

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

6 de Março de 2003 \*

No processo C-41/00 P,

**Interporc Im- und Export GmbH**, estabelecida em Hamburgo (Alemanha),  
representada por G. M. Berrisch, Rechtsanwalt,

recorrente,

que tem por objecto um recurso destinado à anulação parcial do acórdão proferido pelo Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias (Primeira Secção Alargada) em 7 de Dezembro de 1999, Interporc/Comissão (T-92/98, Colect., p. II-3521),

sendo a outra parte no processo:

**Comissão das Comunidades Europeias**, representada por U. Wölker, na  
qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

\* Língua do processo: alemão.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, J.-P. Puissochet, R. Schintgen e C. W. A. Timmermans, presidentes de secção, C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola (relator), P. Jann, N. Colneric, S. von Bahr e J. N. Cunha Rodrigues, juízes,

advogado-geral: P. Léger,  
secretário: R. Grass,

visto o relatório do juiz-relator,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 12 de Março de 2002,

profere o presente

**Acórdão**

- 1 Por petição que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 11 de Fevereiro de 2000, a Interporc Im- und Export GmbH (a seguir «Interporc») interpôs, ao abrigo do artigo 49.º do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça, recurso do acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 7 de Dezembro de 1999, Interporc/Comissão (T-92/98, Colect., p. II-3521, a seguir «acórdão recorrido»), pelo qual este negou parcialmente provimento ao seu recurso destinado à anulação da decisão da Comissão, de 23 de Abril de 1998, que lhe recusou o direito de acesso a determinados documentos detidos por essa instituição (a seguir «decisão controvertida»).

## Quadro jurídico

2 No que se refere ao quadro jurídico, o Tribunal de Primeira Instância apurou:

«1 Na sequência, designadamente, da acta final do Tratado da União Europeia, assinado em Maastricht, em 7 de Fevereiro de 1992, que contém uma declaração (n.º 17) relativa ao direito de acesso à informação, e de vários Conselhos Europeus que reafirmaram o compromisso de tornar a Comunidade mais aberta (v., a este propósito, acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 5 de Março de 1997, WWF UK/Comissão, T-105/95, Colect., p. II-313, n.ºs 1 a 3), a Comissão e o Conselho aprovaram, em 6 de Dezembro de 1993, um código de conduta respeitante ao acesso do público aos documentos da Comissão e do Conselho (JO L 340, p. 41, a seguir ‘código de conduta’), que fixa os princípios que regulamentam o acesso aos documentos. O código de conduta estabelece:

‘A Comissão e o Conselho adoptarão, no que a cada um diz respeito, as medidas necessárias para pôr em prática os presentes princípios antes de 1 de Janeiro de 1994.’

2 Para assegurar a aplicação prática deste compromisso, a Comissão, com base no artigo 162.º do Tratado CE (actual artigo 218.º CE), adoptou o código de conduta pela Decisão 94/90/CECA, CE, Euratom, de 8 de Fevereiro de 1994, relativa ao acesso do público aos documentos da Comissão (JO L 46, p. 58), cujo texto se encontra junto à decisão (a seguir ‘Decisão 94/90’).

- 3 O código de conduta [adoptado pela Decisão 94/90] estabelece o princípio geral seguinte:

‘O público terá o acesso mais amplo possível aos documentos da Comissão e do Conselho.

Entende-se por ‘documento’ qualquer escrito, qualquer que seja o respectivo suporte, que contenha dados existentes, detido pela Comissão ou pelo Conselho.’

- 4 As circunstâncias que podem ser invocadas por uma instituição para justificar a recusa dum pedido de acesso a documentos estão enumeradas no código de conduta [adoptado pela Decisão 94/90] nos seguintes termos:

‘As instituições recusam o acesso a qualquer documento cuja divulgação possa prejudicar:

— a protecção do interesse público (segurança pública, relações internacionais, estabilidade monetária, processos judiciais, inspecções e inquéritos),

— a protecção do indivíduo e da vida privada,

- a protecção do sigilo comercial e industrial,
  
- a protecção dos interesses financeiros da Comunidade,
  
- a protecção da confidencialidade solicitada pela pessoa singular ou colectiva que forneceu a informação ou exigida pela legislação do Estado-Membro que forneceu a informação.

As instituições podem igualmente recusar o acesso a um documento para salvaguardar o interesse da instituição no que respeita ao sigilo das suas deliberações.’

- 5 Além disso, o código de conduta [adoptado pela Decisão 94/90] dispõe, sob a epígrafe ‘Tratamento dos pedidos iniciais’, o seguinte:

‘Sempre que o documento na posse de uma instituição tenha como autor uma pessoa singular ou colectiva, um Estado-Membro, outra instituição ou órgão comunitário ou qualquer outra organização nacional ou internacional, o pedido deve ser dirigido directamente ao autor do documento’ [a seguir ‘regra do autor’].

- 6 Em 4 de Março de 1994, a Comissão elaborou uma comunicação sobre a melhoria do acesso aos documentos (JO C 67, p. 5, a seguir ‘comunicação de 1994’) precisando os critérios de aplicação da Decisão 94/90. Nessa comunicação afirma que ‘qualquer pessoa pode [...] solicitar o acesso a

qualquer documento não publicado da Comissão, incluindo os documentos preparatórios ou outros documentos explicativos'. Quanto às excepções previstas no código de conduta, a comunicação informa que 'a Comissão pode considerar que o acesso a um determinado documento deve ser recusado, pelo facto de a sua divulgação prejudicar os interesses públicos ou privados, ou o bom funcionamento da instituição [...]'. Quanto a este ponto, a comunicação sublinha que 'a aplicação das excepções não é automática e cada pedido de acesso a um documento será analisado em função dos seus méritos próprios'. Quanto ao tratamento dos pedidos de confirmação [destinados à revisão do indeferimento inicial de um pedido de acesso a documentos], a comunicação de 1994 especifica o seguinte:

'Se um demandante viu ser-lhe recusado o acesso a um documento e não aceitar as explicações fornecidas pode requerer ao secretário-geral da Comissão o reexame da questão e a confirmação ou anulação da recusa [...]»

### Factos na origem do litígio

- 3 Quanto aos factos na origem do litígio, o Tribunal de Primeira Instância declarou:

«7 As importações de carne de bovino na Comunidade estão sujeitas, em princípio, a um direito aduaneiro e a uma imposição suplementar. No quadro do Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio (GATT), todos os anos a Comunidade abre o que se entendeu designar como contingente 'Hilton'. No quadro deste contingente, determinadas quantidades de carne de bovino de alta qualidade ('Hilton Beef') provenientes da Argentina podem ser importadas para a Comunidade com isenção de direitos, devendo apenas ser

pagos os direitos da pauta aduaneira comum aplicável. A fim de obter esta isenção, é necessária a apresentação de um certificado de autenticidade passado pelas autoridades argentinas.

- 8 Informada da descoberta de falsificações de certificados de autenticidade, a Comissão, em colaboração com as autoridades aduaneiras dos Estados-Membros, iniciou investigações a este propósito nos finais de 1992/inícios de 1993. Quando as autoridades aduaneiras chegaram à conclusão de que lhes haviam sido apresentados certificados de autenticidade falsificados, procederam a cobranças *a posteriori* de direitos de importação.
  
- 9 Depois de terem sido descobertas estas falsificações, as autoridades aduaneiras alemãs exigiram à recorrente direitos de importação *a posteriori*. Esta pediu uma redução dos direitos de importação alegando que tinha apresentado os certificados de autenticidade de boa fé e que algumas lacunas no controlo eram imputáveis às autoridades argentinas competentes e à Comissão.
  
- 10 Por decisão de 26 de Janeiro de 1996, dirigida à República Federal da Alemanha, a Comissão considerou que o pedido de redução dos direitos de importação apresentado pela recorrente não era justificado.
  
- 11 Por carta de 23 de Fevereiro de 1996, dirigida ao secretário-geral da Comissão [a seguir 'secretário-geral'] e aos directores-gerais das Direcções-Gerais (a seguir 'DG') I, VI e XXI, o advogado da recorrente pediu acesso a certos documentos relativos ao controlo das importações de carne de bovino

(‘Hilton Beef’) e às investigações que conduziram às decisões das autoridades alemãs de proceder a cobranças de direitos de importação *a posteriori*. O pedido referia-se a dez categorias de documentos [...].

- 12 Por carta de 22 de Março de 1996, o director-geral da DG VI recusou o acesso à correspondência trocada com as autoridades argentinas e às actas dos debates que precederam a concessão e a abertura dos contingentes ‘Hilton’ e ainda à correspondência trocada com as autoridades argentinas após a descoberta dos certificados de autenticidade falsificados. Esta recusa invocava a excepção relativa à protecção do interesse público (relações internacionais). Quanto ao restante, o director-geral recusou também o acesso aos documentos emanados dos Estados-Membros ou das autoridades argentinas, com o fundamento de que a recorrente deveria dirigir o seu pedido directamente aos autores destes documentos.
  
- 13 Por carta de 25 de Março de 1996, o director-geral da DG XXI recusou o pedido de acesso ao relatório das investigações internas relativas às falsificações elaborado pela Comissão, invocando a excepção da protecção do interesse público (actividades de inspecção e inquérito) e a excepção da protecção do indivíduo e da sua vida privada. No que respeita às tomadas de posição da DG VI e da DG XXI relativamente a outros pedidos de redução de direitos de importação, bem como às actas das sessões do comité de peritos dos Estados-Membros, o director-geral da DG XXI recusou o acesso aos documentos invocando a excepção da protecção do interesse da instituição relativo ao segredo das suas deliberações. Quanto ao restante, recusou o acesso aos documentos emanados dos Estados-Membros com o fundamento de que a recorrente devia dirigir o seu pedido directamente aos autores desses documentos.
  
- 14 Por carta de 27 de Março de 1996, o advogado da recorrente apresentou um pedido de confirmação nos termos do código de conduta ao secretário-geral [...]. Nessa carta, contestou os fundamentos das razões invocadas pelos directores-gerais das DG VI e da DG XXI para recusar o acesso aos documentos.

- 15 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 12 de Abril de 1996, a recorrente, agindo conjuntamente com outras duas empresas alemãs, interpôs recurso de anulação da decisão da Comissão de 26 de Janeiro de 1996 (processo T-50/96).
  
- 16 Por carta de 29 de Maio de 1996, o secretário-geral [...] indeferiu o pedido de confirmação. Esta carta está redigida nos seguintes termos:

‘Após análise do vosso pedido, lamento dever informar que confirmo a decisão da DG VI e da DG XXI pelos motivos seguintes:

Todos os documentos pedidos respeitam a uma decisão da Comissão de 26 de Janeiro de 1996 [Doc. COM C(96) 180 final], que, entretanto, é objecto de um recurso de anulação interposto pelo vosso mandatário (processo T-50/96).

Por conseguinte, e sem prejuízo de outras excepções que poderiam justificar a recusa de acesso aos documentos pedidos, é aplicável a excepção relativa à protecção do interesse público (processos judiciais). O código de conduta não pode obrigar a Comissão, no âmbito de um processo em curso, a transmitir à parte contrária documentos relativos ao litígio.’

[...]

- 18 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 9 de Agosto de 1996 a recorrente interpôs recurso de anulação da decisão da Comissão de 29 de Maio de 1996 que confirmou a recusa em conceder à recorrente o acesso a alguns desses documentos. No acórdão de 6 de Fevereiro de 1998, Interporc/Comissão (T-124/96, Colect., p. II-231, a seguir 'acórdão Interporc I'), o Tribunal declarou que a decisão de 29 de Maio de 1996 estava insuficientemente fundamentada e decidiu a sua anulação.
- 19 Por outro lado, no quadro do processo T-50/96, a Comissão, a pedido do Tribunal de Primeira Instância de 15 de Dezembro de 1997, apresentou determinados documentos, que coincidem em parte com os requeridos pela recorrente no quadro do processo Interpor I. No caso vertente, a recorrente reiterou que o pedido confirmativo ficou sem objecto no que se refere aos documentos que a Comissão apresentou a pedido do Tribunal de Primeira Instância no quadro do processo T-50/96.
- 20 Em execução do acórdão Interporc I, a Comissão comunicou ao advogado da recorrente uma nova decisão datada de 23 de Abril de 1998 relativa ao pedido confirmativo da recorrente de 27 de Março de 1996 contendo conclusão idêntica à da decisão de 29 de Maio de 1996 anulada mas com uma fundamentação diferente [...]. A decisão [controvertida] está redigida nos seguintes termos:

{...}

Relativamente aos documentos dos Estados-Membros e das autoridades argentinas aconselho que solicitem imediatamente cópia a esses Estados-Membros bem como às autoridades em causa. É certo que o código de conduta estabelece que: 'o público terá o acesso mais amplo possível aos

documentos da Comissão e do Conselho’, no entanto, o quinto parágrafo prevê: [a regra do autor]. A Comissão não pode em caso algum ser criticada por abuso de direito; limitou-se a aplicar uma disposição da sua decisão de 8 de Fevereiro de 1994, que regulamenta a aplicação do código de conduta.

Todos os outros documentos respeitam a um processo judicial em curso (processo T-50/96) e são abrangidos pela excepção baseada na protecção do interesse público, e em particular do correcto desenrolar do processo jurisdicional, expressamente previsto no código de conduta. A sua divulgação com base nas disposições relativas ao acesso do público aos documentos da Comissão acabaria por atingir interesses das partes neste processo, em especial os direitos da defesa, e seria contrária às disposições especiais que regem a comunicação de documentos no quadro dos processos jurisdicionais.’»

## O acórdão recorrido

- 4 Em apoio do seu recurso destinado à anulação da decisão controvertida, a recorrente invocou no Tribunal de Primeira Instância:
- no que respeita aos documentos emanados da Comissão, três fundamentos assentes na violação, em primeiro lugar, do código de conduta adoptado pela Decisão 94/90, em segundo lugar, do artigo 176.º do Tratado CE (actual artigo 233.º CE) em conjugação com o acórdão Interporc I e, em terceiro lugar, do artigo 190.º do Tratado CE (actual artigo 253.º CE), e
  - no que respeita aos documentos emanados dos Estados-Membros ou das autoridades argentinas, três fundamentos baseados, primeiramente, na

ilegalidade da decisão controvertida, por se basear na regra do autor, em segundo lugar, na violação do código de conduta adoptado pela Decisão 94/90 e, em terceiro lugar, na violação do artigo 190.º do Tratado.

5 O Tribunal de Primeira Instância acolheu o fundamento assente na violação do código de conduta adoptado pela Decisão 94/90, por motivo de a Comissão ter feito uma aplicação errada da excepção assente na protecção do interesse público (processos jurisdicionais), e, em consequência, anulou a decisão controvertida na parte em que recusa a autorização de acesso aos documentos emanados da Comissão.

6 Em contrapartida, o Tribunal de Primeira Instância decidiu que não devia anular a decisão controvertida na parte em que esta rejeita, com fundamento na regra do autor, o pedido de acesso aos documentos emanados dos Estados-Membros ou das autoridades argentinas.

7 O Tribunal de Primeira Instância fundamentou do seguinte modo a rejeição do fundamento assente na ilegalidade da decisão controvertida, na parte em que esta se baseia na regra do autor:

«55 Decorre do acórdão Interporc I, primeiramente, que o secretário-geral era obrigado, por força do artigo 176.º do Tratado, a proferir nova decisão em execução do referido acórdão e, em segundo lugar, que a decisão de 29 de Maio de 1996 é considerada como nunca tendo existido.

56 Por conseguinte, não se pode deduzir do artigo 2.º, n.º 2, da Decisão 94/90 e da comunicação de 1994 que o secretário-geral não podia invocar fundamentos diversos daqueles sobre os quais tomou posição na sua

decisão inicial. Podia portanto proceder a um reexame completo dos pedidos de acesso e basear a decisão [controvertida não apenas na excepção assente na protecção do interesse público (processos jurisdicionais) mas também] na regra do autor.»

- 8 No que respeita à rejeição do fundamento assente na violação do código de conduta adoptado pela Decisão 94/90, o Tribunal de Primeira Instância declarou o seguinte:

«66 [...] há que declarar que, enquanto não existir [um] princípio de direito de âmbito superior [segundo o qual] a Comissão não esta[va] habilitada, na Decisão 94/90, a excluir do âmbito de aplicação do código de conduta os documentos de que não é autora, a [...] regra [do autor] pode ser aplicada. [...]

[...]

- 69 [Quanto à interpretação da referida regra], importa declarar que, qualquer que seja a sua qualificação, a regra do autor estabelece uma limitação ao princípio geral de transparência da Decisão 94/90. Daqui resulta que a referida regra deve ser interpretada e aplicada restritivamente, de forma a não pôr em causa a aplicação do princípio geral de transparência (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 19 de Julho de 1999, Rothmans/Comissão, T-188/97, Colect., p. I-2463, n.<sup>os</sup> 53 a 55).

[...]

73 Resulta da análise [dos] cinco tipos de documentos [referidos na decisão controvertida] que os seus autores são ou os Estados-Membros ou as autoridades argentinas.

74 Daí decorre que a Comissão fez uma correcta aplicação da regra do autor ao considerar que não estava obrigada a autorizar o acesso a esses documentos. Não pode, por conseguinte, ter cometido abuso de direito. [...]»

9 O Tribunal de Primeira Instância afastou ainda o fundamento assente na violação do artigo 190.º do Tratado, pelos seguintes motivos:

«77 Resulta de jurisprudência firmada que a fundamentação exigida pelo artigo 190.º do Tratado deve evidenciar, em termos claros e inequívocos, o raciocínio da autoridade comunitária, autora do acto criticado, de modo a permitir, por um lado, aos interessados conhecer as justificações da medida adoptada para defenderem os seus direitos e, por outro, ao juiz comunitário, exercer a sua fiscalização da legalidade [...].

78 No caso vertente, a Comissão, na decisão [controvertida] (v. n.º 20, *supra*), mencionou a regra do autor e indicou à recorrente que lhe cabia pedir uma cópia dos documentos em causa aos Estados-Membros respectivos ou às autoridades argentinas. Uma tal fundamentação evidencia claramente o raciocínio da Comissão. A recorrente estava, por conseguinte, em condições de conhecer as justificações da decisão [controvertida] e o Tribunal de exercer a sua fiscalização da legalidade

das mesmas. Por conseguinte, a recorrente não pode sustentar a necessidade de uma fundamentação mais específica (v., neste sentido, acórdão Rothmans/Comissão, já referido, n.º 37).»

## O presente recurso

10 Por meio do presente recurso, a Interporc conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

— anular o acórdão recorrido na medida em que, por um lado, indefere o seu pedido de anulação da decisão controvertida por esta recusar o acesso aos documentos emanados dos Estados-Membros ou das autoridades argentinas e, por outro, a condena a suportar as suas próprias despesas;

— anular inteiramente a decisão controvertida;

— condenar a Comissão nas despesas do presente recurso bem como nas incorridas com o processo decorrido no Tribunal de Primeira Instância.

11 A Interporc invoca dois fundamentos de recurso. O primeiro assenta no erro de direito cometido pelo Tribunal de Primeira Instância no que respeita à apreciação feita pela Comissão do pedido de acesso ao processo administrativo (n.ºs 55 a 57 do acórdão recorrido). O segundo fundamento assenta, a título principal, na nulidade da regra do autor, por infringir um princípio de direito de grau superior, e, a título subsidiário, na interpretação e aplicação erradas desta regra, bem como na violação, pela Comissão, do dever de fundamentação previsto no artigo 190.º do Tratado (n.ºs 65 a 79 do referido acórdão).

- 12 A Comissão pede, a título principal, que o recurso seja julgado inadmissível e, a título subsidiário, que lhe seja negado provimento, bem como a condenação da recorrente nas despesas do presente recurso. Para o caso, porém, de a regra do autor vir a ser declarada nula, pede que os efeitos do acórdão do Tribunal de Justiça sejam limitados aos documentos expedidos posteriormente à sua pronúncia.

### *Quanto à admissibilidade do recurso*

#### Argumentos das partes

- 13 A Comissão sustenta que o recurso é inadmissível no seu conjunto. Em primeiro lugar, é inadmissível na medida em que os pedidos da Interporc se destinam à anulação da decisão controvertida na sua totalidade. Com efeito, uma vez que esta já foi parcialmente anulada por um acórdão do Tribunal de Primeira Instância com força executiva quanto a esse ponto, não pode sê-lo uma segunda vez na sua totalidade. Em segundo lugar, a recorrente, em vez de indicar de modo preciso, em apoio dos dois fundamentos apresentados, os elementos do acórdão recorrido que critica e os argumentos jurídicos destinados a sustentar especificamente o seu pedido de anulação, limita-se a repetir ou a reproduzir textualmente os fundamentos e argumentos que já foram apresentados no Tribunal de Primeira Instância.
- 14 A Interporc responde que, uma vez que a violação das normas jurídicas cometida pelo Tribunal de Primeira Instância é geralmente indissociável dos fundamentos de recurso e das disposições jurídicas neles mencionadas, uma nova apresentação dos referidos fundamentos no recurso para o Tribunal de Justiça é frequentemente inevitável. A posição da Comissão quanto à admissibilidade deste recurso leva, pois, a restringir de modo desproporcionado a possibilidade de interpor recurso de uma decisão do Tribunal de Primeira Instância. Além disso, contrariamente ao que sustenta a Comissão, os fundamentos que invoca contêm os devidos argumentos e criticam de modo suficientemente preciso o entendimento desenvolvido pelo Tribunal de Primeira Instância.

## Apreciação do Tribunal de Justiça

- 15 A título liminar, há que recordar que, segundo jurisprudência constante, resulta dos artigos 225.º CE, 58.º, primeiro parágrafo, do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça e 112.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça que o recurso de uma decisão do Tribunal de Primeira Instância deve indicar de modo preciso os elementos contestados do acórdão cuja anulação é pedida, bem como os argumentos jurídicos em que se apoia especificamente esse pedido (v., designadamente, acórdãos de 4 de Julho de 2000, Bergaderm e Goupil/Comissão, C-352/98 P, Colect., p. I-5291, n.º 34, e de 8 de Janeiro de 2002, França/Monsanto e Comissão, C-248/99 P, Colect., p. I-1, n.º 68).
- 16 Assim, não respeita as exigências de fundamentação resultantes dessas disposições um recurso que se limita a repetir ou a reproduzir textualmente os fundamentos e os argumentos já alegados no Tribunal de Primeira Instância, incluindo os que se baseavam em factos expressamente julgados não provados por aquele órgão jurisdicional (v., nomeadamente, despacho de 25 de Março de 1998, FFSA e o./Comissão, C-174/97 P, Colect., p. I-1303, n.º 24).
- 17 Contudo, quando um recorrente contesta a interpretação ou a aplicação do direito comunitário feita pelo Tribunal de Primeira Instância, as questões de direito examinadas em primeira instância podem ser de novo discutidas em sede de recurso para o Tribunal de Justiça (v. acórdão de 13 de Julho de 2000, Salzgitter/Comissão, C-210/98 P, Colect., p. I-5843, n.º 43). Com efeito, se um recorrente não pudesse basear o seu recurso em fundamentos e argumentos já utilizados no Tribunal de Primeira Instância, o processo de recurso de decisão do Tribunal de Primeira Instância ficaria privado de uma parte do seu sentido (v., nomeadamente, despacho de 10 de Maio de 2001, FNAB e o./Conselho, C-345/00 P, Colect., p. I-3811, n.ºs 30 e 31, bem como acórdão de 16 de Maio de 2002, ARAP e o./Comissão, C-321/99 P, Colect., p. I-4287, n.º 49).

- 18 Ora, no caso vertente, o recurso, considerado globalmente, visa precisamente pôr em causa a posição tomada pelo Tribunal relativamente a diversas questões de direito que lhe foram submetidas em primeira instância. Inclui a indicação precisa dos aspectos do acórdão recorrido que são criticados, bem como dos fundamentos e argumentos em que se apoia.
- 19 Com efeito, resulta claramente do presente recurso, no seu conjunto, que, em apoio do seu pedido de anulação, a recorrente contesta os n.ºs 55 a 57 e 65 a 79 do acórdão recorrido, que constituem o necessário fundamento dos n.ºs 2 e 3 do seu dispositivo. Esta parte da fundamentação do referido acórdão diz respeito ao exame da decisão controvertida apenas na medida em que, através dela, a Comissão recusa à recorrente o acesso aos documentos emanados dos Estados-Membros ou das autoridades argentinas. Ao pedir ao Tribunal de Justiça para «anular inteiramente» a decisão controvertida, a recorrente pretendeu, portanto, claramente limitar os seus pedidos de anulação exclusivamente à parte da referida decisão que não foi já anulada pelo Tribunal de Primeira Instância.
- 20 Mais em especial, no que respeita ao primeiro fundamento, a recorrente reporta-se aos n.ºs 55 a 57 do acórdão recorrido, com o fim de demonstrar que o Tribunal de Primeira Instância violou o direito comunitário ao considerar que a Comissão podia tomar uma nova decisão de indeferimento com fundamento na regra do autor.
- 21 No que respeita ao segundo fundamento do presente recurso, a recorrente começa por se reportar aos n.ºs 65 e 66 do acórdão recorrido, no que se refere ao primeiro aspecto desse fundamento, seguidamente aos n.ºs 69 e 70 do mesmo acórdão, no que se refere ao segundo aspecto do dito fundamento e, finalmente, aos n.ºs 77 a 79 do mesmo acórdão, no que respeita ao terceiro aspecto do fundamento em causa. A recorrente considera que o Tribunal de Primeira Instância não teve em conta a existência de um princípio de direito de grau superior relativo à transparência, deu uma errada interpretação jurídica à regra do autor e aplicou erradamente o artigo 190.º do Tratado.

- 22 Daqui resulta que não pode aceitar-se a argumentação da Comissão relativa à inadmissibilidade do presente recurso, no seu conjunto, por através dele se pedir a anulação integral da decisão controvertida. Do mesmo modo, a questão prévia de admissibilidade oposta aos primeiro e segundo fundamentos, segundo a qual a recorrente se limita a repetir os argumentos já aduzidos no Tribunal de Primeira Instância, deve ser indeferida.
- 23 Resulta do que precede que o presente recurso é admissível.

#### *Quanto ao mérito*

Quanto ao primeiro fundamento, assente no erro de direito cometido pelo Tribunal de Primeira Instância no que respeita à apreciação feita pela Comissão do pedido de acesso ao processo administrativo

#### Argumentos das partes

- 24 A Interporc alega que, no acórdão recorrido, o Tribunal de Primeira Instância cometeu um erro de direito por não ter admitido que, na fundamentação da decisão controvertida, a Comissão se absteve de apreciar cuidadosa e imparcialmente todos os elementos pertinentes, de facto e de direito, do caso em análise. Assim, o Tribunal não apreciou correctamente a argumentação da recorrente de que a referida decisão assenta numa apreciação jurídica incompleta dos possíveis

motivos de recusa. Muito pelo contrário, foi sem razão que o Tribunal de Primeira Instância fundou expressamente a alegada legalidade da decisão controvertida no facto de o secretário-geral ter procedido a um exame completo do pedido de acesso (v. n.º 56 do acórdão recorrido).

- 25 A este respeito, a Interporc recorda que alegou no Tribunal de Primeira Instância que um pedido de acesso a documentos, nomeadamente um pedido de confirmação, deve ser objecto, por parte da Comissão, de um exame completo e imparcial que deve ter em conta todos os motivos de recusa que o código de conduta adoptado pela Decisão 94/90 permite considerar. Só o respeito desta exigência torna possível um controlo jurisdicional efectivo das decisões comunitárias, em especial quando estas se incluem na esfera do poder discricionário.
- 26 Além disso, segundo a recorrente, a Comissão já não dispunha do direito de fundar a decisão controvertida num novo fundamento de recusa previsto pelo código de conduta, tal como a regra do autor, que não invocara na sua decisão de 29 de Maio de 1996, anulada pelo acórdão Interporc I. A não ser assim, a prática da Comissão levaria a escamotear o direito subjectivo de acesso aos documentos e a criar um vazio inaceitável em matéria de protecção jurisdicional, na medida em que o particular seria obrigado a interpor recursos até ao momento em que a Comissão tivesse esgotado todos os fundamentos de rejeição susceptíveis de lhe serem opostos e já não conseguisse justificar uma nova decisão de rejeição.
- 27 Segundo a Comissão, o facto de, por razões de economia processual, a decisão de 29 de Maio de 1996 e a decisão controvertida terem sido fundamentadas num único motivo de recusa, consistente na protecção do interesse público, ou nesse motivo conjugado com a regra do autor, nem por isso tornam tais decisões incompletas. Uma administração tem o direito de fundamentar uma decisão num único motivo determinante, sem que seja necessário ter em consideração os outros eventuais motivos de recusa. Além disso, não seria aceitável que a Comissão, na sequência da anulação pelo despacho do Tribunal de Primeira

Instância de uma decisão por ela adoptada, fosse efectivamente privada do direito de invocar excepções pertinentes, quando não obrigatórias, previstas pelo código de conduta adoptado pela Decisão 94/90.

## Apreciação do Tribunal de Justiça

- 28 A título preliminar, há que recordar que, quando o Tribunal anula um acto de uma instituição, esta fica obrigada, por força do artigo 176.º do Tratado, a tomar as medidas necessárias à execução do acórdão do Tribunal.
- 29 A este respeito, para dar cumprimento a um acórdão de anulação e o executar plenamente, a instituição em causa está obrigada, segundo jurisprudência constante, a respeitar não apenas a sua parte decisória mas ainda os fundamentos que a ela conduziram e que constituem a sua base de sustentação necessária, na medida em que são indispensáveis para determinar o sentido exacto do que foi deliberado na parte decisória. Com efeito, é esta fundamentação que, por um lado, identifica exactamente a disposição considerada ilegal e, por outro lado, revela as razões exactas da ilegalidade declarada na parte decisória, que têm de ser tomadas em consideração pela instituição ao substituir o acto anulado (v. acórdãos de 26 de Abril de 1988, *Asteris e o./Comissão*, 97/86, 99/86, 193/86 e 215/86, *Colect.*, p. 2181, n.º 27, e de 3 de Outubro de 2000, *Industrie des poudres sphériques/Conselho*, C-458/98 P, *Colect.*, p. I-8147, n.º 81).
- 30 O artigo 176.º do Tratado só obriga, contudo, a instituição de que o acto anulado emana nos limites do que é necessário para garantir a execução do acórdão anulatório. Neste sentido, essa disposição impõe à instituição em causa que evite que qualquer acto destinado a substituir o acto anulado enferme de irregularidades iguais às identificadas no referido acórdão (v. acórdão de 14 de Setembro de 1999, *Comissão/AssiDomän Kraft Products e o.*, C-310/97 P, *Colect.*, p. I-5363, n.ºs 50 e 56).

- 31 Nestas condições, uma vez que, como o Tribunal de Primeira Instância declarou no n.º 55 do acórdão recorrido, os efeitos do acórdão Interporc I implicavam, por um lado, que se entendesse que a decisão de 29 de Maio de 1996 que foi objecto do recurso que deu lugar a este referido acórdão nunca teve existência e, por outro, que o secretário-geral estava obrigado, nos termos do artigo 176.º do Tratado, a tomar uma nova decisão, foi correctamente que o Tribunal de Primeira Instância declarou, no n.º 56 do acórdão recorrido, que o secretário-geral podia proceder a um reexame completo dos pedidos de acesso e, por conseguinte, invocar na decisão controvertida fundamentos diferentes daqueles em que fundara a decisão de 29 de Maio de 1996 e, nomeadamente, da regra do autor.
- 32 A possibilidade de reexame completo a que o Tribunal de Primeira Instância se referiu implica ainda que o secretário-geral não tinha de utilizar, na decisão controvertida, todos os fundamentos de rejeição previstos no código de conduta para adoptar uma decisão que assegurasse uma execução correcta do acórdão Interporc I, devendo apenas basear-se naqueles que considerava, no quadro do seu poder de apreciação, deverem ser aplicados no caso em questão.
- 33 Daqui resulta que o primeiro fundamento deve ser desatendido.

Quanto ao primeiro aspecto do segundo fundamento, assente na nulidade da regra do autor resultante da infracção, por esta, de um princípio de direito de grau superior

#### Argumentos das partes

- 34 Pelo primeiro aspecto do segundo fundamento, a Interporc alega que o Tribunal de Primeira Instância, nos n.ºs 65 e 66 do acórdão recorrido, cometeu um erro de direito ao negar a existência de um princípio de transparência enquanto princípio

de direito de grau superior. Segundo a Interporc, a regra do autor é ilegal, na medida em que viola os princípios da transparência e do controlo da actividade administrativa pelo público, garantidos pelo livre acesso aos documentos. O carácter fundamental destes princípios gerais de grau superior na ordem jurídica comunitária é actualmente confirmado pelo artigo 255.º CE, conjugado com os artigos A, segundo parágrafo, e F, n.º 1, do Tratado da União Europeia (que passaram, após alteração, a artigos 1.º, segundo parágrafo, UE e 6.º, n.º 1, UE). O estrito respeito destes princípios gerais é pois uma componente incontornável da garantia da estrutura democrática da União Europeia e da legitimidade do exercício da soberania comunitária.

- 35 A Interporc alega que, segundo os referidos princípios, a Comissão não pode dar cumprimento à sua obrigação de divulgação dos documentos que detém limitando-se a remeter os requerentes para os autores dos referidos documentos, uma vez que as condições jurídicas e técnicas do efectivo exercício do direito de acesso aos documentos não seriam então garantidas.
- 36 A Comissão alega que, se bem que a transparência seja um princípio político que pode ser feito decorrer do princípio da democracia, esta simples constatação não permite que dela se deduza um qualquer princípio jurídico.
- 37 Além disso, mesmo supondo que existe efectivamente um princípio geral de direito relativo à transparência ou ao acesso aos documentos, a recorrente não provou que este princípio tenha sido automaticamente violado pelo facto de a regulamentação que lhe diz respeito limitar o acesso unicamente aos documentos estabelecidos pela instituição em causa.

## Apreciação do Tribunal de Justiça

- 38 A título preliminar, há que recordar que, nos n.ºs 35 e 36 do acórdão de 30 de Abril de 1996, Países Baixos/Conselho (C-58/94, Colect., p. I-2169), o Tribunal de Justiça declarou existir uma progressiva afirmação do direito de acesso dos particulares aos documentos na posse das autoridades públicas, direito cuja importância foi por várias vezes reafirmada no plano comunitário, designadamente na declaração n.º 17 relativa ao direito de acesso à informação, que consta do anexo à acta final do Tratado da União Europeia, que relaciona esse direito com o carácter democrático das instituições.
- 39 Além disso, a importância deste direito foi confirmada pela evolução do quadro jurídico comunitário posterior à adopção da decisão controvertida. Assim, por um lado, o artigo 255.º, n.º 1, CE, introduzido na ordem jurídica comunitária pelo Tratado de Amesterdão, dispõe que «[t]odos 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 [...]». Por outro lado, 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), adoptado nos termos do artigo 255.º CE, estabelece os princípios e as condições de exercício desse direito com o fim de assegurar uma melhor participação dos cidadãos no processo de decisão, de garantir, num sistema democrático, uma maior legitimidade, eficácia e responsabilidade da Administração perante os cidadãos e de contribuir para reforçar os princípios da democracia e o respeito dos direitos fundamentais.
- 40 No que se refere à validade da regra do autor, tal como prevista no código de conduta adoptado pela Decisão 94/90, que devia ser aplicada pela Comissão à data da adopção da decisão controvertida, o Tribunal de Primeira Instância, no n.º 65 do acórdão recorrido, recordou com razão que, no n.º 37 do acórdão Países Baixos/Conselho, já referido, o Tribunal de Justiça declarou que, enquanto

o legislador comunitário não adoptar uma regulamentação geral sobre o direito de acesso do público aos documentos na posse das instituições comunitárias, estas devem tomar as medidas que tenham por objecto o tratamento desses pedidos ao abrigo do seu poder de organização interna, que as habilita a tomar as medidas apropriadas para assegurar o seu funcionamento interno no interesse de uma boa administração.

- 41 À luz desta jurisprudência, o Tribunal de Primeira Instância declarou, no n.º 66 do acórdão recorrido, que, enquanto não existir um princípio de direito de grau superior segundo o qual a Comissão não estava habilitada, na Decisão 94/90, a excluir do âmbito de aplicação do código de conduta os documentos de que não é autora, a regra do autor pode ser aplicada.
- 42 A este respeito, há que declarar que foi adequadamente que o Tribunal de Primeira Instância se referiu ao n.º 37 do acórdão Países Baixos/Conselho, já referido, para dele tirar a conclusão de que o estabelecimento da regra do autor, tal como previsto no código de conduta adoptado pela Decisão 94/90, decorre do poder de organização interno que a Comissão deve exercer de acordo com as exigências de uma boa administração, na ausência de adopção, pelo legislador comunitário, de uma regulamentação de carácter geral na matéria.
- 43 Nestas condições, e tendo em conta a progressiva evolução neste domínio recordada nos n.ºs 38 e 39 do presente acórdão, há que declarar que o Tribunal de Primeira Instância não cometeu qualquer erro de direito ao declarar no n.º 66 do acórdão recorrido que, na ausência, à data em que a decisão controvertida foi adoptada, de um princípio ou de uma regulamentação geral de direito comunitário que previsse expressamente que a Comissão não estava habilitada a, no quadro do seu poder de organização interno, estabelecer a regra do autor tal como definida pelo código de conduta adoptado pela Decisão 94/90, a referida regra podia ser aplicada no caso vertente.

44 O primeiro aspecto do segundo fundamento deve, portanto, ser rejeitado.

Quanto ao segundo aspecto do segundo fundamento, assente na errada interpretação e aplicação, em matéria de direito, da regra do autor

#### Argumentos das partes

45 A título subsidiário, a Interporc alega que o acórdão recorrido assenta numa interpretação e aplicação juridicamente erradas da regra do autor, na medida em que o Tribunal, ainda que tendo admitido, no n.º 69 do referido acórdão, a necessidade de efectuar uma interpretação restritiva dessa regra, não procedeu desse modo no caso vertente.

46 Segundo a Interporc, à luz do princípio do acesso mais amplo possível aos documentos detidos pela Comissão, enunciado na Decisão 94/90, a regra do autor deve ser interpretada como as demais excepções previstas pelo código de conduta. A Comissão dispõe, portanto, de um poder de apreciação caso a caso, no que respeita ao recurso ao regime derogatório, poder que exerce sob o controlo dos órgãos jurisdicionais comunitários. A Comissão estava pois obrigada, no caso vertente, a indicar, quanto a cada um dos documentos em causa, as razões pelas quais a sua divulgação era contrária ao interesse que deve ser protegido. Se o Tribunal de Primeira Instância tivesse interpretado a regra do autor de um modo efectivamente restritivo, deveria ter transposto estes princípios para a regra do autor.

47 A Comissão reconhece que a regra do autor constitui uma limitação do princípio do acesso mais amplo possível aos documentos detidos pela Comissão e deve,

portanto, na medida do possível, ser interpretada de modo restritivo. No entanto, a redacção da referida regra só autoriza claramente uma tal interpretação restritiva se existirem dúvidas quanto ao autor dos documentos. Ora, segundo a Comissão, tais dúvidas não existiam manifestamente no caso vertente.

### Apreciação do Tribunal de Justiça

- 48 O objectivo prosseguido pela Decisão 94/90 é, além de assegurar o funcionamento interno da Comissão no interesse de uma boa administração, o de prever, em benefício do público, o mais amplo acesso possível aos documentos na posse da Comissão, de modo que qualquer restrição deste direito deve ser interpretada e aplicada em termos estritos (v. acórdão 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 27).
- 49 A este respeito, há que declarar que, nos termos do código de conduta adoptado pela Decisão 94/90, uma interpretação e uma aplicação estritas da regra do autor implicam que a Comissão verifique a origem do documento e precise ao interessado a identidade do seu autor, para que ele lhe possa apresentar um pedido de acesso.
- 50 Ora, como resulta dos n.ºs 72 e 73 do acórdão recorrido, a Comissão informou a recorrente, na decisão controvertida, de que os documentos relativamente aos quais fora por esta formulado um pedido de acesso provinham quer dos Estados-Membros quer das autoridades argentinas, aí precisando que a recorrente devia dirigir-se directamente aos autores desses documentos.

- 51 Daqui resulta que o Tribunal de Primeira Instância não cometeu qualquer erro de direito ao declarar, no n.º 74 do acórdão recorrido, que a Comissão fez uma correcta aplicação da regra do autor, tal como prevista no código de conduta adoptado pela Decisão 94/90, quando considerou não estar obrigada a autorizar o acesso aos documentos de que não era autora.
- 52 O segundo aspecto do segundo fundamento deve, portanto, ser considerado improcedente.

Quanto ao terceiro aspecto do segundo fundamento, assente na violação do dever de fundamentação

#### Argumentos das partes

- 53 A Interporc alega que o Tribunal de Primeira Instância cometeu um erro de direito ao considerar, no n.º 78 do acórdão recorrido, que a Comissão deu devido cumprimento ao dever de fundamentação que lhe incumbe por força do artigo 190.º do Tratado. Segundo a recorrente, o Tribunal não podia fiscalizar, com base no exame da fundamentação da decisão controvertida, se a Comissão tinha igualmente utilizado o seu poder de apreciação no que respeita à possibilidade de efectivo exercício do direito de acesso aos documentos junto dos Estados-Membros e das autoridades argentinas.
- 54 A Comissão considera, pelo contrário, que respeitou o dever de fundamentação, tal como este decorre do artigo 190.º do Tratado. Sustenta que a razão de ser do terceiro aspecto do segundo fundamento do presente recurso, relativo à violação do dever de fundamentação, está indissolúvelmente ligada à do segundo aspecto do mesmo fundamento.

## Apreciação do Tribunal de Justiça

- 55 Cabe recordar que, de acordo com jurisprudência constante, a fundamentação exigida pelo artigo 190.º do Tratado deve ser adaptada à natureza do acto em causa e deixar transparecer, de forma clara e inequívoca, a argumentação da instituição, autora do acto, por forma a permitir aos interessados conhecer as razões da medida adoptada e ao tribunal competente exercer o seu controlo. A exigência de fundamentação deve ser apreciada em função das circunstâncias do caso em apreço, designadamente do conteúdo do acto, da natureza dos fundamentos invocados e do interesse que os destinatários ou outras pessoas directa e individualmente afectadas pelo acto podem ter em obter explicações. Não é exigido que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, na medida em que a questão de saber se a fundamentação de um acto satisfaz as exigências do artigo 190.º do Tratado deve ser apreciada à luz não somente do seu teor mas também do seu contexto e do conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa (v., designadamente, acórdãos de 2 de Abril de 1998, Comissão/Sytraval e Brink's France, C-367/95 P, Colect., p. I-1719, n.º 63, e de 19 de Setembro de 2002, Comissão/Espanha, C-113/00, Colect., p. I-7601, n.ºs 47 e 48).
- 56 No que se refere a um pedido de acesso a documentos abrangidos pela Decisão 94/90 e detidos pela Comissão, esta, quando recusa o referido acesso, deve comprovar em cada caso concreto, com base nas informações de que dispõe, que os documentos cujo acesso foi solicitado se incluem efectivamente nas excepções enumeradas na referida decisão (v. acórdão Países Baixos e Ven der Wal/Comissão, já referido, n.º 24).
- 57 Ora, na decisão controvertida, a Comissão fundamenta o indeferimento do pedido de acesso a determinados documentos no respeito da regra do autor, tal como definida no código de conduta adoptado pela Decisão 94/90. Assim,

refere-se explicitamente à referida regra, fornece uma lista detalhada dos documentos solicitados que estão na sua posse mas de que ela não é autora, indica o autor de cada um deles e informa a recorrente de que deve dirigir-se directamente aos autores desses documentos para obter o acesso à informação que neles se contém.

58 Nestas condições, o Tribunal de Primeira Instância não cometeu um erro de direito ao declarar, no n.º 74 do acórdão recorrido, que a fundamentação da decisão controvertida satisfaz as exigências do artigo 190.º do Tratado.

59 Daqui resulta que o terceiro aspecto do segundo fundamento deve ser rejeitado por improcedente.

60 Resulta de todas as considerações que precedem que deve ser negado provimento ao recurso.

### Quanto às despesas

61 Por força do artigo 69.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do Regulamento de Processo, aplicável aos recursos de decisões do Tribunal de Primeira Instância por força do artigo 118.º, a parte vencida é condenada nas despesas se tal tiver sido requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação da Interporc e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA

decide:

- 1) É negado provimento ao recurso.
- 2) A Interporc Im- und Export GmbH é condenada nas despesas.

Rodríguez Iglesias	Puissochet	Schintgen
Timmermans	Gulmann	Edward
La Pergola	Jann	Colneric
von Bahr	Cunha Rodrigues	

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 6 de Março de 2003.

O secretário

R. Grass

O presidente

G. C. Rodríguez Iglesias