposta [de regulamento relativo ao acesso do público aos documentos apresentada pela Comissão em 30 de Abril de 2008 e actualmente debatida pelos dois ramos da autoridade legislativa no âmbito do procedimento de co-decisão]. No âmbito destas discussões, as delegações exprimiram os seus pareceres preliminares sobre as alterações que a proposta continha. Estas discussões estão ainda numa fase preliminar e não só não registámos uma convergência de pontos de vista como nem sequer chegámos a conclusões sobre as questões suscitadas. As observações escritas contidas no documento solicitado dizem respeito a três questões especialmente sensíveis no contexto das discussões preliminares com o Conselho e que, até agora, não foram examinadas em profundidade no seio do grupo de trabalho “Informação”. Tendo em

conta o facto de o processo decisório só estar na fase inicial, de as questões sensíveis suscitadas no documento solicitado não terem ainda sido objecto de discussões aprofundadas e de não ter ainda sido possível encontrar uma linha clara de conduta relativamente a essas questões, a divulgação do nome das delegações que estão na origem das propostas contidas no documento solicitado poria gravemente em risco a eficácia do processo decisório do Conselho comprometendo a sua capacidade de chegar a um acordo neste *dossier* e, em especial, reduziria a margem de manobra das delegações para encontrar um compromisso no seio do Conselho.

Com efeito, o risco de comprometer gravemente o processo decisório do Conselho é razoavelmente previsível e não puramente hipotético. Se os documentos relativos ao ponto de vista expresso por escrito pelas delegações sobre questões especialmente sensíveis fossem divulgados na sua totalidade durante o processo decisório, determinadas delegações seriam incitadas a não apresentar o seu ponto de vista por escrito e a limitarem-se a debates orais com o Conselho e as suas instâncias preparatórias, o que não implica a redacção de documentos. Isto poria consideravelmente em risco a eficácia do processo decisório interno do Conselho colocando entraves a discussões internas complexas sobre o projecto de acto e prejudicaria também a transparência global do processo decisório do Conselho.

O Conselho ponderou, por um lado, o interesse público relativo à eficácia do seu processo decisório interno e, por outro, o interesse público no reforço da transparência que garante que as instituições da União Europeia beneficiam de uma maior legitimidade e que são cada vez mais responsáveis face aos cidadãos, nomeadamente quando agem na qualidade de legislador. Foi precisamente por causa desta ponderação de interesses que o Secretariado-Geral decidiu, em resposta [ao] pedido inicial, divulgar o conteúdo do documento solicitado suprimindo o nome das delegações em causa. Esta solução permite, por um lado, aos cidadãos examinarem, em conformidade com

os princípios democráticos, as informações em que se baseia o projecto de acto legislativo debatido no seio do Conselho e, por outro, preservar a eficácia do processo decisório do Conselho, em conformidade com o previsto no artigo 270.º, n.º 3, CE.

O Conselho equacionou também a possibilidade de apreciar, delegação por delegação, se o nome dos Estados-Membros em causa podia ser divulgado. Contudo, esta via foi afastada, na medida em que levaria a uma apreciação extremamente arbitrária, ela própria susceptível de contestação. A solução escolhida não impede, bem entendido, as delegações em causa de exprimirem publicamente a sua própria posição como entenderem.»

Tramitação processual e pedidos das partes

- 11 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 12 de Junho de 2009, a recorrente interpôs o presente recurso.

- 12 Por despacho de 23 de Novembro de 2009, o presidente da Terceira Secção do Tribunal Geral admitiu a intervenção da República Helénica e do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, em apoio dos pedidos do Conselho.

- 13 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal Geral (Terceira Secção) decidiu dar início à fase oral do processo. No âmbito das medidas de organização do processo, o Conselho foi convidado a responder a diversas perguntas e a apresentar uma cópia dos diferentes documentos do Conselho sobre a proposta de regulamento relativo ao acesso do público aos documentos apresentada pela Comissão em 30 de Abril de 2008 que estão acessíveis ao público nesta fase do processo legislativo.

- 14 Por carta de 29 de Julho de 2010, o Conselho apresentou as suas respostas às questões do Tribunal e apresentou os documentos solicitados, relativamente aos quais a recorrente teve oportunidade de se pronunciar na audiência.
- 15 As partes foram ouvidas em alegações e responderam às questões colocadas pelo Tribunal na audiência de 6 de Outubro de 2010.
- 16 A recorrente conclui pedindo que o Tribunal se digne:
- anular a decisão impugnada;
 - condenar o Conselho nas despesas por ela efectuadas bem como nas despesas efectuadas pelos intervenientes.
- 17 O Conselho conclui pedindo que o Tribunal se digne:
- julgar o recurso manifestamente inadmissível;
 - a título subsidiário, negar provimento ao recurso;
 - condenar a recorrente nas despesas.

- 18 A República Helénica conclui pedindo que o Tribunal se digne negar provimento ao recurso.
- 19 O Reino Unido conclui pedindo que o Tribunal se digne:
- negar provimento ao recurso;
 - condenar a recorrente nas despesas.

Questão de direito

Quanto à admissibilidade

Quanto ao início do prazo de interposição do recurso

— Argumentos das partes

- 20 O Conselho alega que o recurso é manifestamente inadmissível por ser extemporâneo. O prazo de interposição do recurso previsto no artigo 230.º, quinto parágrafo,

CE não começou a correr em 3 de Abril de 2009, data em que a decisão impugnada foi comunicada à recorrente por correio electrónico, mas em 26 de Fevereiro de 2009, data em que o Conselho a notificou desta decisão por carta não registada. No caso em apreço, a decisão impugnada foi adoptada pelo Conselho em 26 de Fevereiro de 2009. A carta que a acompanhava foi concluída e assinada nessa mesma data, tendo sido depois registada nos serviços de correio e imediatamente expedida por correio não registado para o endereço indicado pela recorrente. Em oito anos de aplicação do Regulamento n.º 1049/2001, nunca foi assinalado ao Conselho nenhum extravio de correspondência. Consequentemente, o Conselho tem todas as razões para acreditar que a decisão impugnada foi comunicada à recorrente. Por conseguinte, o prazo de interposição do recurso, que começou a correr em 26 de Fevereiro de 2009, terminou em 6 de Maio de 2009, no termo do prazo de dois meses a que acresce um prazo de dilação, em razão da distância, de dez dias nos termos do artigo 102.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral. O recurso é, assim, extemporâneo dado que foi interposto em 12 de Junho de 2009, isto é, cinco semanas depois do termo do prazo previsto.

21 Na hipótese de de regularidade da notificação não poder ser estabelecida com segurança, o Conselho observa que a partir de 26 de Fevereiro de 2009 a recorrente podia ter conhecimento da decisão impugnada. No caso em apreço, o projecto de resposta ao pedido confirmativo estava acessível ao público desde 20 de Fevereiro de 2009, através do registo dos documentos do Conselho. Este projecto tinha de resto sido transmitido à recorrente em resposta ao seu pedido em 2 de Março de 2009, e as informações relativas à adopção do referido projecto estavam acessíveis ao público desde 26 de Fevereiro de 2009. Ao esperar um mês, até ao dia 3 de Abril de 2009, para pedir a comunicação do texto adoptado com base no projecto de resposta enviado em 2 de Março, a recorrente não respeitou o que o Conselho considera ser um prazo razoável para ter conhecimento da decisão impugnada.

22 A recorrente alega que não recebeu nenhuma carta do Conselho informando-a da decisão impugnada antes de 3 de Abril de 2009, data em que foi notificada da decisão impugnada por correio electrónico. Relativamente à afirmação de que poderia ter tido conhecimento da decisão impugnada ao consultar o registo público do Conselho,

a recorrente observa que o registo a que o Conselho se refere apenas contém um projecto de resposta e não o documento final.

— Apreciação do Tribunal

- 23 Nos termos do artigo 230.º, quinto parágrafo, CE, um recurso de anulação deve ser interposto no prazo de dois meses a contar, conforme o caso, da publicação do acto, da sua notificação ao recorrente ou, na falta desta, do dia em que o recorrente tenha tomado conhecimento do acto.
- 24 Segundo o artigo 102.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, o prazo de interposição do recurso deve ser acrescido de um prazo de dilação fixo, em razão da distância, de dez dias.
- 25 Decorre também do artigo 254.º, n.º 3, CE que as decisões são notificadas aos seus destinatários, produzindo efeito mediante tal notificação.
- 26 No caso em apreço, não é contestado que a decisão impugnada foi comunicada pelo Conselho à recorrente em 3 de Abril de 2009. Esta decisão figura em anexo a um correio electrónico do Conselho pelo qual o Secretariado-Geral respondia a um correio electrónico da recorrente que pedia informações sobre a evolução do processo. A recorrente confirma ter tido conhecimento dessa resposta em 3 de Abril de 2009, o que permite demonstrar a notificação da decisão impugnada ao seu destinatário nos termos do disposto no Tratado.

27 Esta conclusão não é posta em causa pela argumentação do Conselho destinada a demonstrar que a notificação da decisão impugnada à recorrente ocorreu em 26 de Fevereiro de 2009. Com efeito, o Conselho não demonstrou que a carta que assegura ter enviado à recorrente chegou efectivamente ao seu destinatário antes de 3 de Abril de 2009. De resto, o Conselho reconhece ter enviado a decisão impugnada por «carta não registada», o que não lhe permite provar a recepção e ainda menos a data de recepção da referida carta pelo seu destinatário em Espanha. Na falta de uma carta registada com aviso de recepção, de um correio electrónico ou de um fax seguidos de um aviso de recepção, a alegação do Conselho de que a sua resposta enviada em 26 de Fevereiro de 2009 foi recebida pela recorrente nesse mesmo dia ou passados poucos dias não está demonstrada. Portanto, o prazo de interposição do recurso começou a correr em 3 de Abril de 2009, data em que o Conselho notificou, por correio electrónico, a recorrente da decisão impugnada.

28 Por outro lado, quanto ao argumento do Conselho de que a recorrente teve conhecimento do conteúdo da decisão impugnada quando conheceu o projecto de resposta confirmativa em 2 de Março de 2009, deve recordar-se que decorre da própria redacção do artigo 230.º, quinto parágrafo, CE que o critério da data de tomada de conhecimento do acto impugnado enquanto termo inicial do prazo de recurso tem um carácter subsidiário relativamente aos da publicação ou da notificação do acto (v. acórdão do Tribunal Geral de 27 de Novembro de 2003, Regione Siciliana/Comissão, T-190/00, Colect., p. II-5015, n.º 30 e jurisprudência referida). Por conseguinte, mesmo admitindo que seja demonstrada, a tomada de conhecimento da decisão impugnada pela recorrente não pode ser considerada o início do prazo de interposição do recurso, uma vez que, no caso em apreço, esta decisão lhe foi notificada em 3 de Abril de 2009, em conformidade com o artigo 254.º, n.º 3, CE. Na presença de uma notificação ao destinatário para o cálculo do prazo de interposição do recurso previsto no artigo 230.º, quinto parágrafo, CE, é esta data que deve ser tida em consideração e não a data da tomada de conhecimento, que apenas é tida em conta a título subsidiário quando não haja notificação. De qualquer forma, relativamente à demonstração da própria tomada de conhecimento, é pacífico entre as partes que o único documento disponível no registo público do Conselho é um projecto de decisão e não a decisão impugnada. Deste modo, a recorrente não podia tomar conhecimento do conteúdo e

dos fundamentos do acto que se pronuncia sobre o seu pedido confirmativo ao abrigo do Regulamento n.º 1049/2001.

- 29 Consequentemente, uma vez que o recurso foi apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 12 de Junho de 2009, isto é, no prazo de dois meses a contar da data da notificação da decisão impugnada em 3 de Abril de 2009 acrescido de um prazo de dilação fixo de dez dias, este não é extemporâneo. Há que rejeitar a excepção de inadmissibilidade invocada neste sentido pelo Conselho.

Quanto ao interesse da recorrente em obter a anulação da decisão impugnada

- 30 Na contestação, o Conselho afirma que uma versão integral do documento solicitado está acessível ao público desde 26 de Novembro de 2008 no sítio Internet da organização Statewatch. Em resposta às questões colocadas no âmbito das medidas de organização do processo, o Conselho precisou o endereço electrónico através do qual era possível aceder a essa versão. Referiu-se também ao relatório da House of Lords Select Committee on the European Union (Comissão especial sobre a União Europeia da Câmara dos Lordes, Reino Unido, a seguir «comissão “União Europeia” »), relativo à posição do Reino Unido sobre a proposta de revisão do Regulamento n.º 1049/2001, que refere uma reunião organizada em 18 de Março de 2009 com os representantes do Governo do Reino Unido onde as consequências da referida divulgação foram evocadas. Na audiência, o Conselho afirmou que, apesar de a divulgação não autorizada da versão integral do documento solicitado pela organização Statewatch ter sido muito rápida, ou seja, na sua opinião, a partir do fim de Novembro de 2008, não tinha conhecimento desse facto quando adoptou a decisão inicial de 17 de Dezembro de 2008 e a decisão confirmativa de 26 de Fevereiro de 2009 relativas ao pedido de acesso apresentado pela recorrente.

- 31 Na réplica, a recorrente observa que não tinha conhecimento da versão integral do documento solicitado quando apresentou o seu pedido de acesso aos documentos. Na audiência, a recorrente referiu também que teve conhecimento da versão integral do documento solicitado em Maio ou Junho de 2009 na sequência de debates com outras associações interessadas nas questões de transparência. Devido a essa divulgação, a recorrente dispõe actualmente de uma cópia da versão integral do documento solicitado ao Conselho.
- 32 Neste contexto, pode ser sustentado que a recorrente não é realmente afectada pela decisão impugnada dado que já dispõe das informações de que pede a divulgação e que, portanto, não pode ter um interesse suficiente em obter a anulação da decisão impugnada.
- 33 A este respeito, deve recordar-se que o interesse em agir da recorrente deve existir, tendo em conta o objecto do recurso, no momento da sua interposição, sob pena de este ser julgado inadmissível. Este objecto do litígio deve perdurar, assim como o interesse em agir, até à prolação da decisão jurisdicional, sob pena de ser declarada a inutilidade superveniente da lide, o que pressupõe que o recurso possa, pelo seu resultado, conferir um benefício à parte que o interpôs. Se o interesse em agir da recorrente desaparecer no decurso do processo, uma decisão do Tribunal Geral quanto ao mérito não lhe poderá trazer benefício algum (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 7 de Junho de 2007, Wunenburger/Comissão, C-362/05 P, Colect., p. I-4333, n.^{os} 42, 43 e jurisprudência referida).
- 34 No caso vertente, a divulgação da versão integral do documento solicitado no sítio Internet da organização Statewatch, a partir do fim de 2008, assim como a tomada de conhecimento do conteúdo dessa versão pela recorrente em Maio ou Junho de 2009 não permitem considerar que esta não tinha ou já não tinha interesse em pedir a anulação da decisão impugnada pelas razões que a seguir são expostas.

35 Em primeiro lugar, no plano dos princípios, resulta de jurisprudência assente que um recorrente também pode conservar um interesse em pedir a anulação de um acto de uma instituição, a fim de evitar que a ilegalidade de que o mesmo alegadamente está viciado se reproduza no futuro. Esse interesse em agir decorre do artigo 266.º, primeiro parágrafo, TFUE, nos termos do qual a instituição de que emana o acto anulado deve tomar as medidas necessárias à execução do acórdão do Tribunal de Justiça. É certo que esse interesse em agir só existe se a ilegalidade alegada for susceptível de se reproduzir no futuro, independentemente das circunstâncias do processo que deu lugar ao recurso interposto pelo recorrente (v. acórdão *Wunenburger/Comissão*, referido no n.º 33 *supra*, n.ºs 50 a 52 e jurisprudência referida). É o que acontece no caso em apreço, na medida em que, por um lado, a ilegalidade alegada pela recorrente assenta na interpretação de uma das excepções previstas no Regulamento n.º 1049/2001 que o Conselho muito provavelmente voltará a invocar face a um novo pedido e que, por outro, a recorrente, enquanto associação que tem por objectivo promover a transparência no seio da União Europeia, pode apresentar, no futuro, pedidos de acesso análogos que incidam sobre o mesmo tipo de documentos.

36 Em segundo lugar, importa observar que o autor da divulgação das informações controvertidas à recorrente não foi o Conselho, que estaria, assim, a reconhecer o interesse do público em obter a divulgação dessas informações, mas um terceiro que não respeitou a regulamentação aplicável ao acesso do público aos documentos do Conselho. A recorrente afirma, a este respeito, que não sabia que essas informações estavam disponíveis no sítio Internet da organização Statewatch, quando apresentou o seu pedido inicial e o seu pedido confirmativo de acesso aos documentos, e o Conselho esclarece que estava na mesma situação quando respondeu a esses pedidos. Portanto, nem a recorrente nem o Conselho tinham conhecimento desse facto quando se desenrolou o procedimento administrativo que levou à adopção da decisão impugnada. A recorrente tem, assim, direito a que o Tribunal Geral se pronuncie sobre a legalidade desta decisão, que a lesa, dado que se trata da única decisão que até agora lhe foi notificada e que apenas lhe concede um acesso parcial ao documento solicitado com base numa das excepções previstas no Regulamento n.º 1049/2001. O comportamento da organização Statewatch não tem qualquer pertinência para apreciar o interesse da recorrente em obter a anulação dessa decisão (v., neste sentido, acórdão do Tribunal Geral de 17 de Junho de 1998, *Svenska Journalistförbundet/Conselho*, T-174/95,

Colect., p. II-2289, n.º 69, no âmbito do qual a recorrente já estava na posse de determinados documentos solicitados ao Conselho que lhe tinham sido transmitidos pelas autoridades competentes de um Estado-Membro).

- 37 Resulta do exposto que, apesar de ter podido obter o conteúdo das informações a cujo acesso tinha sido impedida pelo Conselho, a recorrente dispõe de um interesse em obter a anulação da decisão impugnada.

Quanto ao mérito

- 38 Em apoio do seu recurso, a recorrente invoca dois fundamentos. O primeiro fundamento baseia-se na violação do artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001. O segundo fundamento é relativo à falta de fundamentação. Importa começar por examinar o primeiro fundamento.

Argumentos das partes

- 39 A recorrente recorda que o Regulamento n.º 1049/2001 visa assegurar uma melhor participação dos cidadãos no processo decisório e conferir o mais amplo efeito possível ao direito de acesso do público aos documentos, especialmente quando as instituições agem na qualidade de legislador. O acesso do público aos documentos das instituições constitui o princípio e a recusa a exceção, a qual deve ser interpretada estritamente.

40 Relativamente à afirmação de que a margem de manobra das delegações seria reduzida se estas fossem identificadas, a recorrente alega que não foi dada na decisão impugnada nenhuma explicação para sustentar a sua justeza. As delegações formulam pareceres e alterações que permitem ao Conselho definir a sua posição. O acesso do público a essas posições permite, portanto, responsabilizar os Estados-Membros e as instituições perante os cidadãos. Mesmo admitindo que a identificação das delegações as expõe ao risco de uma pressão exterior, esse risco não é suficiente para justificar a aplicação da excepção invocada, dado que é inerente à exigência de responsabilidade e ao princípio da participação dos cidadãos que fundamentam o Regulamento n.º 1049/2001. Relativamente à cristalização das posições alegada pelo Conselho, a recorrente recorda que a mera afirmação da existência de um prejuízo não basta para o demonstrar. O Conselho não demonstrou em que medida a divulgação do documento solicitado no sítio Internet da organização Statewatch prejudicou o espírito de confiança entre as delegações. Por outro lado, a única situação em que a posição de uma delegação necessita de ser mantida em segredo ocorre quando esta pretende ter uma dupla linguagem e assumir uma posição quando participa nas reuniões do Conselho e outra quando se dirige ao público, incluindo aos seus próprios cidadãos. Ora, esse não é o objectivo do Regulamento n.º 1049/2001.

41 No que se refere à afirmação de que os pontos de vista das delegações deixariam de ser apresentados por escrito se estas fossem identificadas, a recorrente salienta que, em princípio, tudo o que é dito ou escrito durante a fase preparatória da adopção de um acto legislativo deve ser posto à disposição do público para informação e controlo. No caso em apreço, os eventuais efeitos negativos da divulgação da identidade dos autores de propostas são apenas marginais. Nada permite sustentar que esta divulgação dissuadiria as delegações de emitirem as suas opiniões por escrito.

42 No que diz respeito à existência de um interesse público superior, a recorrente alega que, mesmo que o processo decisório fosse posto em causa pelas razões invocadas na

decisão impugnada, esse interesse justifica a identificação das delegações nacionais. O interesse do público na divulgação não se limita à capacidade de fiscalizar os Estados-Membros ou o Conselho, estendendo-se também à possibilidade de os cidadãos participarem no processo legislativo. Não basta, portanto, tornar públicas as posições tomadas pelas delegações sem as identificar.

- 43 O Conselho, para fundamentar a sua alegação de que o acesso do público às partes do documento solicitado que não foram transmitidas reduziria a margem de manobra das delegações, salienta que o artigo 255.º CE e o Regulamento n.º 1049/2001 não exigem que o processo legislativo seja completamente transparente. As regras aplicadas pelo Conselho relativamente ao acesso do público aos documentos legislativos têm sobretudo em conta o equilíbrio referido no artigo 207.º, n.º 3, CE entre um acesso mais amplo do público às suas actividades de legislador e a protecção do seu processo decisório. O regulamento interno do Conselho enumera os casos em que este actua no exercício dos seus poderes legislativos [artigo 7.º da Decisão 2006/683/CE, Euratom, do Conselho, de 15 de Setembro de 2006, que adopta o Regulamento Interno do Conselho (JO L 285, p. 47, a seguir «regulamento interno»), e os documentos legislativos directamente acessíveis ao público (artigo 11.º, n.ºs 5 e 6, do anexo II do regulamento interno). Depois da adopção de um acto legislativo, os documentos que contêm as posições individuais das delegações são acessíveis ao público (v. artigo 11.º, n.º 6, do anexo II do regulamento interno). Quando as discussões ainda estão em curso, o conteúdo desses documentos é também acessível ao público com excepção do nome das delegações que fazem propostas e das partes abrangidas pelas excepções previstas no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001 (v. orientações aprovadas pelo Coreper em 8 de Março de 2002 relativas a determinadas questões decorrentes da aplicação do Regulamento n.º 1049/2001). Embora as delegações saibam que o teor da sua posição nos processos legislativos cuja apreciação está em curso será tornado público, esperam, contudo, que o seu nome permaneça confidencial até que o acto legislativo seja adoptado. É, portanto, para preservar a margem de manobra das delegações durante as discussões preliminares sobre a proposta da Comissão que é necessário garantir que o seu nome não seja divulgado ao público. Tornar as observações escritas acessíveis ao público na sua totalidade no âmbito de um processo legislativo em curso bloquearia as posições das delegações, na medida em que disporiam de uma margem de manobra mais limitada para alterar a sua posição durante os debates e para justificar junto da sua opinião pública uma solução de compromisso susceptível

de se afastar da sua posição inicial, o que comprometeria gravemente as hipóteses de alcançar um compromisso.

- 44 Em resposta à alegação relativa à falta de elementos de prova que permitam demonstrar em que medida a divulgação do nome das delegações em causa prejudica gravemente o processo decisório, o Conselho – apoiado pela República Helénica e pelo Reino Unido – mantém que este prejuízo grave está suficientemente demonstrado na decisão impugnada, nomeadamente quanto à existência de um risco razoavelmente previsível e não puramente hipotético. Em primeiro lugar, resulta da decisão impugnada que as discussões ocorridas no Conselho quanto à proposta da Comissão eram consideradas especialmente sensíveis. A revisão da legislação comunitária que regula o direito de acesso do público aos documentos, entendido por muitos como um direito fundamental, suscita um interesse considerável por parte do público. Determinadas posições tomadas no âmbito desta revisão foram acolhidas com hostilidade pelos meios de comunicação social, o que suscitou vivas críticas no seio do público. Em segundo lugar, o grupo de trabalho ainda não apreciou as propostas das delegações. A pressão pública podia, portanto, ter efeitos na capacidade das delegações apresentarem e defenderem livremente as suas propostas preliminares e, por conseguinte, falsear o debate no Conselho. Se as delegações fossem privadas da possibilidade de examinar serenamente, no âmbito do Conselho, questões sensíveis e controversas relacionadas com o Regulamento n.º 1049/2001, o Conselho teria alguma dificuldade em fazer progredir a revisão do texto. As tomadas de posição preliminares apresentadas pelas delegações ao nível técnico não correspondem necessariamente à posição defendida pelo Estado-Membro em causa numa fase posterior do processo. Nestas condições, a divulgação das posições preliminares pode impedir a realização de debates abertos no Conselho e originar mal-entendidos.

- 45 Em apoio da afirmação proferida na decisão impugnada de que a identificação das delegações que apresentaram propostas as incentiva a deixarem de apresentar os seus pontos de vista por escrito, o Conselho declara que, depois da divulgação não autorizada na Internet pela organização Statewatch do documento solicitado, pode aferir

o prejuízo directo causado ao processo decisório em tal situação. No caso em apreço, a divulgação do documento solicitado prejudicou o espírito de confiança no seio do grupo de trabalho e as delegações passaram a ser especialmente prudentes no que diz respeito à divulgação das suas posições por escrito, nomeadamente as passíveis de suscitar críticas ou controvérsias no público. O exame de uma proposta legislativa não pode ser feito com base em simples debates orais entre as delegações. Se as delegações se abstivessem de apresentar as suas propostas por escrito, os cidadãos já não teriam a possibilidade de controlar as suas posições pela simples razão de que o documento pertinente não existiria, o que prejudicaria gravemente o princípio da transparência.

46 Em resposta à alegação relativa à necessária demonstração do prejuízo causado concretamente ao processo decisório pela divulgação da versão integral do documento solicitado no sítio Internet da organização Statewatch, o Conselho – apoiado pela República Helénica e pelo Reino Unido – recorda que a proposta da Comissão foi submetida aos dois ramos da autoridade legislativa em 30 de Abril de 2008. O processo legislativo está ainda na fase da primeira leitura. Enquanto se aguarda a conclusão formal da primeira leitura do Parlamento, os debates no Conselho limitaram-se a trocas preliminares ao nível técnico nas instâncias preparatórias, sem perspectiva imediata de conduzir às negociações sobre o processo legislativo para o plano político onde o Conselho pode definir a sua posição sobre a proposta da Comissão. A lentidão inabitual do processo legislativo é visível, uma vez que a adopção de actos legislativos segundo o processo de co-decisão em primeira leitura demora, em média, 16,2 meses. A falta de progresso no processo legislativo atesta o carácter extremamente sensível e controverso deste processo e o facto de que existe uma dificuldade real em encontrar uma convergência entre as diferentes posições.

47 Relativamente à existência de um interesse público superior, o Conselho recorda que a sua recusa em identificar as delegações no âmbito de um processo legislativo em curso não impede o controlo exercido pelos cidadãos sobre os seus governos nos Estados-Membros. O interesse em que os governos sejam responsabilizados pelas

posições que adoptam relativamente a uma proposta legislativa não pode constituir um interesse público superior na aceção do regulamento. Além disso, o Reino Unido observa que os pedidos gerais quanto à transparência não são suficientes para constituir um interesse público geral que justifique a divulgação.

Respostas às questões escritas colocadas pelo Tribunal

- 48 No âmbito das medidas de organização do processo, O Tribunal colocou ao Conselho questões escritas relativas, nomeadamente, à constatação que figura na contestação de que, desde 26 de Novembro de 2008, estava acessível ao público uma versão integral do documento solicitado no sítio Internet da organização Statewatch, o que lhe permite «aferir o prejuízo directo causado ao seu processo decisório pelo acesso do público à totalidade das posições escritas das delegações que figuram no documento solicitado». Em resposta à primeira questão colocada no âmbito destas medidas de organização do processo, o Conselho afirmou o que se segue para explicar pormenorizadamente e em concreto em que medida a identificação das delegações que fizeram as propostas reproduzidas no documento solicitado representa um prejuízo grave ao seu processo decisório.
- 49 Em primeiro lugar, o Conselho alega que, desde a divulgação da versão integral do documento solicitado, o seu Secretariado-Geral apenas divulgou quatro documentos com propostas escritas formuladas por delegações relativas ao processo legislativo em causa, a saber, os documentos n.º 8778/09, de 17 de Abril de 2009, n.º 9716/09, de 11 de Maio de 2009, n.º 10443/09, de 27 de Maio de 2009, e n.º 11065/09, de 16 de Junho de 2009. O Conselho declara, a este respeito, que todas as propostas feitas nesses documentos se destinam a alterar a proposta da Comissão no sentido de uma maior transparência. Não foi apresentada nenhuma proposta hostil a este princípio depois da divulgação efectuada pela organização Statewatch. Ora, na opinião do Conselho, não se pode presumir que todas as delegações são favoráveis a uma maior transparência

sobre todas as questões examinadas no grupo de trabalho. Isto é demonstrado pelo facto de ainda não ter havido consenso entre as delegações relativamente a uma posição do Conselho sobre a proposta legislativa. Consequentemente, o Conselho considera que as delegações cujas posições poderiam ser discutidas na opinião pública por serem contrárias à transparência abstiveram-se de submeter a sua posição por escrito depois da divulgação da versão integral do documento solicitado no sítio Internet da organização Statewatch.

- 50 Em segundo lugar, para demonstrar o prejuízo grave ao processo decisório, o Conselho refere-se às intervenções dos representantes do Governo do Reino Unido na comissão «União Europeia» a propósito do estado das discussões, no Conselho, relativas à proposta de regulamento sobre o acesso do público aos documentos. Em resposta a uma questão sobre a «utilidade» da divulgação feita pela organização Statewatch sobre os progressos da discussão no Conselho, um dos representantes do Governo do Reino Unido afirmou, nomeadamente, que o documento solicitado constituía um «instantâneo» e que não reflectia necessariamente a coerência dessas negociações. Este representante acrescentou que, portanto, não era certo que o facto de retirar essas discussões e as posições dos Estados-Membros do seu contexto tenha alguma utilidade. Em seu entender, isso lança a confusão. Acrescentou, também, que o problema reside em saber em que medida os Estados-Membros podem ser sinceros ou receptivos se recearem que, a qualquer momento, as suas opiniões na matéria podem ser publicadas. Segundo o Conselho, decorre claramente do exposto que a divulgação da versão integral do documento solicitado teve um impacto negativo na sinceridade e no carácter exaustivo das discussões no grupo de trabalho do Conselho, o que impediu as delegações de proporem soluções ou alterações diferentes com vista a alcançar um consenso sobre as questões mais controversas.

- 51 Em terceiro lugar, o Conselho alega que o nível de pormenor nos relatórios do Secretariado-Geral sobre o estado das discussões relativas ao processo legislativo no grupo de trabalho do Conselho evoluiu ao longo do tempo. Se o seu primeiro relatório de

26 de Janeiro de 2009 que figura no documento n.º 5671/09 indicava os nomes das delegações que estavam na origem de observações ou sugestões sobre a proposta da Comissão, o último relatório, de 22 de Julho de 2009, que é objecto do documento 10859/1/09 REV 1 já não precisa as delegações que estão na origem de observações e sugestões formuladas oralmente nas reuniões do grupo, mas utiliza as expressões «um determinado número de delegações», «outras delegações», «um grande número de delegações», sem identificar as delegações em causa. À luz do exposto, o impacto directo da divulgação não autorizada da versão integral do documento solicitado no carácter exaustivo dos documentos preparatórios do Conselho elaborados no âmbito do processo legislativo em causa pode ser claramente aferido. Uma vez que os documentos preparatórios são, antes de mais, ferramentas de trabalho para o Conselho, que lhe permitem verificar a evolução dos trabalhos de um dado processo decisório e, consequentemente, facilitar o prosseguimento dos trabalhos, é extremamente importante que o seu conteúdo também seja o mais completo possível. Se, como ilustra o presente caso, o Conselho devesse ter em conta o risco de divulgação não autorizada, isso influenciaria sem dúvida alguma a forma como os documentos preparatórios são redigidos e as informações sensíveis – como as evocadas acima – deixariam de constar dos mesmos. Por conseguinte, os documentos preparatórios não poderiam responder ao seu objectivo principal.

52 Em resposta à segunda questão colocada no âmbito das medidas de organização do processo, em que o Tribunal pedia ao Conselho que indicasse quais as questões especialmente sensíveis abordadas pelas propostas das delegações dos Estados-Membros expostas no documento solicitado e em que medida estas questões se podiam distinguir das questões susceptíveis de ser evocadas no âmbito de um processo legislativo clássico onde diferentes possibilidades podem ser preconizadas no estado preliminar das discussões, o Conselho observou que o carácter sensível do documento solicitado reside no seu estatuto e no seu conteúdo.

53 Relativamente ao estatuto do documento solicitado, o Conselho recorda que, até à adopção da decisão impugnada, as contribuições escritas que figuram no documento

solicitado não tinham sido objecto de discussões aprofundadas no grupo de trabalho do Conselho. Dado, igualmente, que as propostas que figuram no documento solicitado visam reforçar as excepções previstas no Regulamento n.º 1049/2001, é razoável esperar que a pressão externa exercida pelos grupos militantes no domínio da transparência seja especialmente prejudicial à capacidade das delegações apresentarem e defenderem livremente as suas posições preliminares e, conseqüentemente, afecte a sinceridade dos debates no Conselho.

- 54 No que se refere ao seu conteúdo, o Conselho afirma que o documento solicitado contém propostas que visam reforçar a protecção dos pareceres jurídicos, dos processos de infracção e dos dados pessoais, ao prever uma exclusão do âmbito de aplicação do regulamento proposto e ao reforçar as excepções enunciadas no regulamento em vigor. Na opinião do Conselho, essas propostas são particularmente controversas, não só porque podem ser criticadas pelo facto de limitarem o princípio do acesso mais amplo possível aos documentos mas também porque são susceptíveis de ser entendidas como restringindo a interpretação ampla que o juiz da União fez do princípio da transparência. Estas propostas seriam, portanto, extremamente difíceis de defender perante a opinião pública, em especial, se estivessem fora do seu contexto legislativo.

Apreciação do Tribunal

- 55 Tendo em conta os objectivos prosseguidos pelo Regulamento n.º 1049/2001, designadamente o facto, recordado no segundo considerando do mesmo, de o direito de acesso do público aos documentos das instituições estar associado ao carácter democrático destas últimas e o facto de o referido regulamento visar, como indicam o seu quarto considerando e o seu artigo 1.º, conferir ao público um direito de acesso que seja o mais amplo possível, as excepções ao referido direito enumeradas no artigo 4.º desse regulamento devem ser interpretadas e aplicadas estritamente (acórdão

do Tribunal de Justiça de 18 de Dezembro de 2007, Suécia/Comissão, C-64/05 P, Colect., p. I-11389, n.º 66).

- 56 A consagração do acesso o mais amplo possível do público implica, portanto, o direito que este tem a que o conteúdo dos documentos solicitados seja divulgado integralmente, já que esse direito só pode ser limitado pela aplicação estrita das excepções previstas no Regulamento n.º 1049/2001. Se só uma parte do documento está abrangida por uma excepção, as outras partes do documento são divulgadas. É nestas condições que a transparência 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.
- 57 Como o Tribunal de Justiça declarou, 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 (acórdão do Tribunal de Justiça de 1 de Julho de 2008, Suécia e Turco/Conselho, C-39/05 P e C-52/05 P, Colect., p. I-4723, n.º 46).
- 58 Além disso, cumpre 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 (acórdão Suécia e Turco/Conselho, referido no n.º 57 *supra*, n.º 47).

- 59 Por outro lado, a simples circunstância de um documento respeitar a um interesse protegido por uma excepção não basta para justificar a aplicação desta última (acórdão do Tribunal Geral de 13 de Abril de 2005, *Verein für Konsumenteninformation/Comissão*, T-2/03, Colect., p. II-1121, n.º 69). Semelhante aplicação só pode, em princípio, ser justificada no caso de a instituição ter previamente apreciado se o acesso ao documento prejudicaria, concreta e efectivamente, o interesse protegido. Além disso, o risco de se prejudicar um interesse protegido deve ser razoavelmente previsível e não puramente hipotético (acórdão Suécia e Turco/Conselho, referido no n.º 57 *supra*, n.º 43, e acórdão do Tribunal Geral de 11 de Março de 2009, *Borax Europe/Comissão*, T-166/05, não publicado na Colectânea, n.º 50).
- 60 No caso em apreço, cabe ao Conselho ponderar o interesse específico que deve ser protegido pela não divulgação de uma parte do documento solicitado, a saber, a identidade dos autores das propostas, e o interesse geral de que esse documento seja acessível na sua totalidade à luz das vantagens que decorrem de uma transparência acrescida do processo legislativo. É pacífico que o documento solicitado foi produzido no âmbito da actividade legislativa do Conselho. O artigo 7.º, primeiro parágrafo, do regulamento interno refere, assim, que «[o] Conselho actua no exercício dos seus poderes legislativos, na acepção do segundo parágrafo do n.º 3 do artigo 207.º [...] CE, sempre que aprova normas juridicamente vinculativas nos Estados-Membros ou para aplicação nesses Estados, por via de regulamentos, directivas, decisões-quadro ou de decisões com base nas disposições pertinentes dos Tratados, com excepção das deliberações que visam a aprovação de medidas de ordem interna, de actos administrativos ou orçamentais, de actos relativos às relações interinstitucionais ou internacionais ou de actos não vinculativos (como conclusões, recomendações ou resoluções)».
- 61 O exame do documento transmitido pelo Conselho em anexo à sua resposta inicial permite verificar que o documento solicitado reproduz integralmente o conteúdo das propostas feitas ao grupo de trabalho «Informação» do Conselho por quatro delegações que representam Estados-Membros a fim de alterar ou de redigir de outra forma disposições que figuram na proposta de regulamento relativo ao acesso do público

aos documentos do Parlamento, do Conselho e da Comissão. O documento solicitado revela também integralmente as razões invocadas pelos representantes dos Estados-Membros em apoio das suas propostas. Nesta fase do processo legislativo, ainda em curso, as únicas informações a que o acesso foi recusado pelo Conselho são as informações que permitem identificar os quatro Estados-Membros autores das propostas de alteração ou de nova redacção. O Conselho observa que, em conformidade com a prática que instituiu, essas informações, em princípio, só são acessíveis ao público depois da adopção do regulamento que é objecto da proposta da Comissão (v. n.º 43 *supra*).

62 Decorre da decisão impugnada que a excepção invocada para recusar o acesso às informações relativas à identidade dos autores das propostas é o artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001, nos termos do qual 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.

63 Na decisão impugnada, o Conselho invoca diversas razões para justificar o benefício desta excepção (v. n.º 10 *supra*). A principal razão evocada reside na alegação de que a divulgação das informações em causa reduziria a margem de manobra das delegações para alcançar um compromisso, o que, conseqüentemente, poria em causa a capacidade do Conselho para chegar a um acordo. Para fundamentar esta alegação, o Conselho invoca duas circunstâncias especiais. A primeira prende-se com o carácter preliminar das discussões em curso no Conselho, enquanto a segunda assenta na natureza sensível e delicada das propostas feitas pelos representantes dos Estados-Membros. O Conselho sustenta também que a divulgação das informações em causa

teria como efeito previsível o abandono da forma escrita a favor da oral, o que prejudicaria a transparência global do processo decisório.

- 64 Por outro lado, como alega o Conselho nas suas peças processuais e em resposta às questões do Tribunal sobre este ponto, a divulgação da versão integral do documento solicitado no sítio Internet da organização Statewatch, que ocorreu desde a data da adopção do documento, isto é, 26 de Novembro de 2008, é um elemento a ter em consideração para ilustrar e avaliar os efeitos que a divulgação das informações relativas à identidade dos autores das propostas pode concretamente ter no processo decisório em causa.
- 65 Não é, portanto, a divulgação do conteúdo das diferentes propostas feitas pelas delegações dos Estados-Membros durante um processo legislativo que prejudica gravemente o processo decisório, mas unicamente a divulgação das informações relativas à identidade dos autores dessas propostas. Este prejuízo grave, alegado pelo Conselho e susceptível de ser demonstrado na sequência da divulgação fortuita das informações relativas à identidade dos autores dessas propostas, só existe enquanto o acto legislativo em causa estiver em discussão. O presente caso coloca então a questão de saber se, devido às razões invocadas pelo Conselho, a divulgação das informações relativas à identidade dos autores das propostas reproduzidas no documento solicitado numa altura em que o Conselho ainda não tomou uma decisão prejudicaria gravemente o processo decisório desta instituição.
- 66 Não se pode, contudo, deixar de observar que, no caso em apreço, o Conselho não demonstrou suficientemente em termos de direito e de facto que a divulgação das informações relativas à identidade dos autores das propostas feitas no documento solicitado prejudicaria gravemente o processo legislativo em curso relativo à proposta de revisão do Regulamento n.º 1049/2001.

- 67 Relativamente aos argumentos invocados pelo Conselho para alegar a existência de um prejuízo grave no processo legislativo em curso decorrente da redução da margem de manobra das delegações, deve considerar-se que estes argumentos não caracterizam um risco suficientemente grave e razoavelmente previsível que justifique a aplicação da exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001.
- 68 Em geral, o Conselho sustenta que a identificação das delegações autoras de uma proposta de alteração ou de nova redacção num momento em que ainda não foi tomada uma decisão bloquearia as posições dessas delegações, uma vez que disporiam de uma margem de manobra mais limitada para alterar a sua posição durante os futuros debates e justificar junto da sua opinião pública uma solução susceptível de se afastar da sua posição inicial (v. n.º 43 *supra*). Na sua resposta à primeira questão colocada pelo Tribunal, o Conselho alega mesmo que a divulgação pela organização Statewatch dos nomes das delegações que apresentaram propostas no documento solicitado teve como consequência que essas ou outras delegações que pretendam eventualmente fazer propostas para limitar ou reduzir a transparência não o façam mais com receio das pressões que possam sofrer por parte da opinião pública (v. n.º 49 *supra*). Dito de outra forma, a pressão que a opinião pública poderia exercer seria tal que deixaria de ser possível a uma delegação no Conselho apresentar uma proposta no sentido de restringir a transparência.
- 69 Estes argumentos não estão suficientemente fundamentados para justificar, como tais, a recusa de divulgar a identidade dos autores das diferentes propostas que, num sistema baseado no princípio da legitimidade democrática, devem responder pelos seus actos perante a opinião pública. A este respeito, deve recordar-se que o acesso do público a todo o conteúdo dos documentos do Conselho, incluindo, no caso em apreço, a identidade dos autores das diferentes propostas, constitui o princípio, sobretudo no âmbito de um processo em que as instituições agem na qualidade de legislador, e as exceções devem ser interpretadas e aplicadas estritamente (v. n.ºs 55 a 57 *supra*). Com efeito, o exercício pelos cidadãos dos seus direitos democráticos pressupõe a possibilidade de seguirem pormenorizadamente o processo decisório

das instituições que participam nos processos legislativos e de ter acesso a todas as informações pertinentes. A identificação das delegações dos Estados-Membros que apresentam propostas na fase das discussões iniciais não se afigura susceptível de impedir que essas delegações possam ter em conta essas discussões para apresentar novas propostas se as suas propostas iniciais já não traduzem as suas posições. Por natureza, uma proposta é feita para ser discutida, quer seja ou não anónima, e não tem vocação para permanecer inalterada depois dessa discussão quando a identidade do seu autor é conhecida. A opinião pública é perfeitamente capaz de compreender que o autor de uma proposta a possa alterar posteriormente.

70 Os argumentos invocados a este respeito pelo Conselho são demasiado abstractos. Assentam numa premissa não demonstrada, de que a opinião pública não aceita nenhuma limitação do princípio da transparência. Ora, as regras relativas à transparência basearam-se sempre na definição de um princípio, o do direito de acesso do público aos documentos do Parlamento, do Conselho e da Comissão, acompanhado de numerosas excepções, cujo alcance ou importância podem variar. As instituições, os Estados-Membros e a opinião pública têm, assim, necessariamente em conta os dois pratos da balança, princípio e excepções, quando são chamados a pronunciar-se sobre uma questão de transparência. Se é possível considerar que uma delegação de um Estado-Membro no Conselho ou uma parte da opinião pública seja mais favorável ao princípio da transparência, também é possível considerar que outra delegação ou outra parte da opinião pública seja mais favorável ao reforço das excepções a esse princípio.

71 Neste contexto, há que declarar que o Conselho não apresenta nenhuma razão que permita compreender a necessidade de preservar a identidade das delegações que pretendem apresentar propostas no sentido de limitar o princípio da transparência com o pretexto de que uma parte da opinião pública poderia ser desfavorável.

72 Mais concretamente, o exame dos diferentes documentos acessíveis ao público relativamente ao processo legislativo em curso permite verificar que foram apresentadas diversas propostas por diferentes delegações dos Estados-Membros depois da divulgação não autorizada pela organização Statewatch das informações relativas à identidade dos autores das propostas controvertidas. Por exemplo, resulta da versão pública do documento n.º 9716/09, de 11 de Maio de 2009, referido pelo Conselho (v. n.º 49 *supra*), que uma delegação não identificada apresentou uma proposta no sentido de alargar a excepção ao princípio da transparência relativa aos processos jurisdicionais de modo a englobar os processos arbitrais e os processos de resolução de litígios. Esta proposta é, assim, mais restritiva que o texto proposto pela Comissão.

73 Por outro lado, relativamente às conclusões que se podem extrair da discussão havida entre os representantes do Governo do Reino Unido e a comissão «União Europeia», em 18 de Março de 2009, há que considerar que o conteúdo desta discussão não permite fundamentar a afirmação do Conselho de que a divulgação não autorizada pela organização Statewatch de informações relativas à identidade dos autores das propostas controvertidas permite demonstrar um impacto negativo na seriedade e no carácter exaustivo das discussões no grupo de trabalho do Conselho, impedindo as delegações de chegarem a um consenso (v. n.º 50 *supra*). Com efeito, as afirmações desse representante de um Estado-Membro, de que, no essencial, não existe certeza que o facto de retirar essas discussões e essas posições do seu contexto tenha alguma utilidade e que isso poderia mesmo lançar a confusão, não consubstanciam esse prejuízo ao processo decisório.

74 Além disso, a opinião apresentada de forma bastante abstracta e genérica por esse representante do Governo do Reino Unido não é suficiente para caracterizar um prejuízo grave ao processo legislativo em causa, tendo em conta, nomeadamente, a importância das questões debatidas pelos cidadãos da União e a inexistência de qualquer outro elemento apresentado no processo que permita comprovar as reacções das delegações dos Estados-Membros, dos meios de comunicação social e do público à divulgação não autorizada das informações relativas à identidade dos autores das propostas controvertidas. Assim, nenhum elemento do processo permite demonstrar

uma reacção que ultrapasse o que razoavelmente pode ser esperado do público por parte de um qualquer membro de um órgão legislativo que apresente uma alteração a um projecto de lei.

75 Quanto ao argumento de que deve ser tido em consideração o carácter preliminar das discussões em curso para apreciar a gravidade do risco associado à redução da margem de manobra das delegações (v. n.º 44 *supra*), é de facto inegável que as propostas controvertidas foram feitas no início de um processo legislativo que ainda não terminou. A proposta de regulamento da Comissão é de 30 de Abril de 2008 e as propostas de alteração ou de nova redacção foram apresentadas na reunião do grupo de trabalho do Conselho de 25 de Novembro de 2008. As discussões relativas a essas propostas não terminaram e, em qualquer caso, o Conselho não tomou uma decisão sobre as questões às quais se referem.

76 Contudo, o carácter preliminar das discussões relativas à proposta de regulamento da Comissão não permite justificar, enquanto tal, a aplicação da excepção prevista no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001. Com efeito, esta disposição não estabelece nenhuma distinção em função da evolução das discussões. Esta disposição refere-se de uma forma geral aos documentos relativos a uma questão sobre a qual a instituição em causa «não tenha decidido», contrariamente ao artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, que rege o caso em que a instituição em causa tomou uma decisão. No caso vertente, o carácter preliminar das discussões em curso assim como o facto de essas propostas ainda não terem sido objecto de um consenso ou de um compromisso no Conselho não permitem, portanto, caracterizar um prejuízo grave ao processo decisório.

77 Relativamente ao argumento de que deve ser tida em conta a natureza especialmente sensível das propostas feitas pelas delegações dos Estados-Membros no caso em apreço (v. n.º 44 *supra*), importa observar que as diferentes propostas de alteração ou

de nova redacção apresentadas pelas quatro delegações dos Estados-Membros que são mencionadas no documento solicitado se inserem no curso normal do processo legislativo, que diz naturalmente respeito aos cidadãos que serão afectados por esse processo, tanto mais que se trata aqui de uma proposta de natureza legislativa relativa aos direitos dos cidadãos de participar nesse processo. Quando se atinge a fase em que essas delegações se pronunciam, estas procuram apenas exprimir as suas preferências ou ideias sobre este ou aquele ponto particular, como a necessidade de proteger os pareceres jurídicos ou os documentos transmitidos ao Tribunal de Justiça.

78 Contrariamente ao que o Conselho alega, sem, de resto, apresentar elementos susceptíveis de fundamentar a existência de uma reacção hostil por parte dos meios de comunicação social às propostas em causa ou de vivas críticas formuladas pelo público a que faz referência, estas questões não são «especialmente sensíveis» no sentido de que um interesse fundamental da União ou dos Estados-Membros seria posto em causa se fosse divulgada a identidade dos autores das propostas. A este respeito, deve recordar-se que não é o conteúdo das propostas feitas pelas delegações dos Estados-Membros que está aqui em causa, mas tão-só a identificação dessas delegações nesta fase do processo legislativo. Além disso, decorre da natureza do debate democrático que uma proposta de alteração de um projecto de regulamento, de carácter geral, obrigatório em todos os seus elementos e directamente aplicável em todos os Estados-Membros, possa ser objecto de comentários positivos ou negativos por parte do público e dos meios de comunicação social. Por último, o Regulamento n.º 1049/2001 prevê um procedimento especial no seu artigo 9.º no caso de ser solicitado o acesso a um documento susceptível de ser definido como «documento sensível» e esse tratamento não é invocado pelo Conselho no caso em apreço. Consequentemente, a natureza pretensamente sensível das propostas apresentadas pelos Estados-Membros e reproduzidas no documento solicitado não é susceptível de justificar a aplicação do artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 ao caso vertente.

79 No que diz respeito à alegação do Conselho de que o atraso com que se pronunciou sobre a proposta de regulamento da Comissão estava relacionado com as dificuldades

decorrentes da divulgação das informações relativas à identidade dos autores das propostas, deve observar-se que muitas outras explicações de natureza política e jurídica permitem explicar a duração deste processo legislativo, como a definição das prerrogativas do Conselho e do Parlamento em matéria de co-decisão na sequência da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, os resultados das eleições para o Parlamento Europeu e a entrada em funções de uma nova Comissão.

80 Há, assim, que concluir que o risco de a margem de manobra dos representantes dos Estados-Membros ser posta em causa alegado pelo Conselho no âmbito do processo legislativo em curso não é susceptível de prejudicar gravemente o processo decisório do Conselho nos termos da excepção prevista no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 (v. n.º 59 *supra*). A demonstração concreta desse prejuízo não foi feita na decisão impugnada e, de resto, não resulta dos elementos dos autos.

81 Relativamente aos argumentos de que a divulgação da identidade dos autores das propostas teria como efeito previsível o abandono da forma escrita a favor da oral (v. n.º 45 *supra*), deve observar-se que o método adoptado pelos representantes dos Estados-Membros para a apresentação das suas propostas de emenda ou de alteração da proposta de regulamento não tem, na realidade, influência na prática do Conselho de relatar o conteúdo dessas propostas para permitir a sua discussão. Relativamente ao processo legislativo em causa, o Secretariado-Geral considerou adequado elaborar um documento que reproduz as diferentes propostas sugeridas pelos Estados-Membros de forma a permitir que o grupo de trabalho do Conselho se pronunciasse sobre essas propostas. A título de exemplo, o exame do documento 10859/1/09 REV 1, referido pelo Conselho para ilustrar o que considera ser a evolução da sua prática, revela que o Secretariado-Geral do Conselho dá a conhecer não só as propostas escritas como as propostas orais feitas pelas diferentes delegações dos Estados-Membros nos documentos que transmite para fazer o ponto da evolução das discussões. No caso em apreço, o risco de abandono da forma escrita a favor da oral não é, portanto, susceptível de prejudicar gravemente o processo decisório do Conselho nos

termos da exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001.

82 Por último, no que se refere à alegação do Conselho de que a prática do seu Secretariado-Geral evoluiu entre 26 de Janeiro de 2009, data em que o documento n.º 5671/09 indicava ainda o nome das delegações na origem das observações e das sugestões feitas sobre a proposta da Comissão, e 22 de Julho de 2009, data em que o documento 10859/1/09 REV 1 já não precisa as delegações que estão na origem das observações e das sugestões feitas sobre a proposta da Comissão, mas utiliza as expressões «um determinado número de delegações», «outras delegações» ou «um grande número de delegações» sem identificar as delegações em causa, depois da divulgação não autorizada ao público pela organização Statewatch das informações relativas à identidade dos autores das propostas (v. n.º 51 *supra*), deve observar-se que a referida alteração de prática pode também ser explicada pelo facto de a recorrente ter interposto um recurso para contestar a legalidade da decisão impugnada que lhe recusa o acesso a essas informações. A este respeito, há que declarar que, em resposta a uma questão do Tribunal, o Conselho indicou na audiência que a alteração da prática em causa não se aplicava de maneira horizontal a todos os processos de natureza legislativa, mas apenas ao processo relativo à proposta de regulamento objecto do documento solicitado.

83 De todo o modo, a relação de causa e efeito invocada pelo Conselho entre a divulgação ao público do nome das delegações autoras das propostas e o prejuízo grave produzido ao seu processo decisório não foi de forma alguma demonstrada pelos documentos invocados sobre este ponto pelo Conselho. Com efeito, contrariamente ao que o Conselho alega, resulta do exame do documento 10859/1/09 REV 1 que as delegações dos Estados-Membros ainda são identificadas pelo seu nome na versão original e dissimuladas na versão pública e que essas menções parecem visar não só as referências cronológicas às propostas feitas, por exemplo, no documento solicitado mas também as referências feitas às propostas comunicadas posteriormente por essas delegações. Além disso, a recorrente afirmou na audiência, sem ser contestada

neste ponto pelo Conselho, que a utilização das expressões acima referidas pelo Secretariado-Geral não é em nada nova ou inédita.

- ⁸⁴ Resulta do exposto que o Conselho violou o artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 ao opor-se, na decisão impugnada, à divulgação das informações relativas à identidade dos autores das propostas pelo facto de daí resultar um prejuízo grave ao seu processo decisório pelas razões aí invocadas.
- ⁸⁵ Consequentemente, a decisão impugnada deve ser anulada sem que seja necessário examinar a questão da existência de um interesse público superior que justifique a divulgação dessas informações nem o segundo fundamento, relativo à violação do dever de fundamentação.

Quanto às despesas

- ⁸⁶ Nos termos do artigo 87.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo o Conselho sido vencido, há que condená-lo a suportar as suas próprias despesas e as efectuadas pela recorrente, em conformidade com o pedido desta última.
- ⁸⁷ Nos termos do artigo 87.º, n.º 4, primeiro parágrafo, do Regulamento de Processo, os Estados-Membros que intervenham no processo devem suportar as respectivas despesas. Por conseguinte, a República Helénica e o Reino Unido suportarão as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Terceira Secção)

decide:

- 1) **A decisão do Conselho da União Europeia, de 26 de Fevereiro de 2009, que recusa o acesso a determinadas informações constantes de uma nota de 26 de Novembro de 2008, sobre uma proposta de regulamento relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, é anulada.**

- 2) **O Conselho suportará as suas próprias despesas e as efectuadas pela Access Info Europe.**

- 3) **A República Helénica e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte suportarão as suas próprias despesas.**

Azizi

Cremona

Frimodt Nielsen

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 22 de Março de 2011.

Assinaturas

II - 1114