



## Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

3 de julho de 2014\*

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Acesso aos documentos das instituições — Regulamento (CE) n.º 1049/2001 — Artigo 4.º, n.º 1, alínea a), terceiro travessão, n.º 2, segundo travessão, e n.º 6 — Parecer do Serviço Jurídico do Conselho relativo ao início de negociações com vista à celebração de um acordo internacional — Exceções ao direito de acesso — Proteção do interesse público no domínio das relações internacionais — Proteção das consultas jurídicas — Decisão de recusa parcial de acesso»

No processo C-350/12 P,

que tem por objeto um recurso de uma decisão do Tribunal Geral nos termos do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, interposto em 17 de julho de 2012,

**Conselho da União Europeia**, representado por P. Berman, B. Driessen e C. Fekete, na qualidade de agentes,

recorrente,

sendo as outras partes no processo:

**Sophie in 't Veld**, representada por O. Brouwer, E. Raedts e J. Blockx, advocaten,

recorrente em primeira instância,

apoiada por:

**Parlamento Europeu**, representado por N. Lorenz e N. Görlitz, na qualidade de agentes,

interveniente no presente recurso,

**Comissão Europeia**, representada por B. Smulders e P. Costa de Oliveira, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

interveniente em primeira instância,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: A. Tizzano (relator), presidente de secção, A. Borg Barthet, E. Levits, M. Berger e S. Rodin, juízes,

advogado-geral: E. Sharpston,

secretário: M. Aleksejev, administrador,

\* Língua do processo: inglês.

vistos os autos e após a audiência de 17 de outubro de 2013,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 13 de fevereiro de 2014,

profere o presente

### Acórdão

- 1 Com o seu recurso, o Conselho da União Europeia pede a anulação do acórdão do Tribunal Geral da União Europeia, In 't Veld/Conselho (T-529/09, EU:T:2012:215, a seguir «acórdão recorrido»), através do qual foi anulada parcialmente a decisão do Conselho de 29 de outubro de 2009, que recusa a S. in 't Veld o acesso integral a um documento que contém o parecer do Serviço Jurídico do Conselho sobre uma recomendação da Comissão Europeia ao Conselho no sentido de autorizar o início de negociações entre a União Europeia e os Estados Unidos da América com vista à celebração de um acordo internacional para colocar à disposição do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos dados relativos a mensagens de natureza financeira (a seguir «decisão controvertida»).

### Quadro jurídico

- 2 Os considerandos 2, 4 e 11 do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (JO L 145, p. 43), têm a seguinte redação:

«(2) Esta abertura permite assegurar uma melhor participação dos cidadãos no processo de decisão e garantir uma maior legitimidade, eficácia e responsabilidade da Administração perante os cidadãos num sistema democrático. A abertura contribui para o reforço dos princípios da democracia e do respeito dos direitos fundamentais consagrados no artigo 6.º do Tratado UE e na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

[...]

- (4) O presente regulamento destina-se a permitir o mais amplo efeito possível do direito de acesso do público aos documentos e a estabelecer os respetivos princípios gerais e limites, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 255.º do Tratado CE.

[...]

- (11) Em princípio, todos os documentos das instituições deverão ser acessíveis ao público. No entanto, determinados interesses públicos e privados devem ser protegidos através de exceções. É igualmente necessário que as instituições possam proteger as suas consultas e deliberações internas, se tal for necessário para salvaguardar a sua capacidade de desempenharem as suas funções. Ao avaliar as exceções, as instituições deverão ter em conta os princípios estabelecidos na legislação comunitária relativos à proteção de dados pessoais em todos os domínios de atividade da União.»

3 O artigo 1.º deste regulamento dispõe:

«O presente regulamento tem por objetivo:

- a) Definir os princípios, as condições e os limites que, por razões de interesse público ou privado, regem o direito de acesso aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (adiante designados 'instituições'), previsto no artigo 255.º do Tratado CE, de modo a que o acesso aos documentos seja o mais amplo possível;

[...]»

4 O artigo 2.º, n.º 3, do referido regulamento tem a seguinte redação:

«O presente regulamento é aplicável a todos os documentos na posse de uma instituição, ou seja, aos documentos por ela elaborados ou recebidos que se encontrem na sua posse, em todos os domínios de atividade da União Europeia.»

5 O artigo 4.º, n.ºs 1, 2 e 6, do mesmo regulamento prevê:

«1. As instituições recusarão o acesso aos documentos cuja divulgação pudesse prejudicar a proteção:

- a) Do interesse público, no que respeita:

[...]

— às relações internacionais,

[...]

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

[...]

— [...] consultas jurídicas,

[...]

exceto quando um interesse público superior imponha a divulgação.

[...]

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

### **Antecedentes do litígio**

6 Em 28 de julho de 2009, S. in 't Veld, membro do Parlamento Europeu, requereu, ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1049/2001, o acesso ao documento n.º 11897/09, de 9 de julho de 2009, que contém um parecer do Serviço Jurídico do Conselho sobre uma «recomendação da Comissão ao Conselho no sentido de autorizar o início de negociações entre a União Europeia e os Estados Unidos

da América com vista à celebração de um acordo internacional para colocar à disposição do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos dados relativos a mensagens de natureza financeira a fim de combater o terrorismo e o financiamento do terrorismo» (a seguir «acordo previsto»).

- 7 Com a decisão controvertida, o Conselho autorizou apenas o acesso parcial ao referido documento, sendo recusado o acesso integral com fundamento nas exceções previstas no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), terceiro travessão, e n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, relativas à proteção, respetivamente, do interesse público no que respeita às relações internacionais e às consultas jurídicas.
- 8 Nesta decisão, o Conselho indicou, por um lado, que «a divulgação do documento [n.º 11897/09] revelaria ao público informações relativas a determinadas disposições do acordo previsto [...] e teria, por conseguinte, uma influência negativa na posição negocial da [União] e prejudicaria o clima de confiança nas negociações em curso». O Conselho acrescentava ainda que a «divulgação do documento revelaria à outra parte [...] elementos relativos à posição que deverá ser tomada pela [União] nas negociações que — no caso de o parecer do Serviço Jurídico ser crítico — poderiam ser explorados de forma a enfraquecer a posição negocial da [União]».
- 9 Por outro lado, o Conselho indicou que o documento n.º 11897/09 continha «um parecer jurídico relativo à base jurídica e às competências respetivas da [União] e da Comunidade Europeia para celebrar o acordo [previsto]» e que esse «assunto sensível, que tem incidência nos poderes do Parlamento Europeu na celebração do acordo [previsto], foi objeto de posições divergentes entre as instituições». Nessas condições, «[a] divulgação do conteúdo do documento [n.º 11897/09] poderia prejudicar a proteção das consultas jurídicas, na medida em que tornaria público um parecer interno do Serviço Jurídico, destinado unicamente aos membros do Conselho no contexto de debates preliminares no Conselho sobre o acordo [previsto]». Além disso, o Conselho concluiu que «a proteção do parecer jurídico interno relativo a um projeto de acordo internacional [...] se sobrepunha ao interesse público da divulgação».

### **Acórdão recorrido e pedidos das partes**

- 10 Em 31 de dezembro de 2009, S. in 't Veld interpôs um recurso de anulação da decisão controvertida, em apoio do qual invocou quatro fundamentos.
- 11 Os dois primeiros fundamentos de recurso eram relativos à violação do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), terceiro travessão, e n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001. O terceiro fundamento de recurso era relativo à violação do artigo 4.º, n.º 6, deste regulamento, relativo ao acesso parcial aos documentos das instituições. Quanto ao quarto fundamento, era relativo a uma violação do dever de fundamentação.
- 12 No acórdão recorrido, o Tribunal Geral deu provimento, parcial, ao primeiro fundamento e, total, ao segundo fundamento de S. in 't Veld. Uma vez que os dois primeiros fundamentos foram considerados fundados, o Tribunal Geral também deu provimento ao terceiro fundamento. Foi negado provimento ao quarto fundamento. Por conseguinte, o Tribunal Geral anulou parcialmente a decisão controvertida.
- 13 Em 24 de julho de 2012, o Conselho interpôs o presente recurso, no qual, apoiado pela Comissão, pede ao Tribunal de Justiça que se digne anular o acórdão recorrido, se pronuncie em definitivo sobre as questões suscitadas no seu recurso e condene S. in 't Veld no pagamento das despesas do Conselho relativas às duas instâncias.
- 14 S. in 't Veld, apoiada pelo Parlamento Europeu, pede ao Tribunal de Justiça que se digne negar provimento ao recurso e condenar o Conselho nas despesas.

### Quanto ao presente recurso

- 15 Com o seu recurso, o Conselho alega que o Tribunal Geral violou duas disposições do Regulamento n.º 1049/2001 ao restringir o direito de acesso aos documentos das instituições. O primeiro fundamento é relativo à violação do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), terceiro travessão, deste regulamento, relativo à proteção do interesse público no que diz respeito às relações internacionais, e o segundo fundamento é relativo à violação do artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do referido regulamento, que prevê uma exceção para as consultas jurídicas.

*Quanto ao primeiro fundamento, relativo à violação do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001*

#### Acórdão recorrido

- 16 Para responder ao primeiro fundamento apresentado por S. in 't Veld em apoio do seu recurso de anulação, relativo à violação do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, o Tribunal Geral, nos n.ºs 24 e 25 do acórdão recorrido, recordou que a decisão que deve ser tomada pela instituição ao abrigo dessa disposição tem um caráter complexo e delicado que obriga a um especial grau de prudência, nomeadamente no que diz respeito à natureza particularmente sensível e fundamental do interesse protegido, e que, por conseguinte, a adoção de uma decisão deste tipo exige que a instituição em causa beneficie, com esse fim, de uma ampla margem de apreciação, devendo a fiscalização da legalidade efetuada pelo Tribunal Geral limitar-se à verificação do respeito pelas regras processuais e de fundamentação, da exatidão material dos factos, bem como da inexistência de erro manifesto de apreciação e de desvio de poder.
- 17 No n.º 26 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral constatou que o parecer cujo acesso foi solicitado no caso em apreço constituía a base jurídica da decisão do Conselho que autorizava o início de negociações, em nome da União, com vista à celebração do acordo previsto. O Tribunal Geral, no n.º 30 do acórdão recorrido, considerou desde logo que havia que examinar se o Conselho demonstrou que o acesso aos elementos não divulgados do documento n.º 11897/09 podia prejudicar concreta e efetivamente o interesse público em causa.
- 18 Com esse objetivo, o Tribunal Geral examinou os dois fundamentos invocados pelo Conselho para provar o risco desse prejuízo. No que respeita ao fundamento segundo o qual essa divulgação revelaria ao público informações relativas a determinadas disposições do acordo previsto, o que prejudicaria o clima de confiança das negociações em curso, o Tribunal Geral, nos n.ºs 35 a 39 do acórdão recorrido, considerou que foi em toda a legalidade que o Conselho, com este fundamento, recusou o acesso às passagens do documento n.º 11897/09 que contêm a análise do conteúdo específico desse acordo suscetíveis de revelar os objetivos estratégicos prosseguidos pela União nas negociações que levaram à celebração do mesmo.
- 19 Quanto ao fundamento segundo o qual a divulgação do documento n.º 11897/09 iria revelar à outra parte elementos relativos à posição que devia ser tomada pela União nas referidas negociações (em particular no que respeita à escolha da base jurídica do acordo previsto), elementos que, no caso de a consulta jurídica ser crítica, poderiam ser explorados de forma a enfraquecer a posição negocial da União, o Tribunal Geral, no n.º 46 do acórdão recorrido, salientou que o risco de divulgar posições tomadas nas instituições quanto à base jurídica para a celebração de um futuro acordo não era suscetível de demonstrar, só por si, a existência de um prejuízo para o interesse da União em matéria de relações internacionais.
- 20 A este respeito, nos n.ºs 47 a 50 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral salientou, em primeiro lugar, que a escolha da base jurídica adequada para uma ação interna ou internacional da União tem uma importância de natureza constitucional e que essa escolha não resulta apenas da convicção do seu

autor, antes devendo assentar em elementos objetivos suscetíveis de fiscalização jurisdicional, como, nomeadamente, a finalidade e o conteúdo do ato. Isto tem como consequência que, dado que essa escolha não decorre da margem de apreciação da instituição, a eventual divergência de opiniões sobre esta matéria não pode ser equiparada a uma divergência entre as instituições quanto aos elementos relativos ao conteúdo do acordo. Consequentemente, o mero receio de divulgar uma eventual posição divergente das instituições quanto à base jurídica de uma decisão que autoriza o início das negociações em nome da União não é suficiente para daí se poder inferir o risco de ser prejudicado o interesse público protegido em matéria de relações internacionais.

- 21 Além disso, em resposta ao argumento aduzido a este propósito pela Comissão, o Tribunal Geral, nos n.ºs 52 e 53 do acórdão recorrido, considerou que a divulgação de um documento que demonstra a existência de uma dúvida quanto à escolha da base jurídica relativa à celebração do acordo previsto não é suscetível de originar, por si só, um risco para a credibilidade da União enquanto parceiro de negociação do acordo. Com efeito, a confusão quanto à natureza da competência da União só pode ser agravada pela inexistência de debate prévio e objetivo entre as instituições em causa sobre a base jurídica da ação prevista.
- 22 Em seguida, no n.º 54 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral recordou que no direito da União existe um procedimento previsto, à época dos factos, no artigo 300.º, n.º 6, CE, que tem precisamente por objetivo evitar complicações, tanto ao nível da União como da ordem jurídica internacional, suscetíveis de ocorrerem devido à escolha errada da base jurídica relativa à celebração de um acordo internacional que vincule a União.
- 23 A este respeito, o Tribunal Geral, nos n.ºs 55 e 56 do acórdão recorrido, sublinhou o facto de, no momento da adoção da decisão controvertida, a existência de divergências quanto à base jurídica do acordo previsto ser do domínio público, dado, nomeadamente, o facto de uma resolução do Parlamento de 17 de setembro de 2009 relativa ao acordo previsto ter manifestado a existência de tais divergências.
- 24 Por último, no n.º 57 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral salientou que, ao invocar a exceção relativa à proteção do interesse público no que respeita às relações internacionais, o Conselho se referia também ao facto de o parecer do seu Serviço Jurídico abordar determinados pontos do projeto das orientações de negociação cujo conhecimento poderia ser explorado pela outra parte nas negociações. O Tribunal Geral declarou que esta consideração era seguramente suficiente para demonstrar o risco de ser prejudicado o interesse da União em matéria de relações internacionais, mas que a mesma não justificava a exceção em causa no que respeita aos elementos do documento n.º 11897/09 relacionados com o conteúdo das orientações de negociação.
- 25 Nos n.ºs 58 a 60 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral concluiu das considerações precedentes que, com exceção dos elementos do documento n.º 11897/09 relativos ao conteúdo específico do acordo previsto ou das orientações de negociação, suscetíveis de revelar os objetivos estratégicos prosseguidos pela União nas negociações relativas a esse acordo, o Conselho não demonstrou que a divulgação dos outros aspetos desse documento teria prejudicado, concreta e efetivamente, o interesse público em matéria de relações internacionais.
- 26 Por conseguinte, o Tribunal Geral deu provimento parcial ao primeiro fundamento apresentado por S. in 't Veld em apoio do seu recurso de anulação.

#### Argumentos das partes

- 27 O primeiro fundamento de recurso formulado pelo Conselho é relativo à violação, pelo acórdão recorrido, do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001 e é composto por duas partes.

- 28 Com a primeira parte desse fundamento, o Conselho, apoiado pela Comissão, alega que o Tribunal Geral violou esta disposição ao considerar que a divergência sobre a escolha da base jurídica do ato da União relativo à celebração de um acordo internacional não poderia comprometer o interesse da União no domínio das relações internacionais.
- 29 Com efeito, segundo o Conselho, uma vez que é a base jurídica de um ato da União que determina o procedimento aplicável para a sua adoção, a mesma age inegavelmente também no equilíbrio dos poderes entre as instituições. As divergências relativas à base jurídica aplicável revestem, por conseguinte, pela sua própria natureza, uma muito grande importância política e estão na origem de potenciais litígios.
- 30 Referindo-se ao acórdão Comissão/Conselho (22/70, EU:C:1971:32) e aos pareceres 1/75 (EU:C:1975:145) e 2/00 (EU:C:2001:664), o Conselho alega que a questão da base jurídica de um ato da União relativo à celebração de um acordo internacional reveste uma importância crucial no que respeita à posição da União no quadro da negociação desse acordo, uma vez que a incerteza sobre a determinação da base jurídica do mesmo tem repercussões negativas nessa negociação.
- 31 Com efeito, por um lado, os parceiros de negociação da União poderiam explorar as divergências entre as instituições em detrimento da União. Por outro, uma dúvida sobre a capacidade jurídica de uma instituição em levar a cabo as negociações também teria repercussões na credibilidade e na legitimidade da União nas negociações internacionais e colocaria em perigo a sua capacidade de levar a bom termo.
- 32 Quanto à referência ao artigo 300.º, n.º 6, CE, o Conselho considera-a totalmente desprovida de pertinência. Por um lado, no caso em apreço, nenhuma instituição recorreu a esta possibilidade. Por outro, o facto de este procedimento ser possível não atenua em nada o prejuízo causado pela divulgação de um parecer jurídico relativo à base jurídica controvertida.
- 33 Além disso, a resolução do Parlamento de 17 de setembro de 2009, a que o Tribunal Geral se referiu, adotada alguns meses após a redação do documento n.º 11897/09, revelara ilegalmente o conteúdo das divergências, uma vez que esta informação nunca foi divulgada pelo Conselho, em conformidade com o Regulamento n.º 1049/2001. Nestas circunstâncias, o Tribunal Geral não tinha fundamento para justificar a sua decisão com base, nomeadamente, no facto de o Parlamento Europeu ter tornado pública a informação, já que qualquer outra conclusão equivaleria a legitimar uma divulgação feita em violação dos artigos 6.º a 8.º do mesmo regulamento. Em qualquer caso, essa resolução limitou-se a dar notícia da existência de uma divergência de opiniões entre as instituições, o que não implica que a integralidade do parecer em questão tenha passado para o domínio público.
- 34 Em contrapartida, S. in 't Veld, apoiada pelo Parlamento Europeu, alega que a argumentação do Conselho se baseia numa interpretação errada do acórdão recorrido, na medida em que o Tribunal Geral não considerou que o desacordo quanto à base jurídica de um acordo internacional nunca poderia prejudicar o interesse público no que respeita às relações internacionais. Na realidade, o Tribunal Geral limitou-se a afirmar que esse desacordo não era suficiente, por si só, para concluir que se prejudicaria esse interesse.
- 35 Este erro na premissa do raciocínio do Conselho torna inoperante a sua argumentação em apoio da primeira parte do primeiro fundamento.
- 36 Em qualquer caso, segundo S. in 't Veld, esta argumentação não tem fundamento. Com efeito, embora a decisão de uma instituição de agir com fundamento numa base errada pudesse efetivamente prejudicar as relações internacionais da União, não deixa de ser verdade que a divulgação de um parecer dessa instituição relativo à base jurídica das negociações não tem incidência a este respeito.

- 37 S. in 't Veld acrescenta também que a escolha da base jurídica é uma questão puramente interna, pelo que parece duvidoso que os parceiros de negociação da União possam utilizar as incertezas quanto a essa escolha para obter um melhor acordo. Pelo contrário, os parceiros de negociação da União teriam em princípio interesse em se assegurar do facto de que o acordo internacional previsto seria celebrado com uma base legal, de maneira a reduzir ao mínimo o risco de ser colocado em causa, incluindo por falta de competência das instituições para representar as partes no acordo. Do mesmo modo, a credibilidade da União nas negociações só pode ser posta em perigo pela escolha de uma base jurídica errada e não pelo debate quanto a essa escolha.
- 38 Por último, quanto à resolução do Parlamento de 17 de setembro de 2009, o Tribunal Geral só lhe faz referência na medida em que a mesma não confirmava o conteúdo, mas a existência das divergências entre o Conselho e o Parlamento Europeu quanto à escolha da base jurídica adequada com vista a levar a cabo essas negociações, o que era público e notório e figurava igualmente na própria decisão controvertida.
- 39 Com a segunda parte do seu primeiro fundamento de recurso, o Conselho, apoiado pela Comissão, alega que, quando as instituições se baseiam numa das exceções previstas no artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1049/2001 para justificarem uma decisão relativa ao acesso a um documento, têm, para tal, uma ampla margem de apreciação, de modo que a fiscalização efetuada pelo Tribunal Geral quanto à legalidade dessa decisão deve ser restringida.
- 40 Ora, no caso em apreço, o Tribunal Geral procedeu a uma fiscalização completa da decisão controvertida. Em particular, no n.º 58 do acórdão recorrido, concluiu explicitamente que «o Conselho não demonstrou como é que, concreta e efetivamente, o acesso mais amplo [ao documento n.º 11897/09] teria prejudicado o interesse público em matéria de relações internacionais». Segundo o Conselho, esta frase, e em particular os termos «concreta e efetivamente», demonstra o facto de o Tribunal Geral não se ter limitado a verificar a exatidão material dos factos e a inexistência de erro manifesto na apreciação dos factos, mas que exigiu ao Conselho que provasse que a divulgação desse documento causaria um prejuízo.
- 41 S. in 't Veld, apoiada pelo Parlamento Europeu, opõe a este argumento que é a jurisprudência do Tribunal de Justiça que exige da instituição em causa que apresente a prova de que a divulgação de um documento cujo acesso foi recusado pode prejudicar concreta e efetivamente um dos interesses protegidos pelo artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001. O Tribunal Geral limitou-se a examinar os dois argumentos invocados pelo Conselho e pela Comissão com vista a justificar a não divulgação do documento n.º 11897/09, sem violar o poder de apreciação do Conselho, dado que os argumentos dessas instituições se referem a erros manifestos de apreciação que o Tribunal tem competência para fiscalizar no âmbito de um controlo restrito. Uma vez que o Tribunal Geral não apreciou o conteúdo específico do acordo previsto nem as orientações de negociação, também não substituiu a apreciação do Conselho pela sua própria apreciação.

#### Apreciação do Tribunal de Justiça

- 42 Quanto à primeira parte do primeiro fundamento apresentado pelo Conselho em apoio do seu recurso, há que constatar que a mesma procede de uma interpretação errada do acórdão recorrido.
- 43 Com efeito, contrariamente ao que se pode deduzir da argumentação do Conselho e da Comissão, o Tribunal Geral não excluiu minimamente que a divulgação de um desacordo entre instituições sobre a escolha da base jurídica que habilita uma instituição a celebrar um acordo internacional em nome da União é suscetível de prejudicar a proteção do interesse protegido pelo artigo 4.º, n.º 1, alínea a), terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001.



- 44 Pelo contrário, o Tribunal Geral, no n.º 46 do acórdão recorrido, limitou-se, primeiro, a afirmar que o risco de divulgar posições tomadas nas instituições relacionadas com essa escolha não demonstra, só por si, a existência de um risco de ser prejudicado o interesse da União em matéria de relações internacionais. Em seguida, no n.º 50 desse acórdão, precisou que o mero receio de que seja divulgada a existência de posições divergentes nas instituições quanto à base jurídica de uma decisão que autoriza o início das negociações em nome da União não é suficiente para daí se poder inferir o risco de ser prejudicado o interesse público protegido em matéria de relações internacionais. Por último, no n.º 52 do referido acórdão, excluiu que a existência de um debate jurídico quanto ao âmbito das competências institucionais relativas à ação internacional da União permita presumir a existência de um risco para a credibilidade da União quando das negociações de um acordo internacional.
- 45 Esta interpretação do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001 não é juridicamente errada.
- 46 Há que recordar a este respeito que o Regulamento n.º 1049/2001 tem por objetivo, como é indicado no seu considerando 4 e no seu artigo 1.º, permitir um direito de acesso o mais amplo possível do público aos documentos das instituições (acórdão Conselho/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, n.º 28 e jurisprudência referida).
- 47 É certo que este direito não deixa de estar sujeito a determinados limites baseados em razões de interesse público ou privado. Mais especificamente, e em conformidade com o seu considerando 11, o referido regulamento prevê, no seu artigo 4.º, um regime de exceções que autoriza as instituições a recusar o acesso a um documento, no caso de a divulgação do mesmo poder prejudicar um dos interesses protegidos por este artigo (acórdão Conselho/Access Info Europe, EU:C:2013:671, n.º 29 e jurisprudência referida).
- 48 Contudo, na medida em que estabelecem derrogações ao princípio do acesso mais amplo possível do público aos documentos, estas exceções devem ser interpretadas e aplicadas de forma estrita (acórdão Conselho/Access Info Europe, EU:C:2013:671, n.º 30 e jurisprudência referida).
- 49 Ora, como decorre do acórdão recorrido, o documento n.º 11897/09 constitui um parecer do Serviço Jurídico do Conselho, emitido com vista à adoção da decisão dessa instituição que autoriza o início de negociações, em nome da União, do acordo previsto.
- 50 Aliás, S. in 't Veld não contesta que a exceção ao direito de acesso relacionada com a proteção do interesse público no que respeita às relações internacionais da União pode ser aplicada a tal documento.
- 51 Contudo, a simples circunstância de um documento dizer respeito a um interesse protegido por uma exceção ao direito de acesso previsto no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001 não pode bastar para justificar a aplicação dessa exceção (v., neste sentido, acórdão Comissão/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, n.º 116).
- 52 Com efeito, por um lado, quando a instituição em questão decide recusar o acesso a um documento cuja divulgação lhe foi solicitada, deve, em princípio, explicar de que modo a sua divulgação poderia prejudicar concreta e efetivamente o interesse protegido por qualquer uma das exceções do artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001 que essa instituição invoque. Além disso, o risco desse prejuízo deve ser razoavelmente previsível e não meramente hipotético (acórdão Conselho/Access Info Europe, EU:C:2013:671, n.º 31 e jurisprudência referida).
- 53 Por outro lado, quando uma instituição aplica uma das exceções previstas no artigo 4.º, n.ºs 2 e 3, do Regulamento n.º 1049/2001, incumbe-lhe ponderar o interesse específico que deve ser protegido pela não divulgação do documento em causa e, nomeadamente, o interesse geral em que esse documento se torne acessível, tendo em conta as vantagens que decorrem, como assinala o considerando 2 do

Regulamento n.º 1049/2001, de uma transparência mais ampla, concretamente, uma melhor participação dos cidadãos no processo decisório e uma maior legitimidade, eficácia e responsabilidade da Administração perante os cidadãos num sistema democrático (acórdão Conselho/Access Info Europe, EU:C:2013:671, n.º 32 e jurisprudência referida).

- 54 Ora, como resulta do n.º 7 do acórdão recorrido, com a decisão controvertida, o Conselho não forneceu nenhum elemento que demonstre de que maneira o acesso ao documento n.º 11897/09 poderia concreta e efetivamente prejudicar o interesse protegido pelo artigo 4.º, n.º 1, alínea a), terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001.
- 55 De resto, os argumentos aduzidos pelo Conselho também não são suscetíveis de provar que a fundamentação do Tribunal Geral relativa à interpretação desta disposição é juridicamente errada.
- 56 Com efeito, em primeiro lugar, a jurisprudência invocada pelo Conselho não permite inferir nenhuma regra geral em virtude da qual a divulgação da existência de uma divergência de pontos de vista entre as instituições sobre a base jurídica que habilita uma dessas instituições a iniciar negociações com o objetivo de celebrar um acordo internacional e, por conseguinte, a determinação do ato da União idóneo para esse fim prejudicaria o interesse público no que respeita às relações internacionais da União.
- 57 Em primeiro lugar, no acórdão Comissão/Conselho (EU:C:1971:32, n.º 86), o Tribunal de Justiça considerou que o facto de propor aos Estados terceiros, numa fase avançada das negociações relativas a um acordo internacional, uma nova repartição de competências no interior da União poderia pôr em perigo a boa conclusão dessas negociações. Ora, essa situação não corresponde de modo algum à relativa à divulgação, no máximo, de uma divergência de opinião entre as instituições quanto à base jurídica de uma decisão que autoriza a negociação de um acordo internacional. Também não implica que a decisão em questão possa, por esse facto, ser invalidada.
- 58 Em seguida, no parecer 1/75 (EU:C:1975:145), o Tribunal de Justiça referiu-se às repercussões internacionais negativas que poderia ter uma decisão judicial que eventualmente declarasse que um acordo é, tendo em conta quer o seu conteúdo quer o processo adotado para a sua celebração, incompatível com as disposições do Tratado. Por último, no parecer 2/00 (EU:C:2001:664, n.ºs 5 e 6), o Tribunal de Justiça sublinhou que o recurso a um fundamento jurídico errado é suscetível de invalidar o próprio ato de celebração e que essa situação pode criar complicações, tanto ao nível da União como da ordem jurídica internacional. As considerações feitas pelo Tribunal de Justiça no âmbito desses pareceres inserem-se no contexto da análise do objetivo do procedimento previsto no artigo 300.º, n.º 6, CE (atual artigo 218.º, n.º 11, TFUE). No caso em apreço, as partes não só não utilizaram este procedimento de decisão prévia no Tribunal de Justiça antes da celebração do acordo previsto como em caso algum foi tido em conta o risco de a decisão do Conselho sobre o início das negociações poder ser objeto de uma decisão judicial que declarasse a sua incompatibilidade com os Tratados.
- 59 Em segundo lugar, a referência feita pelo Tribunal Geral, no n.º 54 do acórdão recorrido, ao procedimento previsto no referido artigo 300.º, n.º 6, tem carácter apenas descritivo. Essa referência deve manifestamente ser compreendida como indicando que é o próprio Tratado que prevê um procedimento jurisdicional que tem por objeto as questões jurídicas que podem estar ligadas à base jurídica de uma decisão relativa à celebração de um acordo internacional, procedimento que teve lugar antes da assinatura do acordo e de maneira pública, o que permite excluir qualquer presunção de que um debate tornado público relativo à base jurídica correta dessa decisão possa sistematicamente prejudicar de forma concreta e efetiva o interesse público relativo às relações internacionais.

- 60 Em terceiro e último lugar, no âmbito da sua apreciação da existência de um risco de prejuízo para esse interesse, foi acertadamente que o Tribunal Geral, no n.º 55 do acórdão recorrido, teve em consideração a circunstância de o essencial do conteúdo do documento n.º 11897/09 ter sido tornado público numa resolução do Parlamento. No âmbito dessa apreciação, que tem por objeto o risco de a divulgação de um documento poder prejudicar o interesse protegido nos termos do artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001, a circunstância de a divulgação anterior não ter sido feita em conformidade com este regulamento não é relevante, dado que as consequências dessa ilegalidade devem eventualmente ser tiradas no quadro de outras vias de recurso previstas pelos Tratados.
- 61 Tendo em conta o exposto, há que concluir que a primeira parte do primeiro fundamento apresentado pelo Conselho em apoio do seu recurso é improcedente.
- 62 Com a segunda parte deste fundamento, o Conselho alega que o Tribunal Geral procedeu sem razão a uma fiscalização completa da legalidade da decisão controvertida, quando resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que deveria limitar-se a uma fiscalização restrita.
- 63 A este respeito, há que salientar que é certo que, no que diz respeito ao alcance da fiscalização jurisdicional da legalidade de uma decisão de uma instituição que recusa o acesso do público a um documento ao abrigo de uma das exceções relativas ao interesse público visadas no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 1049/2001, há que reconhecer a esta última instituição um amplo poder de apreciação para determinar se a divulgação de documentos dos domínios abrangidos pelas referidas exceções pode prejudicar o interesse público. A fiscalização da legalidade efetuada pelo juiz da União em relação a tal decisão deve, portanto, limitar-se à verificação do respeito pelas regras processuais e de fundamentação, da exatidão material dos factos, bem como da inexistência de erro manifesto de apreciação e de desvio de poder (acórdão Sison/Conselho, C-266/05 P, EU:C:2007:75, n.º 34).
- 64 Contudo, quando a instituição em causa recusa o acesso a um documento cuja divulgação prejudicaria um dos interesses protegidos pelo referido artigo 4.º, n.º 1, alínea a), essa instituição fica, como foi recordado no n.º 52 do presente acórdão, obrigada a fornecer explicações quanto à questão de saber de que maneira o acesso a esse documento poderia prejudicar, concreta e efetivamente, o interesse protegido por uma exceção prevista nesta disposição, devendo o risco desse prejuízo ser razoavelmente previsível e não puramente hipotético.
- 65 Ora, no n.º 58 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral declara que, com exceção dos elementos do documento n.º 11897/09 relativos ao conteúdo específico do acordo previsto ou das orientações de negociação, suscetíveis de revelar os objetivos estratégicos prosseguidos pela União nas negociações, o Conselho não demonstrou de que modo, concreta e efetivamente, o acesso mais amplo a esse documento teria prejudicado o interesse público em matéria de relações internacionais.
- 66 Para tal, o Tribunal Geral limitou-se a verificar a fundamentação da decisão controvertida a este respeito. Com efeito, após a indicação, no n.º 41 do acórdão recorrido, de que o Conselho alegava que essa decisão fazia referência ao risco ligado à divulgação dos elementos da análise relativa à base jurídica do acordo previsto, ainda que se deva observar que esta consideração não decorre explicitamente da decisão controvertida, o Tribunal Geral, com base nesta consideração, limitou-se, em seguida, a declarar, nos n.ºs 46 a 50 desse acórdão, que a referida fundamentação da decisão controvertida era juridicamente insuficiente, na medida em que a simples constatação ligada à existência desse risco não respondia, por si só, à exigência de a instituição em causa provar, concreta e efetivamente, a existência de um prejuízo para o interesse da União em matéria de relações internacionais. O Tribunal Geral considerou, a este respeito, que, uma vez que a escolha da base jurídica se baseia em elementos objetivos e não decorre da margem de apreciação da instituição, a eventual divergência de opiniões sobre esta matéria não pode ser equiparada a uma divergência entre as instituições quanto aos elementos relativos ao conteúdo do acordo, que eventualmente poderia prejudicar os interesses da União em matéria de relações internacionais.

- 67 Em contrapartida, o Tribunal Geral, nos n.ºs 57 e 58 do acórdão recorrido, considerou que a fundamentação apresentada pelo Conselho em apoio da decisão controvertida era suficiente, por si só, no que respeita aos elementos do documento n.º 11897/09 relativos ao conteúdo específico do acordo previsto ou às orientações de negociação e concluiu, no n.º 59 desse acórdão, que essa instituição não demonstrou o risco de o interesse público ser prejudicado no domínio das relações internacionais no que diz respeito a estes últimos elementos.
- 68 Decorre do exposto que o Tribunal Geral se limitou a fiscalizar a fundamentação na qual a decisão controvertida se baseia e, assim, não violou o poder de apreciação do Conselho.
- 69 Tendo em conta estas considerações, a segunda parte do primeiro fundamento apresentado pelo Conselho em apoio do seu recurso é igualmente improcedente, pelo que este fundamento deve ser considerado improcedente no seu todo.

*Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação do artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001*

Acórdão recorrido

- 70 Tendo em conta a conclusão a que se chegou como resultado da análise do primeiro fundamento aduzido por S. in 't Veld em apoio do seu recurso de anulação, o Tribunal Geral limitou a análise do segundo fundamento, relativo à violação do artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, apenas às partes não divulgadas do documento n.º 11897/09, excluindo as que se relacionam com o conteúdo específico do acordo previsto ou com as orientações de negociação.
- 71 Em primeiro lugar, nos n.ºs 69 e 70 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral considerou que os fundamentos da decisão controvertida, segundo os quais o Conselho e o seu Serviço Jurídico podiam ser dissuadidos, respetivamente, de pedir e dar pareceres escritos relativos a questões sensíveis se esses pareceres fossem divulgados posteriormente, não são comprovados por nenhum elemento concreto e circunstanciado, suscetível de estabelecer a existência de um risco razoavelmente previsível, e não puramente hipotético, relativamente ao interesse do Conselho em receber pareceres francos, objetivos e completos.
- 72 No n.º 71 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral considerou igualmente que, uma vez que a possibilidade de prejudicar o interesse público em matéria de relações internacionais está consagrada numa exceção diferente, prevista no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, o simples facto de o parecer jurídico contido no documento n.º 11897/09 ter por objeto o domínio das relações internacionais da União não é por si só suficiente para aplicar a exceção prevista no artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, deste regulamento.
- 73 Nos n.ºs 72 a 74 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral salientou, em seguida, que, embora se possa admitir que, quando há negociações internacionais ainda a decorrer, se justifica uma proteção reforçada dos documentos da instituição que negocia, para excluir qualquer prejuízo ao interesse da União no desenvolvimento das mesmas, esta consideração já foi tida em conta pelo reconhecimento da ampla margem de apreciação de que as instituições gozam no âmbito da aplicação da exceção prevista no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001. No âmbito da exceção prevista no artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, deste regulamento, o Conselho não pode validamente invocar o argumento geral segundo o qual se podia presumir um prejuízo ao interesse público protegido num domínio sensível, nomeadamente, no que se refere a pareceres jurídicos dados no âmbito de um processo de negociação de um acordo internacional. Nem podia ser demonstrado um prejuízo concreto e previsível a esse interesse pela invocação do simples receio de divulgar aos cidadãos as divergências de pontos de vista entre as instituições quanto à base jurídica da ação internacional da União e, assim, criar uma dúvida quanto à legalidade dessa ação.

- 74 Quanto ao argumento do Conselho relativo ao risco de ser prejudicada a capacidade do seu Serviço Jurídico defender, nos processos jurisdicionais, uma posição sobre a qual exprimiu um parecer negativo, o Tribunal Geral, no n.º 78 do acórdão recorrido, considerou que um argumento de ordem tão genérica não pode justificar uma exceção à transparência prevista pelo Regulamento n.º 1049/2001.
- 75 Por último, segundo o Tribunal Geral, incumbe ao Conselho ponderar o interesse específico que deve ser protegido mediante a não divulgação do documento n.º 11897/09 com um eventual interesse público superior que justifique essa divulgação.
- 76 A este respeito, o Tribunal Geral, nos n.ºs 81 a 95 do acórdão recorrido, recordou que as exigências de transparência são acrescidas quando o Conselho age na sua qualidade de legislador. Ora, a iniciativa e a condução das negociações com vista à celebração de um acordo internacional são atividades que correspondem, em princípio, ao poder executivo. Contudo, o Tribunal Geral também acrescentou que a aplicação do princípio da transparência do processo decisório da União não pode ser excluída relativamente à ação internacional, em especial, quando uma decisão que autoriza o início das negociações visa um acordo internacional que pode ter consequências num domínio da atividade legislativa da União, como o acordo previsto que trata, no essencial, do domínio do tratamento e da troca de informações no âmbito da cooperação policial, podendo influir na proteção de dados de carácter pessoal. A este respeito, por um lado, o facto de o documento n.º 11897/09 se referir a um domínio potencialmente abrangido pela exceção prevista no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, relativa à proteção do interesse público no domínio das relações internacionais, não é pertinente para apreciar a aplicação da exceção diferente, relativa à proteção das consultas jurídicas, prevista no artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do regulamento. Por outro lado, o facto de o processo de celebração do acordo internacional ainda decorrer no momento da adoção da decisão controvertida não é decisivo no quadro da verificação da existência eventual de um interesse público superior que justifique a divulgação, não obstante esse risco de prejuízo. Com efeito, o interesse público relativo à transparência do processo decisório ficaria desprovido de conteúdo se a sua tomada em consideração ficasse, como propõe a Comissão, limitada ao caso em que o processo decisório já estivesse concluído.
- 77 Com base nestas considerações, o Tribunal Geral deu provimento ao segundo fundamento apresentado por S. in 't Veld em apoio do seu recurso de anulação.

#### Argumentos das partes

- 78 O segundo fundamento de recurso invocado pelo Conselho é relativo à violação do artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001 e é composto por duas partes.
- 79 Com a primeira parte deste fundamento, o Conselho, apoiado pela Comissão, alega que o Tribunal Geral não teve em conta a natureza particular da questão examinada no parecer jurídico contido no documento n.º 11897/09 e aplicou erradamente o critério do «prejuízo concreto e efetivo».
- 80 Em especial, o Tribunal Geral não teve em consideração as circunstâncias particulares do caso em apreço, nomeadamente o facto de as negociações internacionais sobre uma questão sensível relativa à cooperação na luta contra o terrorismo estarem em curso à época dos factos e de as instituições não estarem de acordo quanto à escolha da base jurídica do acordo previsto. O facto de o Tribunal Geral não ter tido em consideração, para efeitos da exceção consagrada no artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, a questão examinada no parecer jurídico está em contradição com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, segundo a qual o domínio de atividade com que se relaciona um documento e o seu carácter sensível são pertinentes para a aplicação das exceções relativas previstas no artigo 4.º, n.ºs 2 e 3, deste regulamento.

- 81 Segundo o Conselho, a ênfase colocada pelo Tribunal Geral, no n.º 73 do acórdão recorrido, no facto de os interesses ligados à negociação do acordo internacional já terem sido tidos em conta «pelo reconhecimento da ampla margem de apreciação de que as instituições gozam no âmbito da aplicação da exceção prevista no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001» baseia-se no postulado errado de que uma instituição não pode invocar os mesmos elementos de facto para justificar a aplicação de diferentes exceções nos termos do artigo 4.º do referido regulamento, uma vez que esse postulado não pode ser fundamentado pela redação do regulamento enquanto tal nem pela jurisprudência relevante na matéria, com o Conselho a referir, em apoio do seu ponto de vista, os acórdãos Comissão/Agrofert Holding (C-477/10 P, EU:C:2012:394, n.º 55) e Comissão/Éditions Odile Jacob (EU:C:2012:393, n.ºs 113 a 115).
- 82 O Conselho acrescenta, a este respeito, que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao impor-lhe que provasse a existência de um prejuízo efetivo e concreto para a proteção dos pareceres jurídicos e que apresentasse elementos concretos e circunstanciados que provassem a existência desse prejuízo.
- 83 Em todo o caso, o Conselho, na decisão controvertida, explicou de que maneira, no caso em apreço, o acesso do público ao documento n.º 11897/09 podia prejudicar o interesse protegido pela exceção consagrada no artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001. Em particular, por um lado, existia o risco real de o Parlamento Europeu poder procurar utilizar elementos contidos no parecer jurídico no quadro dos intercâmbios políticos entre as instituições a fim de influenciar as negociações em curso. Por outro, as negociações estavam ainda em curso à época dos factos e o Tribunal de Justiça nunca se pronunciou a favor da divulgação de um parecer jurídico em circunstâncias semelhantes.
- 84 Por último, o Conselho alega que a consideração do Tribunal Geral, no n.º 101 do acórdão recorrido, de que «o interesse público relativo à transparência do processo decisório ficaria desprovido de conteúdo se a sua tomada em consideração ficasse, como propõe a Comissão, limitada ao caso em que o processo decisório já estivesse concluído», é incompatível com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, que admite que documentos internos, incluindo pareceres jurídicos, beneficiam de um nível de proteção mais elevado enquanto o procedimento pertinente está em curso. Esta consideração também é contrária ao teor do artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001, que prevê uma exceção especial respeitante à proteção de documentos internos relativos a uma questão sobre a qual a instituição ainda não tomou uma decisão.
- 85 Segundo S. in 't Veld, apoiada pelo Parlamento Europeu, o Tribunal Geral, na realidade, limitou-se a examinar se a circunstância de o parecer jurídico se referir às relações internacionais da União devia ter modificado a sua análise e concluiu, no n.º 71 do acórdão recorrido, que esta circunstância não era suficiente, «por si só» para justificar uma recusa fundamentada na proteção das consultas jurídicas.
- 86 Além disso, a afirmação do Tribunal Geral, no n.º 88 do acórdão recorrido, segundo a qual «a participação do público no processo relativo à negociação e à celebração de um acordo internacional é necessariamente restrita, tendo em conta o interesse legítimo de não revelar os elementos estratégicos das negociações», não significa que o parecer jurídico relativo à base jurídica dessas negociações seja «particularmente sensível». Com efeito, o acórdão recorrido já autorizava o Conselho a expurgar o parecer das informações que contenham «os elementos estratégicos das negociações», na medida em que permitia ao Conselho suprimir as «passagens do documento solicitado que contêm a análise do conteúdo específico do acordo previsto suscetível de revelar os objetivos estratégicos prosseguidos pela União nas negociações». A parte do acórdão que diz respeito à exceção relativa às consultas jurídicas só aborda, por conseguinte, o resto do documento n.º 11897/09. Portanto, os argumentos do Conselho são desprovidos de fundamento.
- 87 Quanto ao alegado erro cometido pelo Tribunal Geral na aplicação do critério do «prejuízo concreto e efetivo», S. in 't Veld remete para os seus argumentos desenvolvidos a esse respeito no âmbito da segunda parte do primeiro fundamento.

- 88 Por último, quanto à alegada existência, no caso em apreço, de circunstâncias excepcionais, S. in 't Veld, em resposta aos argumentos do Conselho, sustenta que, em primeiro lugar, relativamente ao facto de a divulgação ter sido recusada por o parecer jurídico dizer respeito a uma discussão interna do Conselho quanto ao início das negociações, este elemento não é pertinente, na medida em que todos os pareceres jurídicos constituem discussões internas quanto ao tema sobre os quais são preparados. Em segundo lugar, quanto ao facto de o parecer abordar um «assunto sensível» relacionado com o combate ao terrorismo e com o seu financiamento, o Conselho não explica as razões pelas quais esta circunstância seria pertinente para justificar a limitação do acesso a um parecer relativo à base jurídica com vista à celebração de um acordo internacional como o acordo previsto. Com efeito, na medida em que o parecer descreve o conteúdo desse acordo e os objetivos estratégicos da União, o Tribunal Geral decidiu que o Conselho não era obrigado a divulgar esses elementos. Quanto às outras partes do parecer, a saber, as que dizem respeito à base jurídica a adotar com vista a celebrar o acordo previsto, o seu eventual caráter sensível não depende do próprio objeto do acordo. Em terceiro lugar, quanto à circunstância de as negociações relativas a esse acordo estarem ainda em curso, o Tribunal Geral explicou corretamente que, se fosse impedido aos cidadãos o acesso a documentos internos das instituições por o processo decisório ainda não estar terminado, os cidadãos não estariam nunca em posição de participar nesse processo. Aliás, a referência feita pelo Conselho neste contexto ao artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001 é desprovida de pertinência uma vez que essa exceção não foi invocada na decisão controvertida. Em quarto lugar, tendo em conta o argumento segundo o qual a divulgação do documento aumentaria as possibilidades de o Parlamento Europeu «poder procurar utilizar elementos contidos no parecer jurídico no quadro das trocas políticas entre as instituições a fim de influenciar as negociações em curso», S. in 't Veld recorda que, enquanto membro do referido Parlamento, já tinha tido a possibilidade de tomar conhecimento do conteúdo do documento n.º 11897/09 antes mesmo da adoção da decisão controvertida, de modo que, se tivesse querido utilizar esses elementos na negociação com o Conselho, já teria podido fazê-lo.
- 89 Com a segunda parte do seu segundo fundamento, o Conselho, apoiado pela Comissão, alega que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao aplicar, no âmbito do presente processo, a jurisprudência do Tribunal de Justiça segundo a qual, no quadro da ponderação exigida pelo último membro de frase do artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001, há que ter em conta a circunstância de um parecer jurídico ter sido emitido no âmbito de um processo legislativo (acórdão Suécia e Turco/Conselho, C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374). O raciocínio do Tribunal Geral tem como base a premissa de que o nível de transparência aplicável ao processo decisório da União durante a negociação de um acordo internacional com incidência na atividade legislativa da União deveria ser o mesmo que o aplicável ao próprio processo legislativo da União, o que equivale a alargar de maneira injustificada o critério do acórdão Suécia e Turco/Conselho (EU:C:2008:374) para lá do domínio legislativo.
- 90 Na realidade, existe uma distinção importante entre os casos em que a União age na qualidade de legislador e aqueles em que age no âmbito da sua competência executiva para a condução de relações internacionais. O próprio Regulamento n.º 1049/2001 tem em consideração a proteção especial que deve ser concedida às relações internacionais, cuja confidencialidade é protegida por uma exceção prevista no seu artigo 4.º, n.º 1, alínea a), terceiro travessão, disposição através da qual, no entanto, o legislador não previu a ponderação dos interesses concorrentes.
- 91 Embora se coloquem as questões da responsabilidade democrática e da participação dos cidadãos da União no que respeita à celebração de um acordo internacional e à sua execução posterior por meio de atos legislativos da União, o Conselho alega que não é esse o caso na fase da negociação que precede a celebração, na medida em que é impossível informar a totalidade dos cidadãos sem, ao mesmo tempo, informar os parceiros internacionais com os quais a União está a negociar.

- 92 Contra este argumento, S. in 't Veld recorda que o Tribunal Geral permitiu que o Conselho expurgasse o documento n.º 11897/09 das passagens relacionadas com o conteúdo específico do acordo previsto suscetíveis de revelar os objetivos estratégicos prosseguidos pela União, de maneira que esses argumentos não são pertinentes para a discussão da base jurídica do acordo, uma vez que dela não decorre nenhum «elemento estratégico».
- 93 Além disso, o facto de o parecer jurídico dizer respeito as relações internacionais e de o artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1049/2001 incluir uma exceção «obrigatória» específica que protege as relações internacionais da União não elimina a necessidade de ter em conta a eventualidade da existência de um interesse público superior no contexto do artigo 4.º, n.º 2, deste regulamento. Com efeito, é precisamente por causa da incidência do acordo previsto na atividade legislativa da União, no caso em apreço, da sua incidência nas regras que serão vinculativas para a totalidade dos cidadãos da União, que a necessidade de conferir uma maior legitimidade às instituições e a confiança acrescida dos cidadãos nas instituições constituem um interesse superior.
- 94 Por último, quanto à circunstância invocada pelo Conselho de que, no contexto das negociações em curso, é impossível informar a totalidade dos cidadãos sem, ao mesmo tempo, informar os parceiros internacionais com os quais a União está a negociar, S. in 't Veld precisa que, embora esse aspeto possa constituir uma consideração pertinente para recusar o acesso do público à parte do documento n.º 11897/09 relativa aos objetivos estratégicos e às instruções de negociação, não o é para o resto do referido documento, que apenas se refere à questão da base jurídica.

#### Apreciação do Tribunal de Justiça

- 95 A título preliminar, há que recordar que, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, no que respeita à exceção relativa às consultas jurídicas prevista no artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, o exame a efetuar pelo Conselho quando lhe é pedida a divulgação de um documento deve desenrolar-se necessariamente em três tempos, que correspondem aos três critérios previstos nessa disposição (acórdão Suécia e Turco/Conselho, EU:C:2008:374, n.º 37).
- 96 Assim, num primeiro momento, o Conselho deve assegurar-se de que o documento cuja divulgação é pedida diz realmente respeito a uma consulta jurídica. Num segundo momento, deve examinar se a divulgação das partes do documento em questão identificadas como sendo relativas a consultas jurídicas pode prejudicar a proteção de que estas devem beneficiar, no sentido de que prejudica o interesse de uma instituição em pedir pareceres jurídicos e em receber pareceres francos, objetivos e completos. O risco de que esse interesse seja prejudicado deve, para poder ser invocado, ser razoavelmente previsível, e não puramente hipotético. Num terceiro e último momento, se o Conselho considerar que a divulgação de um documento prejudica a proteção de pareceres jurídicos tal como acaba de ser definida, incumbe-lhe verificar se não existe um interesse público superior que justifique essa divulgação, pese embora o prejuízo que daí poderia resultar para a sua aptidão em pedir pareceres jurídicos e em receber pareceres francos, objetivos e completos (v., neste sentido, acórdão Suécia e Turco/Conselho, EU:C:2008:374, n.ºs 38 a 44).
- 97 Com a primeira parte do seu segundo fundamento de recurso, o Conselho, em primeiro lugar, alega que o Tribunal Geral não teve em conta, ao apreciar o risco de que a divulgação do documento n.º 11897/09 prejudica o interesse protegido pelo artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, a circunstância de o conteúdo desse documento ser particularmente sensível, na medida em que dizia respeito a negociações internacionais ainda em curso, respeitantes a uma questão relativa à cooperação na luta contra o terrorismo.



- 98 É suficiente salientar a este respeito que, na realidade, o Tribunal Geral, no n.º 71 do acórdão recorrido, teve em consideração essa circunstância, considerando, no entanto, que, por si só, não era suficiente para aplicar a exceção em causa ao direito de acesso, uma vez que a possibilidade de prejudicar o interesse público em matéria de relações internacionais está consagrada numa exceção diferente.
- 99 Ora, esta interpretação não é juridicamente errada.
- 100 Por um lado, é verdade que uma instituição da União, para apreciar um pedido de acesso a documentos que estão na sua posse, pode ter em conta vários motivos de recusa abrangidos pelo artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001 (v., neste sentido, acórdãos Comissão/Éditions Odile Jacob, EU:C:2012:393, n.º 113, e Comissão/Agrofert Holding, EU:C:2012:394, n.º 55).
- 101 Contudo, com a sua argumentação, o Conselho procura, na realidade, justificar a aplicação de um único motivo de recusa, concretamente, a proteção do interesse público no que respeita às relações internacionais, invocando para este fim duas exceções diferentes previstas no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001. Ora, mesmo no pressuposto de que elementos de facto idênticos possam justificar a aplicação de duas exceções diferentes, quando, como no caso em apreço, um recorrente não invocou com sucesso a exceção expressamente prevista para a proteção das relações internacionais, este não pode em seguida ter fundamento para se referir a esses mesmos elementos de facto para estabelecer uma presunção de aplicação de uma exceção que protege outro interesse, como os pareceres jurídicos, sem explicar de que maneira a divulgação desses documentos poderia prejudicar, concreta e efetivamente, esse outro interesse.
- 102 Por outro lado, o próprio Tribunal Geral reconheceu, no n.º 88 do acórdão recorrido, que a participação do público no processo relativo à negociação e à celebração de um acordo internacional é necessariamente restrita, tendo em conta o interesse legítimo de não revelar os elementos estratégicos das negociações. A este respeito, a alegação feita pelo Conselho, nos termos da qual invoca que o Tribunal Geral não tirou as consequências desta consideração, carece de fundamentos de facto, na medida em que é precisamente com esse fundamento que o Tribunal Geral, nos n.ºs 35 a 39 do acórdão recorrido, considerou que o acesso à parte do documento n.º 11897/09 que contém os elementos estratégicos das negociações podia validamente ser recusado com base na exceção prevista no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001.
- 103 Em segundo lugar, o Conselho alega que o Tribunal Geral aplicou erradamente o critério do «prejuízo concreto e efetivo».
- 104 A este respeito, basta assinalar que, atendendo à jurisprudência mencionada no n.º 52 do presente acórdão, foi acertadamente que o Tribunal Geral, no n.º 69 do acórdão recorrido, recordou que o risco de a divulgação do documento n.º 11897/09 poder prejudicar concreta e efetivamente o interesse da instituição em pedir pareceres jurídicos e em receber pareceres francos, objetivos e completos deve ser razoavelmente previsível e não puramente hipotético.
- 105 A fim de dar as explicações necessárias para provar a existência desse risco, contrariamente às alegações do Conselho e da Comissão, há que efetuar a análise descrita no n.º 96 do presente acórdão, ainda que o documento cujo acesso é pedido não diga respeito a um processo legislativo.
- 106 Com efeito, o Tribunal de Justiça, na verdade, sublinhou, no n.º 46 do acórdão Suécia e Turco/Conselho (EU:C:2008:374), que essas considerações, segundo as quais incumbe ao Conselho ponderar o interesse específico que deve ser protegido pela não divulgação do documento em causa e, designadamente, o interesse geral em que esse documento se tome acessível, tendo em conta as vantagens que decorrem, como assinala o considerando 2 do Regulamento n.º 1049/2001, de uma transparência mais ampla, concretamente, uma melhor participação dos cidadãos no processo

decisório e uma maior legitimidade, eficácia e responsabilidade da Administração perante os cidadãos num sistema democrático, são particularmente pertinentes quando o Conselho age na sua qualidade de legislador.

- 107 Contudo, o Tribunal de Justiça também precisou que a atividade não legislativa das instituições não escapa ao âmbito de aplicação do Regulamento n.º 1049/2001. Basta recordar, a este respeito, que o artigo 2.º, n.º 3, deste regulamento precisa que o mesmo é aplicável a todos os documentos detidos por uma instituição, ou seja, por ela elaborados ou recebidos e que se achem na sua posse, em todos os domínios de atividade da União (v., neste sentido, acórdão Suécia/MyTravel e Comissão, C-506/08 P, EU:C:2011:496, n.ºs 87, 88 e 109).
- 108 Em terceiro lugar, o Conselho alega que, ao invés da crítica que o Tribunal Geral lhe fez no acórdão recorrido, apresentou as razões pelas quais, tendo em conta as circunstâncias do caso em apreço, o acesso do público ao documento n.º 11897/09 podia prejudicar o interesse protegido pela exceção consagrada no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001.
- 109 Por um lado e a este respeito, quanto à argumentação do Conselho relativa à existência do risco real de prejuízo para as negociações internacionais se o Parlamento Europeu procurasse utilizar os elementos contidos no parecer jurídico com vista, simultaneamente, a influenciar as negociações em curso e a contestar a legalidade da decisão do Conselho relativa à celebração do acordo previsto, basta recordar que esta crítica não teve em conta a circunstância de o Tribunal Geral ter decidido que o Conselho tinha fundamento para recusar o acesso às partes do documento n.º 11897/09 relativas ao conteúdo específico do acordo previsto e aos objetivos estratégicos prosseguidos pela União nas negociações. Ora, o Conselho não apresentou nenhum elemento que permita provar de que maneira a divulgação da parte restante do referido documento teria dado origem a esses riscos.
- 110 Por outro lado, quanto ao argumento do Conselho segundo o qual o Tribunal Geral não teve em conta o facto de as negociações estarem em curso no momento do pedido de acesso ao documento n.º 11897/09, há que observar que, na realidade, o Tribunal Geral, nos n.ºs 72 e 73 do acórdão recorrido, analisou explicitamente essa observação e concluiu que a mesma já tinha sido tomada em conta pelo reconhecimento da ampla margem de apreciação de que as instituições gozam no âmbito da aplicação da exceção prevista no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001.
- 111 Tendo em conta as considerações precedentes, há que negar provimento à primeira parte do segundo fundamento de recurso do Conselho.
- 112 Dado que foi em vão que o Conselho, no âmbito da primeira parte do seu segundo fundamento de recurso, contestou o raciocínio seguido pelo Tribunal Geral no acórdão recorrido, que levou a que o Tribunal Geral tenha concluído, no n.º 102 desse acórdão, que os elementos invocados na decisão controvertida não permitem demonstrar que a divulgação do documento n.º 11897/09 prejudicaria a proteção das consultas jurídicas, não há que analisar a segunda parte desse fundamento, uma vez que a argumentação aí articulada reveste um carácter inoperante. Com efeito, essa parte tem por objeto uma fundamentação desenvolvida a título subsidiário pelo Tribunal Geral, segundo a qual, em qualquer caso, o Conselho não verificou se existia um interesse público superior que justificasse a divulgação mais ampla do documento n.º 11897/09, em conformidade com o artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001.
- 113 Resulta das considerações precedentes que deve também ser negado provimento ao segundo fundamento, pelo que há que negar provimento ao recurso na íntegra.

### Quanto às despesas

- 114 Por força do disposto no artigo 184.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, se o recurso da decisão do Tribunal Geral for julgado improcedente, o Tribunal de Justiça decide sobre as despesas.
- 115 Por força do disposto no artigo 138.º, n.º 1, desse regulamento, aplicável ao processo de recurso de decisão do Tribunal Geral nos termos do seu artigo 184.º, n.º 1, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Nos termos do artigo 140.º, n.º 1, do mesmo regulamento, as instituições que intervierem no litígio suportam as suas próprias despesas.
- 116 Tendo o Conselho sido vencido e tendo S. in 't Veld pedido a sua condenação nas despesas, há que condenar o Conselho nas despesas. O Parlamento Europeu e a Comissão suportarão as suas próprias despesas.

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

- 1) **É negado provimento ao recurso.**
- 2) **O Conselho da União Europeia é condenado nas despesas.**
- 3) **O Parlamento Europeu e a Comissão Europeia suportarão as suas próprias despesas.**

Assinaturas