

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Terceira Secção)

26 de Outubro de 2011*

No processo T-436/09,

Julien Dufour, residente em Jolivet (França), representado por I. Schoenacker Rossi e H. Djeyaramane, advogados,

recorrente,

apoiado por

Reino da Dinamarca, representado por B. Weis Fogh e S. Juul Jørgensen, na qualidade de agentes,

por

República da Finlândia, representada inicialmente por J. Heliskoski, H. Leppo e M. Pere e, em seguida, por J. Heliskoski e H. Leppo, na qualidade de agentes,

* Língua do processo: francês.

e por

Reino da Suécia, representado por A. Falk, K. Petkovska e S. Johannesson, na qualidade de agentes,

intervenientes,

contra

Banco Central Europeu (BCE), representado inicialmente por K. Laurinavicius e S. Lambrinoc e, em seguida, por S. Lambrinoc e P. Embley, na qualidade de agentes,

recorrido,

apoiado por

Comissão Europeia, representada por J.-P. Keppenne e C. ten Dam, na qualidade de agentes,

interveniente,

que tem por objecto, por um lado, um pedido de anulação da decisão da Comissão Executiva do BCE, comunicada ao recorrente por carta do presidente do BCE de 2 de Setembro de 2009, que indefere um pedido, apresentado pelo recorrente, de acesso às bases de dados que serviram de suporte à elaboração dos relatórios do BCE relativos ao recrutamento e à mobilidade do seu pessoal e, por outro, um pedido no

sentido de que o BCE seja condenado a facultar ao recorrente as bases de dados em causa e, por último, um pedido de reparação do prejuízo alegadamente sofrido por este último em razão do indeferimento do seu pedido de acesso,

O TRIBUNAL GERAL (Terceira Secção),

composto por: O. Czúcz, presidente, I. Labucka e D. Gratsias (relator), juízes,
secretário: V. Nagy, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 7 de Junho de 2011,

profere o presente

Acórdão

Quadro jurídico

¹ O acesso do público aos documentos do Banco Central Europeu (BCE) está regulado pela Decisão 2004/258/CE deste último, de 4 de Março de 2004 (JO L 80, p. 42). A

referida decisão dispõe, nos seus artigos 2.º, 3.º, 4.º, 6.º, 7.º, 8.º e 9.º, o seguinte:

«Artigo 2.º

Beneficiários e âmbito de aplicação

1. Todos os cidadãos da União e todas as pessoas singulares ou colectivas que residam ou tenham a sua sede social num Estado-Membro têm direito de acesso aos documentos do BCE, sob reserva das condições e limites estabelecidos na presente decisão.

[...]

Artigo 3.º

Definições

Para os efeitos da presente decisão, entende-se por:

- a) “Documento” e “documento do BCE”, qualquer conteúdo, seja qual for o seu suporte (documento escrito em suporte de papel ou electrónico, registo sonoro, visual ou audiovisual), elaborado pelo BCE ou na posse deste e referente às suas políticas, acções ou decisões [...]

Artigo 4.^o

Excepções

1. O BCE recusará o acesso aos documentos cuja divulgação pudesse prejudicar a protecção:

a) Do interesse público, no que respeita:

- à confidencialidade das deliberações dos órgãos de decisão do BCE,
- à política financeira, monetária ou económica da Comunidade ou de um Estado-Membro,
- às finanças internas do BCE ou dos BCN,
- à defesa da integridade das notas de euro,
- à segurança pública e
- às relações internacionais financeiras, monetárias ou económicas;

- b) Da vida privada e da integridade do indivíduo, nomeadamente nos termos da legislação comunitária relativa à protecção dos dados pessoais;
- c) Da confidencialidade da informação tutelada como tal pelo direito comunitário.

2. O BCE recusará o acesso aos documentos cuja divulgação pudesse prejudicar a protecção de:

- interesses comerciais das pessoas singulares ou colectivas, incluindo a propriedade intelectual,
- processos judiciais e consultas jurídicas,
- objectivos de actividades de inspecção, inquérito e auditoria,

excepto quando um interesse público superior imponha a divulgação.

3. O acesso a documentos que contenham pareceres para uso interno, como parte de deliberações e consultas preliminares no seio do BCE ou com os [bancos centrais nacionais], será recusado mesmo após ter sido tomada a decisão, excepto quando um interesse público superior imponha a divulgação.

4. No que diz respeito a documentos de terceiros, o BCE consultará os terceiros em causa tendo em vista avaliar se qualquer das excepções previstas no presente artigo é aplicável, a menos que seja claro se o documento deve ou não ser divulgado.
5. Quando só algumas partes do documento pedido forem abrangidas por qualquer das excepções, as restantes partes do documento serão divulgadas.
6. As excepções previstas neste artigo só são aplicáveis durante o período em que a protecção se justifique com base no conteúdo do documento. As excepções podem ser aplicadas, no máximo, durante 30 anos, salvo disposição expressa em contrário da parte do Conselho do BCE. No que se refere aos documentos abrangidos pelas excepções relativas à vida privada ou a interesses comerciais, as excepções podem ser aplicáveis após aquele período.

[...]

Artigo 6.^o

Pedidos

1. Os pedidos de acesso a documentos devem ser apresentados ao BCE sob qualquer forma escrita, na qual se incluem os pedidos sob forma electrónica, numa das línguas oficiais da União, e de forma suficientemente precisa para que o BCE possa identificar o documento em causa. O requerente não é obrigado a declarar as razões do pedido.
2. Se o pedido não for suficientemente preciso, o BCE solicitará ao requerente que o clarifique e prestar-lhe-á assistência para o efeito.

3. No caso do pedido de um documento muito extenso ou de um elevado número de documentos, o BCE poderá concertar-se informalmente com o requerente tendo em vista encontrar uma solução equitativa.

Artigo 7.^º

Processamento dos pedidos iniciais

1. Os pedidos de acesso a quaisquer documentos devem ser prontamente tratados. Será enviado ao requerente um aviso de recepção. No prazo de 20 dias úteis a contar da recepção do pedido, ou depois de receber os esclarecimentos solicitados nos termos do n.^º 2 do artigo 6.^º, o director-geral do Secretariado e Serviços Linguísticos do BCE concederá acesso ao documento solicitado e facultá-lo-á nos termos do artigo 9.^º ou, mediante resposta por escrito, indicará os motivos pelos quais recusa total ou parcialmente o acesso e informará o requerente do seu direito de reclamar mediante um pedido confirmativo ao abrigo do n.^º 2.

2. No caso de recusa total ou parcial, o requerente poderá dirigir à Comissão Executiva do BCE, no prazo de 20 dias úteis a contar da recepção da resposta do BCE, um pedido confirmativo no sentido de este rever a sua posição. Além disso, a falta de resposta do BCE no prazo de 20 dias úteis prescrito para o tratamento do pedido inicial também dá ao requerente o direito de reclamar mediante pedido confirmativo.

3. A título excepcional, por exemplo no caso do pedido de um documento muito extenso ou de um elevado número de documentos, ou ainda se for necessária a consulta de terceiros, o BCE poderá prorrogar o prazo previsto no n.^º 1 por 20 dias úteis, mediante informação prévia ao requerente e fundamentação circunstanciada.

4. O disposto no n.º 1 não se aplica aos pedidos excessivos ou abusivos, em especial se de carácter repetitivo.

Artigo 8.º

Processamento dos pedidos confirmativos

1. Os pedidos confirmativos devem ser prontamente tratados. No prazo de 20 dias úteis a contar da recepção do pedido, a Comissão Executiva concederá acesso ao documento solicitado e facultá-lo-á nos termos do artigo 9.º ou, mediante resposta por escrito, indicará os motivos pelos quais recusa total ou parcialmente o acesso. No caso de uma recusa total ou parcial, o BCE informará o requerente das vias de recurso possíveis, previstas nos artigos 230.º e 195.º do Tratado.
2. A título excepcional, por exemplo no caso do pedido de um documento muito extenso ou de um elevado número de documentos, o BCE poderá prorrogar o prazo previsto no n.º 1 por 20 dias úteis, mediante informação prévia ao requerente e fundamentação circunstanciada.
3. A falta de resposta do BCE no prazo prescrito será considerada como uma resposta negativa e dá ao requerente o direito de interpor recurso judicial e/ou apresentar queixa ao Provedor de Justiça Europeu, nos termos previstos, respectivamente, nos artigos 230.º e 195.º do Tratado.

Artigo 9.º

Acesso na sequência de um pedido

1. Os requerentes poderão consultar os documentos aos quais o BCE tenha concedido o acesso quer nas instalações deste, quer mediante a emissão de uma cópia, incluindo, quando exista, uma cópia electrónica. O custo de produção e de envio de cópias poderá ser cobrado ao requerente. O montante cobrado não poderá ser superior ao custo real da produção e envio das cópias. As consultas *in loco*, as cópias de menos de 20 páginas A4 e o acesso directo sob forma electrónica serão gratuitos.
2. Se um documento já tiver sido divulgado pelo BCE e for facilmente acessível pelo requerente, o BCE poderá cumprir a sua obrigação de possibilitar o acesso aos documentos informando o requerente sobre a forma de obter o documento solicitado.
3. Os documentos serão fornecidos numa versão e num formato existentes (inclusive em formato electrónico ou outro formato alternativo), conforme solicitado pelo requerente.»²

² O artigo 3.º, alínea a), e o artigo 11.º 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), está redigido da seguinte forma:

«Artigo 3.º

Definições

Para os efeitos do presente regulamento, entende-se por:

- a) “Documento”, qualquer conteúdo, seja qual for o seu suporte (documento escrito em suporte de papel ou electrónico, registo sonoro, visual ou audiovisual) sobre assuntos relativos às políticas, acções e decisões da competência da instituição em causa;

[...]

Artigo 11.º

Registros

1. A fim de dar efeito aos direitos conferidos aos cidadãos pelo presente regulamento, cada instituição colocará à disposição do público um registo de documentos. O acesso ao registo deveria fazer-se por meios electrónicos. As referências aos documentos devem ser introduzidas no registo sem demora.

2. Para cada documento, o registo deve conter um número de referência (incluindo, quando aplicável, a referência interinstitucional), o assunto e/ou uma curta descrição do conteúdo do documento e a data em que este foi recebido ou elaborado e lançado no registo. As referências serão introduzidas de forma que não prejudique a protecção dos interesses a que se refere o artigo 4.^o
3. As instituições devem tomar imediatamente as medidas necessárias para estabelecer um registo que deve estar operacional até 3 de Junho de 2002.»

Antecedentes do litígio

- ³ O recorrente, Julien Dufour, está a fazer um doutoramento em sociologia e prepara uma tese intitulada «Sociogenese da autoridade de uma instituição financeira: o caso do [BCE]».
- ⁴ Por carta de 28 de Maio de 2009, o recorrente pediu ao BCE acesso, por um lado, aos relatórios do BCE relativos ao recrutamento e à mobilidade do seu pessoal (a seguir «relatórios») e, por outro, às «bases de dados que serviram para elaborar as análises estatísticas dos relatórios».
- ⁵ Por carta de 23 de Julho de 2009, o BCE informou o recorrente de que tinha decidido conceder-lhe acesso parcial aos relatórios. Ao invés, no que dizia respeito às bases de dados que haviam servido de suporte aos referidos relatórios, o BCE indeferiu o pedido do recorrente, com o fundamento de que as bases de dados, «enquanto tais», não estão abrangidas pela definição de documento que figura no artigo 3.^º, alínea a), da Decisão 2004/258 e que não existe nenhum documento autónomo susceptível de ser fornecido ao recorrente em resposta ao seu pedido.

- ⁶ Por carta de 9 de Agosto de 2009, o recorrente apresentou, nos termos do artigo 7.º, n.º 2, da Decisão 2004/258, um pedido confirmativo relativamente ao acesso às bases de dados referidas no seu pedido inicial. No pedido confirmativo, alegou, no essencial, que, contrariamente à tese sustentada na carta do BCE de 23 de Julho de 2009, uma base de dados é um documento na acepção da Decisão 2004/258. Segundo ele, não havia «dúvida alguma quanto ao facto de que os dados solicitados [consistiam] efectivamente em conteúdo, armazenado sob forma electrónica [as “bases” de dados] e elaborado pelo BCE». Por outro lado, precisou que não solicitava a comunicação de dados nominativos e que o seu pedido tinha por objecto as bases de dados que tinham servido de suporte aos relatórios, «sem as colunas dos apelidos e dos nomes próprios» dos membros do pessoal em causa.
- ⁷ Por decisão da Comissão Executiva do BCE, comunicada ao recorrente por carta do presidente do BCE de 2 de Setembro de 2009 (a seguir «decisão recorrida»), foi indeferido o pedido confirmativo do recorrente. Para justificar este indeferimento, foi indicado o seguinte:

«as bases de dados electrónicos que servem para a elaboração dos relatórios [...] não podem ser consideradas um documento na acepção da Decisão [2004/258], relativa ao acesso do público aos documentos do Banco Central Europeu, na medida em que não existem versões impressas desta base de dados (as quais corresponderiam à definição de “documento”), enquanto versões autónomas. Consequentemente, o seu pedido não pode ser satisfeito mediante uma simples extração sob a forma de impressão ou de cópia electrónica. Para satisfazer o seu pedido, as informações deveriam ser objecto de uma sistematização e de uma análise suplementar com base nas quais seriam transcritas novas informações num documento. Este procedimento implicaria uma importante sobrecarga de trabalho. Todavia, a sistematização e a análise suplementar extravasam o quadro do regime de acesso do público aos documentos do BCE enunciado na Decisão [2004/258], porquanto o documento não existe e deve ser criado.»

Tramitação processual e pedidos das partes

- 8 Por petição entregue na Secretaria do Tribunal Geral em 29 de Outubro de 2009, o recorrente interpôs o presente recurso.
- 9 Por três requerimentos separados, entregues na Secretaria do Tribunal Geral no mesmo dia, o recorrente apresentou, por um lado, um pedido de tramitação acelerada, com fundamento no artigo 76.º-A do Regulamento de Processo do Tribunal Geral e, por outro, dois pedidos de apoio judiciário na acepção do artigo 94.º do Regulamento de Processo. Estes pedidos foram indeferidos, respectivamente, por decisão de 10 de Dezembro de 2009 e por despachos do presidente da Quinta Secção do Tribunal Geral de 15 de Março de 2010, Dufour/BCE (T-436/09 AJ e T-436/09 AJ II, não publicados na Colectânea).
- 10 Por requerimentos apresentados na Secretaria do Tribunal Geral, respectivamente, em 9 de Fevereiro, 18 de Fevereiro e 8 de Março de 2010, o Reino da Dinamarca, o Reino da Suécia e a República da Finlândia pediram autorização para intervir em apoio dos pedidos do recorrente. Por despachos de 24 de Março e 21 de Abril de 2010, o presidente da Quinta Secção do Tribunal Geral autorizou estas intervenções. O Reino da Suécia, a República da Finlândia e o Reino da Dinamarca apresentaram as suas observações, respectivamente, em 12 de Maio, 3 de Junho e 9 de Junho de 2010.
- 11 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 25 de Fevereiro de 2010, a Comissão Europeia pediu autorização para intervir em apoio dos pedidos do BCE. Por despacho de 24 de Março de 2010, o presidente da Quinta Secção do Tribunal Geral autorizou esta intervenção. A Comissão apresentou as suas observações em 9 de Junho de 2010.
- 12 Uma vez que a composição das secções do Tribunal Geral foi modificada, o juiz-relator inicialmente designado foi afecto à Terceira Secção, à qual o presente processo foi, consequentemente, atribuído. Em razão da renovação parcial do Tribunal Geral, o presente processo foi atribuído a um novo juiz-relator da mesma secção.

¹³ Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal Geral (Terceira Secção) decidiu dar início à fase oral e, no quadro das medidas de organização de processo previstas no artigo 64.^º do Regulamento de Processo, convidou, por um lado, o BCE e a Comissão a responderem por escrito a uma questão e, por outro, o BCE e o Reino da Suécia a apresentarem certos documentos. O BCE e os intervenientes deram cumprimento a estes pedidos.

¹⁴ Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões colocadas pelo Tribunal Geral na audiência de 7 de Junho de 2011.

¹⁵ O recorrente conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

- anular a decisão recorrida;
- condenar o BCE a comunicar-lhe todas as bases de dados que permitiram elaborar os relatórios;
- condenar o BCE no pagamento do montante de 5 000 euros, como reparação do prejuízo por ele sofrido;
- condenar o BCE nas despesas.

¹⁶ O Reino da Dinamarca, a República da Finlândia e o Reino da Suécia apoiam os pedidos do recorrente destinados à anulação da decisão recorrida.

17 O BCE conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

- julgar o recurso inadmissível e, a título subsidiário, improcedente;
- condenar o recorrente nas despesas.

18 A Comissão apoia os pedidos do BCE com vista à negação de provimento ao recurso de anulação.

Quanto ao pedido de anulação

1. Quanto à admissibilidade

Argumentos das partes

19 O BCE alega, em primeiro lugar, que a parte das conclusões do recorrente que visa a anulação da decisão recorrida é inadmissível, porquanto desprovida de objecto.

20 Primeiro, o BCE observa que, para os processos de recrutamento do seu pessoal, utiliza um sistema informático gerido por um fornecedor de serviços externo. O referido sistema permite aos candidatos apresentarem a sua candidatura por via electrónica e

fornecerem as informações necessárias respeitantes aos seus dados pessoais, às suas habilitações e à sua experiência. Esse sistema informático permite igualmente obter informações mais gerais relativas ao processo de recrutamento, como o número de candidatos. A configuração técnica do sistema informático em causa não permite, porém, extrair informações relativas a todos os perfis. Além disso, se um candidato não apresentar a sua candidatura para novos lugares vagos, os seus dados serão automaticamente suprimidos do referido sistema informático, após 24 meses, e apenas podem ser recuperados por um fornecedor de serviços externo, mediante pagamento. Esse sistema é utilizado desde Dezembro de 2004. Até essa data, os processos de recrutamento eram organizados com base em candidaturas apresentadas em suporte de papel. Certos dados relativos a estas últimas candidaturas foram resumidos manualmente com o auxílio de um programa informático tabulador.

²¹ Segundo, o BCE sustenta que as informações relativas à mobilidade dos membros do seu pessoal apenas podem ser obtidas a partir de outro sistema informático do BCE, a saber, o sistema relativo à gestão do pessoal e dos salários. Este último sistema informático contém informações sobre todos os membros do seu pessoal, antigos e actuais, desde 1998, bem como sobre os estagiários e o pessoal externo, desde 2007. Em especial, os dados sobre a mobilidade do pessoal estão disponíveis a partir de 2004. As informações sobre a mobilidade do seu pessoal relativamente ao período anterior a 2004 encontram-se numa base de dados distinta, que está acessível sem ser actualizada. Por outro lado, existe outra base de dados, que contém dados relativos aos membros do pessoal externo e aos estagiários, relativamente ao período de 1999 a 2007.

²² Terceiro, o BCE indica que os relatórios foram elaborados com base numa sistematização e numa análise dos dados brutos disponíveis no momento da sua preparação. Afirma ter explicado ao recorrente que o seu pedido de acesso não poderia ter sido satisfeito mediante uma simples extracção de dados das bases de dados em causa. Teria sido necessário coligir manualmente os dados necessários, utilizando parâmetros

de pesquisa determinados, e elaborar novos relatórios, em suporte electrónico ou em suporte de papel.

²³ Por outro lado, o BCE considera que, em razão da supressão automática de certos dados após 24 meses e da introdução de dados relativos aos novos procedimentos de recrutamento do pessoal organizados pelo BCE, os dados que serviram de base à preparação dos relatórios já não estavam disponíveis, na íntegra, no estado onde se encontravam aquando da preparação desses relatórios. Só alguns excertos das bases de dados, utilizados na sistematização dos dados para fins de elaboração dos relatórios, tinham sido conservados, e isto de forma arbitrária.

²⁴ O BCE conclui que o recurso de anulação é desprovido de objecto, uma vez que o recorrente pretende ter acesso às próprias bases de dados, ou a extractos delas, que não existem e que teriam de ser criadas para responder ao seu pedido.

²⁵ Em segundo lugar, no que se refere à segunda parte das conclusões do recorrente, o BCE alega que é inadmissível, uma vez que, segundo jurisprudência assente, o juiz da União não pode, quando anula uma decisão relativa ao acesso aos documentos de uma instituição ou de um órgão ou organismo da União, ordenar ao autor da decisão anulada que tome as medidas que a execução do acórdão de anulação implica.

²⁶ O recorrente contesta a argumentação do BCE e alega que o seu recurso é admissível.

Apreciação do Tribunal Geral

- ²⁷ Em primeiro lugar, a afirmação do BCE segundo a qual o pedido de anulação ficou desprovido de objecto só pode ser entendida no sentido de que o recorrente não tem interesse na anulação da decisão recorrida, dado que, mesmo em caso de anulação, é impossível dar-lhe acesso às bases de dados visadas no seu pedido, as quais são inexistentes.
- ²⁸ Segundo jurisprudência assente, um recurso de anulação interposto por uma pessoa singular ou colectiva só é admissível na medida em que essa pessoa tenha um interesse na anulação do acto recorrido. Esse interesse pressupõe que a anulação do acto impugnado seja susceptível de, por si mesma, ter consequências jurídicas e que o recurso possa assim, pelo seu resultado, conferir um benefício à parte que o interpôs (v. acórdão do Tribunal Geral de 10 de Dezembro de 2009, Antwerpse Bouwwerken/Comissão, T-195/08, Colect., p. II-4439, n.º 33 e jurisprudência referida).
- ²⁹ Todavia, sem pôr em causa a jurisprudência assente, referida no número anterior, no âmbito do presente processo, que respeita ao acesso a documentos, há que ter igualmente em conta o facto de que, ao aprovar a Decisão 2004/258, o legislador estava ciente da dificuldade de identificação de documentos, que se coloca, antes de mais e com acuidade, ao cidadão em busca de informações, o qual, na maioria dos casos, não conhece os documentos que contêm esses dados e se deve dirigir à Administração, que é quem está na posse dos documentos e, portanto, das informações (v., por analogia, acórdão do Tribunal Geral de 10 de Setembro de 2008, Williams/Comissão, T-42/05, não publicado na Colectânea, n.º 71).
- ³⁰ Assim, mediante a utilização dos verbos «convidar» e «assistir», o teor do artigo 6.º, n.º 2, da Decisão 2004/258 parece indicar que a simples constatação da falta de precisão do pedido de acesso, quaisquer que sejam os motivos dessa imprecisão, deve levar a instituição destinatária a contactar o requerente a fim de definir o melhor possível os

documentos pedidos. Trata-se, portanto, de uma disposição que, no âmbito do acesso do público a documentos, constitui a transcrição formal do princípio da boa administração, que figura entre as garantias conferidas pela ordem jurídica comunitária nos procedimentos administrativos. O dever de assistência é, portanto, fundamental para assegurar o efeito útil do direito de acesso definido pela Decisão 2004/258 (v., por analogia, acórdão Williams/Comissão, referido no n.º 29, *supra*, n.º 74).

- ³¹ Resulta das considerações que precedem que o BCE não pode indeferir imediatamente um pedido de acesso, com o fundamento de que o documento nele visado não existe. Pelo contrário, nessa hipótese, incumbe-lhe convidar o requerente, em aplicação do artigo 6.º, n.º 2, da Decisão 2004/258, a clarificar o seu pedido e prestar-lhe assistência para o efeito, nomeadamente, indicando-lhe os documentos na sua posse e que são análogos aos visados pelo pedido de acesso ou que são susceptíveis de conter uma parte ou a totalidade das informações pretendidas. Apenas no caso de, apesar destas precisões, o requerente insistir em solicitar o acesso a um documento inexistente é que o BCE pode indeferir o pedido de acesso, por inexistência de objecto.
- ³² No caso em apreço, importa recordar que o pedido inicial do recorrente dizia respeito, designadamente, ao acesso às «bases de dados que serviram para elaborar as análises estatísticas dos relatórios» (v. n.º 4, *supra*).
- ³³ Tanto na sua carta de 23 de Julho de 2009 (v. n.º 5, *supra*) como na decisão recorrida, o BCE indeferiu este pedido, com fundamento, no essencial, em que as bases de dados a que o recorrente pedia acesso não constituem documentos na acepção da Decisão 2004/258. No entanto, não pôs de modo algum em causa a existência dessas bases de dados.

- ³⁴ É certo que, na sua argumentação resumida nos n.^{os} 20 a 23, *supra*, o BCE matizou consideravelmente esta posição. Em substância, explicou que não existiam bases de dados específicas, destinadas a servir de suporte à redacção dos relatórios, mas que dados pertinentes a este respeito constavam de um sistema informático de gestão de candidaturas, bem como das diferentes bases de dados que utiliza para a gestão do seu pessoal. Estes dados tinham sido recuperados das referidas bases de dados e servido de suporte à redacção dos relatórios.
- ³⁵ Todavia, as explicações suplementares do BCE não permitem, de forma alguma, considerar que o recorrente não dispunha de um interesse em pedir a anulação da decisão recorrida.
- ³⁶ Com efeito, a decisão recorrida baseou-se na tese, contestada pelo recorrente, segundo a qual a Decisão 2004/258 não é aplicável ao acesso às bases de dados ou aos dados nelas contidos.
- ³⁷ Se a argumentação do recorrente, em sentido contrário, devesse ser aceite e a decisão recorrida fosse anulada por este motivo, o BCE não estaria, na verdade, obrigado a facultar-lhe o acesso a bases de dados inexistentes. Todavia, nessa hipótese, caberia ao BCE convidar o recorrente, em aplicação do artigo 6.º, n.º 2, da Decisão 2004/258, a clarificar o seu pedido de acesso e prestar-lhe assistência para esse efeito, indicando-lhe, como fez, em substância, na sua argumentação resumida nos n.^{os} 20 a 23, *supra*, as bases de dados que mantinha e que eram susceptíveis de conter dados que lhe interessassem.
- ³⁸ Resulta daqui que o recorrente tem legitimidade activa e que o seu pedido de anulação é admissível.
- ³⁹ Em segundo lugar, no que se refere ao segundo pedido do recorrente, destinado a obter a condenação do BCE a «comunicar-lhe todas as bases de dados que permitiram elaborar os relatórios», resulta de jurisprudência assente que o Tribunal Geral não

pode dirigir injunções às instituições ou substituir-se a estas últimas, no âmbito da fiscalização da legalidade por ele exercida. Essa limitação da fiscalização da legalidade aplica-se em todos os domínios contenciosos de que o Tribunal Geral pode conhecer, incluindo o acesso a documentos (acórdão do Tribunal Geral de 12 de Julho de 2001, Mattila/Conselho e Comissão, T-204/99, Colect., p. II-2265, n.º 26).

- ⁴⁰ Por conseguinte, o segundo pedido do recorrente deve ser julgado inadmissível.

2. Quanto ao mérito

- ⁴¹ O recorrente invoca três fundamentos de anulação, relativos, o primeiro, a um erro de direito na medida em que a decisão recorrida se baseia numa excepção ao direito de acesso a documentos não prevista pela Decisão 2004/258, o segundo, a um erro de direito na medida em que, na decisão recorrida, o BCE considerou, incorrectamente, que as bases de dados não constituem documentos na acepção do artigo 3.º, alínea a), da referida decisão e, o terceiro, a um erro de direito na medida em que, na decisão recorrida, para recusar o acesso às bases de dados em questão, o BCE invocou, sem razão, a sobrecarga de trabalho e as dificuldades práticas que esse acesso implicaria para ele.

- ⁴² Por outro lado, nas suas alegações de intervenção, o Reino da Dinamarca, a República da Finlândia e o Reino da Suécia invocam uma violação do dever de fundamentação pela decisão recorrida. Uma vez que a violação do dever de fundamentação constitui um fundamento de ordem pública, que, se necessário, deve mesmo ser apreciado oficiosamente pelo juiz (acórdão do Tribunal de Justiça de 20 de Fevereiro de 1997, Comissão/Daffix, C-166/95 P, Colect., p. I-983, n.º 24, e acórdão do Tribunal Geral de 8 de Setembro de 2009, ETF/Landgren, T-404/06 P, Colect., p. II-2841, n.º 137),

importa, primeiramente, examinar esta questão, antes de analisar os três fundamentos invocados pelo recorrente.

Quanto à fundamentação da decisão recorrida

Argumentos das partes

⁴³ O Reino da Dinamarca, a República da Finlândia e o Reino da Suécia alegam, no essencial, que a decisão recorrida não expõe de forma suficiente os elementos em que se baseou a conclusão de que o pedido de acesso do recorrente não visa um documento na acepção da Decisão 2004/258.

⁴⁴ O BCE e a Comissão apresentaram por escrito as respectivas observações sobre a argumentação acima referida, em resposta a uma questão escrita do Tribunal. As recorrentes alegam, no essencial, que a decisão recorrida está suficientemente fundamentada, pelo que a argumentação acima referida dos intervenientes deve ser rejeitada.

Apreciação do Tribunal Geral

⁴⁵ O artigo 7.º, n.º 1, e o artigo 8.º, n.º 1, da Decisão 2004/258 dispõem que, em resposta a um pedido de acesso a um documento do BCE, este concederá acesso ao documento solicitado e facultá-lo-á ao requerente, em conformidade com o artigo 9.º daquela decisão, ou comunicar-lhe-á por escrito os motivos da sua recusa total ou parcial.

- ⁴⁶ Daqui se conclui que tanto a decisão do BCE que indefere um pedido inicial de acesso a documentos como a que indefere um pedido confirmativo devem ser fundamentadas.
- ⁴⁷ Segundo jurisprudência assente, igualmente aplicável no domínio do acesso a documentos, a fundamentação deve ser adaptada à natureza do acto em causa e deixar transparecer, de forma clara e inequívoca, o raciocínio da instituição autora do acto, por forma a permitir aos interessados conhecerem as razões da medida adoptada e ao juiz da União exercer a sua fiscalização. A exigência de fundamentação deve ser apreciada em função das circunstâncias do caso concreto, 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 cumpre os requisitos deve ser analisada à luz não apenas do seu teor mas também do seu contexto e do conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa (v. acórdão Williams/Comissão, referido no n.º 29, *supra*, n.º 94 e jurisprudência referida).
- ⁴⁸ No caso em apreço, impõe-se concluir que o BCE cumpriu a sua obrigação de comunicar ao recorrente os fundamentos da sua recusa de acesso, total ou parcial, às bases de dados a que se refere o seu pedido.
- ⁴⁹ Tanto a carta de 23 de Julho de 2009, que indefere o pedido inicial de acesso do recorrente, como a decisão recorrida indicam, no essencial, que o pedido de acesso do recorrente foi indeferido com o fundamento de que não visa um documento na aceção do artigo 3.º, alínea a), da Decisão 2004/258.

- 50 Resulta daí, mais especificamente, que, segundo o BCE, as bases de dados objecto do pedido de acesso do recorrente não constituem documentos na acepção do artigo 3.º, alínea a), da Decisão 2004/258. O BCE afirmou, a este respeito, que as versões impressas do conteúdo das bases de dados em questão já tinham constituído documentos e podido ser objecto de um pedido de acesso, mas que essas versões deixaram de existir. A sua elaboração exigiria, após um esforço de sistematização e de análise suplementar de dados, a criação de um novo documento. Esse procedimento, que implicaria uma importante sobrecarga de trabalho, não está previsto pela Decisão 2004/258 (v. n.ºs 5 e 7, *supra*).
- 51 Esta fundamentação permitiu ao recorrente compreender a justificação da recusa oposta pelo BCE ao seu pedido de acesso e impugnar esta recusa perante o juiz da União, como, de resto, fez, pelo que se deve examinar o carácter correcto ou errado dos fundamentos invocados pelo BCE para indeferir o pedido de acesso do recorrente, no âmbito da análise dos fundamentos de recurso invocados pelo recorrente.
- 52 Além disso, segundo jurisprudência assente, o dever de fundamentação constitui uma formalidade essencial que deve ser distinguida da questão do mérito da fundamentação, uma vez que este tem a ver com a legalidade substantiva do acto controvertido (v. acórdão do Tribunal Geral de 12 de Setembro de 2007, Itália/Comissão, T-239/04 e T-323/04, Colect., p. II-3265, n.º 117 e jurisprudência referida). Com efeito, o carácter eventualmente errado da fundamentação não implica que esta fundamentação não exista (v. acórdão do Tribunal Geral de 8 de Julho de 2010, Sevenier/Comissão, T-368/09 P, não publicado na ColectFP, n.º 25 e jurisprudência referida).
- 53 Há, por conseguinte, que concluir que a decisão recorrida está suficientemente fundamentada, sem prejuízo do exame do mérito dessa fundamentação, que será efectuado seguidamente. A este respeito, é oportuno começar pela apreciação do segundo fundamento, relativo a um erro de direito na medida em que, na decisão recorrida, o

BCE considerou, incorrectamente, que as bases de dados não constituem documentos na acepção do artigo 3.º, alínea a), da Decisão 2004/258.

Quanto ao segundo fundamento, relativo a um erro de direito na medida em que, na decisão recorrida, o BCE considerou, incorrectamente, que as bases de dados não constituem documentos na acepção do artigo 3.º, alínea a), da Decisão 2004/258

Argumentos das partes

⁵⁴ O recorrente, o Reino da Dinamarca, a República da Finlândia e o Reino da Suécia alegam, a título preliminar, que a interpretação do conceito de documento, para efeitos da Decisão 2004/258, deve ter em conta os princípios que inspiraram a adopção do Regulamento n.º 1049/2001 e a jurisprudência relativa à sua aplicação, tanto mais que este regulamento foi evocado no considerando 2 da referida decisão.

⁵⁵ Os intervenientes em apoio dos pedidos do recorrente consideram, além disso, que o termo «documento», definido nos mesmos moldes tanto na Decisão 2004/258 como no Regulamento n.º 1049/2001, deve ser interpretado, em ambos os casos, de maneira uniforme e lata, tendo em conta a evolução tecnológica. A República da Finlândia acrescenta que uma interpretação demasiado restritiva deste termo conduz, indirec-tamente, ao alargamento do âmbito de aplicação das diversas excepções ao direito de acesso do público a documentos, contrariamente à jurisprudência, que preconiza uma interpretação e uma aplicação estritas das referidas excepções.

- 56 O recorrente alega que a decisão recorrida está ferida de um erro de direito, por quanto o BCE considerou que uma base de dados não constitui um documento susceptível de ser objecto de um pedido de acesso ao abrigo da Decisão 2004/258. Segundo ele, na decisão recorrida, o BCE fez erradamente depender a qualificação de uma base de dados como documento, na acepção da Decisão 2004/258, da existência de uma versão impressa dessa base de dados. Ora, à luz dos termos utilizados no artigo 3.º, alínea a), da referida decisão, uma base de dados é, em si mesma, um documento. O recorrente invoca, a este respeito, o acórdão do Tribunal de Justiça de 9 de Novembro de 2004, Fixtures Marketing (C-444/02, Colect., p. I-10549, n.º 30), que apoia igualmente a sua tese, e precisa que o seu pedido de acesso visava os dados «brutos», isto é, não sujeitos a tratamento, das bases de dados pertinentes do BCE.
- 57 O recorrente acrescenta que o deferimento do seu pedido não implica de, forma alguma, a criação de um novo documento. É apenas necessário seleccionar determinadas variáveis e copiá-las, um exercício que se assemelha à fotocópia selectiva de um documento. Por outro lado, em resposta à argumentação segundo a qual um documento na acepção da Decisão 2004/258 deve apresentar um elevado grau de estabilidade, o recorrente sublinha que se trata de um critério adicional, não previsto pela definição que figura no artigo 3.º, alínea a), da referida decisão.
- 58 Embora defendendo os pedidos do recorrente que visam a anulação da decisão recorrida, cada um dos três intervenientes em apoio do recorrente adopta posições ligeiramente diferentes quanto à questão de saber se uma base de dados e os dados nela contidos constituem documentos na acepção da Decisão 2004/258.
- 59 O Reino da Dinamarca alega que uma base de dados, enquanto tal, não é um documento para efeitos das disposições relativas ao acesso a documentos, as quais apenas visam documentos individuais, existentes e bem definidos. Todavia, tudo quanto possa ser extraído de uma base de dados através de uma pesquisa normal ou de rotina, que não implique uma sobrecarga de trabalho excessiva, deve ser considerado um

documento, susceptível de ser objecto de um pedido de acesso. O Reino da Dinamarca entende, portanto, que o BCE devia ter verificado se as informações solicitadas pelo recorrente podiam ser extraídas das suas bases de dados após uma pesquisa normal e, na afirmativa, deferir o pedido de acesso do recorrente.

- ⁶⁰ O Reino da Suécia rejeita a tese contida na decisão recorrida, segundo a qual o pedido de acesso do recorrente não visava documentos. Em seu entender, o BCE estava obrigado, por força da Decisão 2004/258, a permitir o acesso aos dados armazenados electronicamente numa base de dados, a não ser que uma das excepções previstas no artigo 4.º da referida decisão se opusesse a isso. Uma vez que a disposição dos dados armazenados electronicamente é exclusivamente lógica, o facto de não estarem fisicamente dispostos por uma ordem especial não pode conduzir a uma conclusão diferente. O lugar de armazenamento dos dados em causa é igualmente indiferente.
- ⁶¹ Todavia, segundo o Reino da Suécia, os dados suprimidos de uma base de dados não podem ser visados por um pedido de acesso. Do mesmo modo, não se pode exigir que uma instituição adquira dados que não estão na sua posse, a fim de satisfazer um pedido de acesso.
- ⁶² Por outro lado, o Reino da Dinamarca e o Reino da Suécia alegam que, nas suas observações sobre a denúncia 1693/2005/PB perante o Provedor de Justiça Europeu, a própria Comissão interpretou o termo «documento» que figura no Regulamento n.º 1049/2001 no sentido de que remete igualmente para o resultado das pesquisas normais numa base de dados.
- ⁶³ A República da Finlândia entende que a decisão recorrida se baseia numa definição demasiado restritiva do termo «documento» que figura na Decisão 2004/258.

Segundo ela, este termo abrange também qualquer combinação dos dados de uma base de dados susceptível de ser produzida utilizando as ferramentas dessa base de dados. O facto, embora possível, de essa pesquisa não ser utilizada pela instituição em causa na sua actividade diária é indiferente a este respeito. Acrescenta, a título subsidiário, que, mesmo que os dados contidos numa base de dados não constituíssem documentos na acepção da referida decisão, o BCE deveria ter comunicado ao recorrente todos os documentos autónomos susceptíveis de responderem ao seu pedido de acesso.

- ⁶⁴ O recorrente, a República da Finlândia e o Reino da Suécia invocam igualmente os artigos 6.º e 9.º da Decisão 2004/258. À luz destas disposições, nem as eventuais dificuldades de identificação do documento visado por um pedido de acesso nem as dificuldades práticas, incluindo uma sobrecarga de trabalho excessiva, que uma resposta positiva a esse pedido pudesse implicar para o BCE constituem razões válidas para o indeferimento desse pedido. Isto é tanto mais verdade quanto o BCE se pode dirigir ao autor do pedido de acesso para obter esclarecimentos eventualmente necessários, a fim de chegar a um acordo amigável com ele. Em caso de necessidade, pode igualmente conceder acesso a documentos volumosos nas suas instalações.
- ⁶⁵ Por último, o recorrente contesta igualmente o argumento do BCE relativo à alegada impossibilidade de repertoriar uma base de dados num registo, como o previsto no artigo 11.º do Regulamento n.º 1049/2001. Invoca, a este respeito, a prática do Eurostat (Serviço de Estatística da União Europeia), que propõe o acesso em linha a várias séries estatísticas.
- ⁶⁶ Em primeiro lugar, o BCE recorda que não está sujeito nem ao artigo 255.º CE nem ao Regulamento n.º 1049/2001. A Decisão 2004/258 faz efectivamente referência ao artigo 1.º UE e à declaração conjunta relativa ao referido regulamento. Todavia, essa decisão constitui uma medida adoptada ao abrigo dos estatutos do Sistema Europeu de Bancos Centrais e do BCE, bem como do artigo 23.º do seu regulamento interno. Assim, embora sejam utilizados termos semelhantes no Regulamento n.º 1049/2001

e na Decisão 2004/258, o objectivo da referida decisão não é estender a aplicação do referido regulamento aos seus documentos. Segundo o BCE, devia atribuir-se aos termos dessa decisão, portanto, um significado compatível com os objectivos do regime especial de acesso do público aos seus documentos.

- ⁶⁷ Por outro lado, o BCE e a Comissão observam que o acórdão Fixtures Marketing, referido no n.º 56, *supra*, invocado pelo recorrente, diz respeito à interpretação da Directiva 96/9/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Março de 1996, relativa à protecção jurídica das bases de dados (JO L 77, p. 20). Esse acórdão era, portanto, desprovido de relevância para o presente processo, que diz respeito à interpretação da Decisão 2004/258. O BCE recorda, além disso, que o recorrente não invocou uma excepção de ilegalidade da referida decisão, a qual goza, em qualquer caso, de uma presunção de legalidade.
- ⁶⁸ Contrariamente ao BCE, a Comissão considera que, tendo em conta a referência ao Regulamento n.º 1049/2001, que consta da Decisão 2004/258, e à identidade das definições do termo «documento», contida nos referidos textos, a interpretação da definição que figura no artigo 3.º desta decisão deve ser conciliável com o texto e o sistema do referido regulamento.
- ⁶⁹ Em segundo lugar, o BCE expõe algumas considerações relativas às características de um documento na acepção do artigo 3.º, alínea a), da Decisão 2004/258. Uma vez que a definição prevista por esta disposição visa «qualquer conteúdo», o seu objectivo é englobar o maior número possível de elementos do mundo real. Por outro lado, a forma de armazenamento do conteúdo em questão, electrónica ou outra, não tem importância. Por fim, um «elemento» deve ser considerado um documento na acepção desta definição, se tiver sido preparado ou criado pelo BCE ou estiver simplesmente na posse dele.

- 70 Segundo o BCE e a Comissão, a definição do termo «documento» que figura na Decisão 2004/258 deve ser considerada no contexto das outras disposições da referida decisão, designadamente dos seus artigos 6.º e 9.º, e ser objecto de uma «interpretação sistemática». Resulta destes dois últimos artigos que os documentos visados por esta decisão devem poder ser enviados ao requerente, enquanto tais, sem intervenção no seu conteúdo ou na sua forma, existir enquanto documentos autónomos e concretos, sem terem de ser criados, e apresentar-se sob uma forma suficientemente estável para ter um «conteúdo». É este o caso, nomeadamente, de um texto contido num pedaço de papel ou num documento electrónico.
- 71 Além disso, o BCE sustenta que a interpretação do termo «documento» que figura na Decisão 2004/258 deve ser conforme à finalidade da referida decisão, a saber, permitir ao BCE realizar uma análise do prejuízo potencial da comunicação de um documento a um membro do público e determinar, assim, se uma das excepções enunciadas no artigo 4.º dessa decisão obsta a essa comunicação. Esta finalidade também confirma a tese segundo a qual o termo «documento» pressupõe uma certa estabilidade e um carácter concreto do elemento em causa, com exclusão de um elemento cujo conteúdo está sujeito a alterações constantes ou *ad hoc*.
- 72 Por último, o BCE alega que nem a Decisão 2004/258 nem, de modo mais geral, o direito da União prevêem um direito de acesso do público às informações. O termo «documento» que figura na referida decisão não pode, por conseguinte, ser interpretado num sentido que conduza ao reconhecimento, de facto, desse direito.
- 73 Em terceiro lugar, o BCE e a Comissão alegam que as bases de dados visadas pelo pedido de acesso do recorrente não constituem documentos na acepção da Decisão 2004/258. Primeiro, a afirmação do recorrente segundo a qual, na decisão recorrida, se concluiu que apenas as versões impressas de uma base de dados constituem documentos baseia-se numa interpretação demasiado simplista da referida decisão. As bases de dados visadas pelo pedido de acesso do recorrente não são nem um registo

nem uma compilação de documentos e apresentam carácter não documental, diversamente de uma base de dados documental, como a base de dados EUR-Lex. Os dados contidos nessas bases de dados só podem ser utilizados para produzir documentos «internos» com um objectivo específico, por intermédio das ferramentas de recolha e de sistematização disponíveis para as próprias bases de dados. O BCE considera, por conseguinte, que as informações contidas nas suas bases de dados não podem, enquanto tais, ser fornecidas ao recorrente. Seria necessário criar um novo documento para satisfazer o seu pedido. Ora, isso excederia o âmbito da Decisão 2004/258. Por outro lado, o recorrente não explicou as razões pelas quais as bases de dados visadas pelo seu pedido constituíam documentos.

⁷⁴ A Comissão alega, no mesmo contexto, que, com o seu pedido, o recorrente pretendia obter o acesso às bases de dados enquanto tais. Ora, além de informações, estas bases de dados contêm, nomeadamente, o *software* necessário ao seu funcionamento, ferramentas de pesquisa bem como ligações lógicas e sistémicas. O pedido de acesso do recorrente tinha, portanto, um alcance mais amplo do que um simples acesso a documentos. Na realidade, o recorrente pretendia obter o acesso a uma ferramenta que lhe permitisse elaborar os seus próprios documentos, segundo os critérios de pesquisa da sua escolha.

⁷⁵ Segundo, o BCE e a Comissão alegam que as bases de dados visadas pelo pedido de acesso do recorrente não apresentam a estabilidade de conteúdo necessária para serem qualificadas de documentos. Com efeito, o seu conteúdo evolui constantemente, com a introdução ou a supressão de informações. A Comissão observou igualmente, no mesmo contexto, que os termos «elaborado [...] ou na posse» e «emanado», utilizados, respectivamente, no artigo 3.º, alínea a), e no artigo 5.º da Decisão 2004/258, confirmam esta tese. Acontece o mesmo com as referências a um «documento muito extenso» ou a «um elevado número de documentos», no artigo 6.º, n.º 3, no artigo 7.º,

n.º 3, e no artigo 8.º, n.º 2, da referida decisão. Estas indicações quantitativas pressupõem um conteúdo estável, suscetível de ser individualizado.

- ⁷⁶ Terceiro, o BCE e a Comissão alegam que reconhecer que as bases de dados em causa no presente processo constituem documentos suscetíveis de ser objecto de um pedido de acesso implicava diversas dificuldades de ordem prática. Desde logo, o exame concreto e individual de cada documento visado pelo pedido de acesso que é exigido pela jurisprudência implica a existência de um documento estável e identificável e é, portanto, impossível, no caso de uma base de dados cujo conteúdo evolua em permanência.
- ⁷⁷ Em seguida, é impossível verificar se uma das excepções previstas no artigo 4.º da Decisão 2004/258 obsta ao acesso solicitado, designadamente na hipótese de uma base de dados que inclui um grande número de dados pessoais.
- ⁷⁸ Por último, as medidas previstas pelo Regulamento n.º 1049/2001 e destinadas a facilitar o exercício do direito de acesso, como os registos de documentos ou a publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*, confirmam que o legislador visou especificamente os documentos individuais, com exclusão das bases de dados como as do caso em apreço. O facto de a Decisão 2004/258 não prever a criação de um registo de documentos análogo ao previsto no artigo 11.º do Regulamento n.º 1049/2001 não pode conduzir a uma conclusão em sentido contrário.
- ⁷⁹ Quarto, o BCE e a Comissão invocam o relatório do Provedor de Justiça sobre o acesso do público às bases de dados da União Europeia, de 10 de Dezembro de 2008, o «Livro Verde» da Comissão, intitulado «Acesso do público aos documentos na posse das instituições da Comunidade Europeia — Análise da situação» [COM (2007) 185 final], a Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão [COM (2008) 229 — final COD 2008/0090] e o Relatório da Comissão sobre

a aplicação dos princípios do Regulamento n.º 1049/2001 [COM (2004) 45 final], que corroboram todos a tese de que as bases de dados não são documentos para efeitos das disposições relativas ao acesso a documentos.

- 80 A Comissão sustenta que a génese do Regulamento n.º 1049/2001 também confirma a tese de que uma base de dados não pode ser considerada um documento na acepção deste regulamento e na acepção da Decisão 2004/258. Em apoio das suas afirmações, refere uma série de documentos anteriores à adopção do referido regulamento.
- 81 O BCE alega, além disso, que foi precisamente por os dados contidos nas suas bases de dados não constituírem documentos que elaborou os relatórios, a fim de dar cumprimento à sua obrigação, reconhecida pela jurisprudência (acórdão do Tribunal Geral de 25 de Abril de 2007, WWF European Policy Programme/Conselho, T-264/04, Colect., p. II-911, n.º 61), de elaborar e conservar documentação relativa às suas actividades.

Apreciação do Tribunal Geral

— O conceito de base de dados

- 82 Importa observar que todas as partes evocam, na sua argumentação, o conceito de base de dados, sem, porém, fornecerem uma definição do mesmo. É, portanto, necessário começar o exame do presente fundamento pela análise deste conceito.

- 83 A este respeito, há que observar, como alega acertadamente o BCE (v. n.º 67, *supra*), que, apesar de ser relevante apenas para efeitos da aplicação da directiva em causa, a definição do conceito de base de dados que consta do artigo 1.º, n.º 2, da Directiva 96/9 pode servir como fonte de inspiração. Isto é ainda mais assim quando, na audiência, embora tenha mantido a sua tese de que a Directiva 96/9 não é aplicável no presente processo, o BCE confirmou, em resposta a uma questão do Tribunal, que, «do ponto de vista informático», as suas bases de dados em causa no presente processo se integram efectivamente na definição acima referida, o que ficou exarado na acta da audiência.
- 84 O artigo 1.º, n.º 2, da Directiva 96/9 define uma base de dados como «uma colectânea de obras, dados ou outros elementos independentes, dispostos de modo sistemático ou metódico e susceptíveis de acesso individual por meios electrónicos ou outros».
- 85 Como salientou o Tribunal de Justiça no seu acórdão Fixtures Marketing, referido no n.º 56, *supra* (n.os 29 e 30), a qualificação de base de dados está subordinada, em primeiro lugar, à existência de uma colectânea de «elementos independentes», isto é, elementos dissociáveis uns dos outros, sem que o valor do seu conteúdo informativo, literário, artístico, musical ou outro seja por isso afectado. A Comissão pressupõe, em seguida, que os elementos independentes constitutivos desta colectânea estejam dispostos de modo sistemático ou metódico e sejam individualmente acessíveis de uma maneira ou de outra. Sem exigir que esta disposição sistemática ou metódica seja fisicamente visível, esta condição implica que a colectânea figure num suporte fixo, de qualquer natureza, e comporte um meio técnico, como um processo electrónico, electromagnético ou electro-óptico, ou qualquer outro meio, como um índice geral, um índice remissivo, um plano ou um modo de classificação especial, que permita a localização de qualquer elemento nela contido.

- 86 Esta segunda condição permite distinguir a base de dados na acepção da Directiva 96/9, caracterizada por um meio que permite encontrar nela cada um dos seus elementos constitutivos, de uma colecção de elementos que fornece informações, mas é desprovida de qualquer meio de tratamento dos elementos individuais que a compõem (acórdão Fixtures Marketing, referido no n.º 56, *supra*, n.º 31).
- 87 Com base nesta análise, o Tribunal de Justiça concluiu que o conceito de base de dados na acepção do artigo 1.º, n.º 2, da Directiva 96/9 abrange qualquer colectânea que inclua obras, dados ou outros elementos dissociáveis uns dos outros, sem que o valor do seu conteúdo seja por isso afectado, e que contenha um método ou um sistema, de qualquer natureza, que permita encontrar cada um dos seus elementos constitutivos (acórdão Fixtures Marketing, referido no n.º 56, *supra*, n.º 32).
- Análise da definição do termo «documento» que figura no artigo 3.º, alínea a), da Decisão 2004/258
- 88 Há que analisar os diferentes elementos da definição do termo «documento» que figura no artigo 3.º, alínea a), da Decisão 2004/258. A este respeito, importa salientar, primeiro, que resulta, implícita mas claramente, dos termos «suporte», «documento», «registo», «elaborado» e «na posse», utilizados nessa definição, que se teve em vista um conteúdo conservado, susceptível de reprodução ou de consulta posteriores à sua produção. Os elementos que não são guardados não constituem, portanto, documentos, mesmo que sejam conhecidos do BCE.
- 89 Assim, se as declarações feitas no decurso de uma reunião de membros do pessoal do BCE não forem nem registadas por um dispositivo de registo sonoro ou audiovisual nem exaradas em ata não se pode falar de um documento, susceptível de ser objecto de um pedido de acesso, mesmo que os participantes da reunião em questão

se recordem exactamente do conteúdo dos seus debates (v., neste sentido e por analogia, acórdão WWF European Policy Programme/Conselho, referido no n.º 81, *supra*, n.ºs 76 a 78).

- ⁹⁰ Segundo, resulta da definição que figura no artigo 3.º, alínea a), da Decisão 2004/258 que a natureza do suporte de armazenamento de um conteúdo é indiferente, no que respeita à questão de saber se esse conteúdo constitui ou não um documento. Assim, pode tratar-se quer de um tipo de suporte tradicional, como o papel, quer de suportes mais sofisticados, como os diferentes dispositivos de armazenamento electrónico (disco rígido, *chip* de memória electrónico, etc.) ou os diferentes suportes utilizados para os registos sonoros, visuais ou audiovisuais (CD, DVD, cassetes de vídeo, etc.). Qualquer novo meio de armazenamento ou de registo a desenvolver eventualmente no futuro já estará, em princípio, abrangido pela definição em causa.
- ⁹¹ Terceiro, o teor do artigo 3.º, alínea a), da Decisão 2004/258 visa «qualquer conteúdo». Por outras palavras, o tipo e a natureza do conteúdo armazenado também são indiferentes. Com efeito, admitir todos os tipos de suporte implica necessariamente a admissão de todos os conteúdos susceptíveis de armazenamento nos diferentes suportes admitidos. Assim, um documento, na acepção da definição que figura na referida decisão, pode conter palavras, números ou qualquer outro tipo de símbolo, mas igualmente imagens e registos sonoros, como as declarações de um orador, ou visuais, como um filme.
- ⁹² A única limitação relativa ao conteúdo susceptível de estar abrangido pela definição que figura no artigo 3.º, alínea a), da Decisão 2004/258 é a condição segundo a qual o referido conteúdo se deve referir às políticas, às actividades ou às decisões do BCE.

93 Quarto, pelos mesmos motivos, pode deduzir-se da definição do termo «documento» que figura no artigo 3.º, alínea a), da Decisão 2004/258 que a dimensão, a duração, a importância ou a apresentação de um conteúdo são irrelevantes no que diz respeito à questão de saber se esse conteúdo está ou não abrangido pela referida definição.

94 Assim, há que concluir que um documento, na acepção da Decisão 2004/258, pode ser um livro de algumas centenas de páginas ou «um pedaço de papel» (segundo os termos utilizados pelo BCE num argumento resumido no n.º 70, *supra*) contendo apenas uma palavra ou um número, por exemplo, um nome ou um número de telefone. Do mesmo modo, um documento pode igualmente consistir num texto, como uma carta ou um memorando, mas igualmente num quadro, num catálogo ou numa lista, como uma lista telefónica, uma lista de preços ou uma lista de peças sobresselentes.

— Objecto do pedido de acesso do recorrente

95 Como resulta das considerações expostas nos n.ºs 82 a 87, *supra*, o conceito de base de dados não visa unicamente o conjunto dos dados contidos numa base dessa natureza, mas igualmente o meio técnico de que a mesma está equipada, que permite a disposição sistemática ou metódica dos referidos dados, bem como a respectiva recuperação de forma direcionada e individual.

96 Contudo, não se pode deixar de observar que, nem nos seus pedidos de acesso inicial e confirmativo nem nos seus articulados no Tribunal Geral, o recorrente fez claramente a distinção entre os dados contidos numa base de dados e a base de dados em si mesma, a qual constitui, como acaba de ser realçado, um conceito com um alcance mais lato.

- 97 Com efeito, enquanto, no pedido inicial (v. n.º 4, *supra*), o demandante se refere às «bases de dados que serviram para elaborar as análises estatísticas dos relatórios», no seu pedido confirmativo (v. n.º 6, *supra*), indicou que «os dados solicitados [consistiam] efectivamente em conteúdo, armazenado sob forma electrónica (as “bases” de dados) e elaborado pelo BCE». Deu assim a impressão de que o seu pedido de acesso visava unicamente os dados contidos numa base de dados do BCE. Parece também utilizar a expressão «base de dados» como um nome colectivo para designar os dados nela contidos, abstraindo totalmente dos seus elementos estruturais.
- 98 Além disso, enquanto, no título do presente fundamento na petição inicial, o recorrente se refere ao «carácter de “documento” da base de dados», na réplica, afirma, por um lado, que uma base de dados é «“conteúdo” ao mesmo tempo que “contém”» e, por outro, que o seu pedido de acesso apenas visava «dados brutos».
- 99 As explicações dadas pelo recorrente em resposta a uma pergunta do Tribunal na audiência também não conseguiram dissipar a confusão resultante dessa imprecisão terminológica. Interrogado sobre a questão de saber se o seu pedido de acesso visava unicamente os dados contidos numa base de dados do BCE ou se devia ser entendido no sentido de que visava igualmente outros elementos dessa base que lhe competia precisar, o recorrente indicou que já tinha efectivamente recorrido a uma «base de dados», ao procurar obter, «por exemplo, um quadro com indicações relativas ao recrutamento e à mobilidade do pessoal». Referiu que, se essa base de dados existisse, pretendia receber uma «fotocópia» dela e acrescentou que esperava receber «essa base de dados, essa compilação». Prossseguiu indicando que, se o BCE não tivesse «esse quadro, essa compilação», deveria certamente haver fichas do pessoal, que podia ter explorado. Interrogado sobre a questão de saber se, à luz das suas explicações, era correcto concluir que uma fotocópia lhe teria bastado e que não pedia, por conseguinte, as ferramentas de uma base de dados, respondeu que, «num primeiro tempo», uma fotocópia teria efectivamente sido suficiente, mas que, a seguir, teria,

eventualmente, necessidade das ferramentas disponíveis para a base de dados. Todas estas declarações ficaram exaradas na ata da audiência.

¹⁰⁰ Quanto às outras partes no presente processo, referem-se, na sua argumentação, tanto aos dados contidos numa base de dados como a uma base de dados «enquanto tal».

¹⁰¹ Tendo igualmente em conta as explicações avançadas pelo recorrente na audiência, há que considerar que o pedido de acesso do recorrente visava, pelo menos, o acesso à totalidade dos elementos contidos numa ou em várias bases de dados do BCE, sem se dever necessariamente excluir que visava ainda outros elementos destas bases de dados. Nestas condições, há que examinar, numa primeira fase, se este conjunto de dados constitui um documento na acepção do artigo 3.º, alínea a), da Decisão 2004/258, devendo a questão de saber se outros elementos dessa base de dados podem também ser objecto de um pedido de acesso a documentos apenas ser abordada, se necessário, numa segunda fase.

— A qualificação da totalidade dos dados contidos numa base de dados como documento na acepção do artigo 3.º, alínea a), da Decisão 2004/258

¹⁰² Há que salientar, como resulta das considerações expostas nos n.ºs 82 a 87, *supra*, que entre as características de uma base de dados figuram, por um lado, a existência de um conteúdo de qualquer natureza (informativo, literário, artístico, musical ou outro) e, por outro, a existência de um suporte fixo, de qualquer natureza, em que esse conteúdo está armazenado.

- 103 Impõe-se, portanto, concluir que o conjunto dos dados contidos numa base de dados na acepção do artigo 1.º, n.º 2, da Directiva 96/9 apresenta as duas características essenciais de um documento na acepção do artigo 3.º, alínea a), da Decisão 2004/258, uma vez que os dados constituem um conteúdo armazenado num suporte. Esta conclusão também é válida para os dados contidos nas bases de dados do BCE que estão em causa no presente processo, os quais, na medida em que dizem respeito às actividades do BCE, entram, como já foi salientado, na definição acima referida.
- 104 Todavia, com a sua argumentação resumida no n.º 73, *supra*, o BCE e a Comissão sustentam, no essencial, que uma base de dados não é um documento na acepção do artigo 3.º, alínea a), da Decisão 2004/258 e que, por conseguinte, os dados nela contidos não podem, pelo simples facto da sua inclusão na base em questão, ser considerados como documentos.
- 105 Nem o BCE nem a Comissão explicaram em que é que consiste, segundo eles, um documento na acepção do artigo 3.º, alínea a), da Decisão 2004/258 e as razões pelas quais os dados contidos numa base de dados não podem ser visados por um pedido de acesso. A distinção que a Comissão procura estabelecer entre as bases de dados de carácter documental, como a base de dados EUR-Lex, e as bases de dados que não apresentam esse carácter suscita as mesmas interrogações.
- 106 Embora isso não seja mencionado pelo BCE e pela Comissão, a sua argumentação, analisada no n.º 105, *supra*, parece basear-se na premissa de que, considerado individualmente, um dado não é um «conteúdo» de dimensão ou de natureza suficientes para constituir um documento na acepção da Decisão 2004/258 ou na acepção do Regulamento n.º 1049/2001.
- 107 Se essa premissa fosse aceite, tendo em conta as características das bases de dados evocadas no n.º 87, *supra*, seria possível sustentar que uma base de dados pode,

quando muito, incluir documentos que vão além de simples dados. Com efeito, os elementos que compõem uma base de dados dessa natureza, isto é, os dados, são independentes uns dos outros. Esses dados também não apresentam, regra geral, uma configuração estática e imutável, podendo, através da utilização de meios técnicos ou outros, disponíveis, ser apresentados em múltiplas combinações diferentes. Se se admitisse que cada um destes elementos não é necessariamente um documento e, além disso, se não existisse nenhuma combinação fixa entre alguns deles, susceptível de constituir um documento, seria lógico concluir que a massa de dados contidos numa base de dados não é, no seu conjunto, um «documento».

- ¹⁰⁸ Todavia, impõe-se concluir que a premissa mencionada no n.º 106, *supra*, não tem apoio na letra da definição que figura no artigo 3.º, alínea a), da Decisão 2004/258, segundo a qual «qualquer conteúdo» pode constituir um documento. Como já foi salientado (v. n.ºs 93 e 94, *supra*), os termos utilizados na referida definição implicam necessariamente que mesmo um conteúdo de dimensão minúscula, por exemplo, uma única palavra ou um número, se estiver armazenado (por exemplo, escrito num pedaço de papel), é suficiente para constituir um documento.
- ¹⁰⁹ Além disso, há que ter em conta o facto de que aceitar essa premissa colocaria a questão de saber qual a dimensão de conteúdo necessária para constituir um documento na acepção da Decisão 2004/258. Por outras palavras, se se desse aceitar, por exemplo, que um número ou uma só palavra não são suficientes para esse efeito, importa determinar se é necessário exigir uma frase, um parágrafo inteiro ou um texto de dimensão muito mais significativa. Uma vez que o autor da referida decisão decidiu não fixar, na definição que figura no artigo 3.º, alínea a), dessa decisão, um limite mínimo para a dimensão de conteúdo exigida, esta tarefa não pode recair no juiz da União.
- ¹¹⁰ Por outro lado, a aceitação da premissa mencionada no n.º 106, *supra*, implica que se exclua da definição do termo «documento» que figura no artigo 3.º, alínea a), da

Decisão 2004/258 qualquer conjunto de elementos de pequena dimensão, quando estes elementos sejam independentes, isto é, dissociáveis uns dos outros, sem que o seu valor seja por isso afectado. Assim, uma lista de preços, uma lista de peças sobresselentes ou mesmo uma lista telefónica também não deveriam ser consideradas «documentos», na medida em que não constituem um texto suscetível de ser lido na íntegra, mas servem sobretudo para ser consultadas pontualmente a fim de localizar uma informação precisa, de pequena dimensão, como o preço de determinado produto ou o número de telefone de certa pessoa. Todavia, nem o BCE nem a Comissão parecem sustentar que as listas não constituem documentos na acepção da Decisão 2004/258.

¹¹¹ Finalmente, na premissa mencionada no n.º 106, *supra*, não é tido em conta o facto de que o significado de um dado constante de uma base de dados não reside apenas na sua dimensão, eventualmente minúscula, mas também nas suas relações múltiplas, directas ou indirectas, com os outros dados constantes da mesma base de dados. Com efeito, são precisamente estas relações que permitem ao conteúdo de uma base de dados estar «disposto de modo sistemático ou metódico», segundo os termos utilizados no acórdão Fixtures Marketing, referido no n.º 56, *supra* (n.º 30). Assim, mesmo um pequeno número de dados extraídos de uma base de dados pode veicular uma ou várias informações úteis, quando, regra geral, um pedaço de texto retirado do seu contexto perde significado.

¹¹² A consideração precedente permite igualmente rejeitar o argumento relativo ao carácter alegadamente incompreensível de um conjunto de dados extraídos de uma base de dados, evocado pelo BCE e pela Comissão na audiência.

¹¹³ Interrogado sobre a questão de saber se esse argumento devia ser entendido no sentido de que, para constituir um documento na acepção da Decisão 2004/258, um conteúdo armazenado num suporte deve ser comprehensível, o BCE respondeu que não se tratava de um «critério isolado», mas de «algo que deve ser entendido no contexto do documento». Acrescentou que, mesmo que não tenha de ser comprehensível em si

mesmo, um conteúdo tem de estar integrado num documento compreensível para o requerente de acesso, uma vez que o legislador não pode ter pretendido instituir um regime que permita pedir documentos incomprensíveis.

¹¹⁴ Em resposta à mesma questão, a Comissão observou que o carácter compreensível do documento objecto do pedido de acesso está de algum modo «subjacente» na sua interpretação do artigo 3.º, alínea a), da Decisão 2004/258, mas, juridicamente, não é o elemento importante. O elemento importante consiste, segundo ela, no facto de o conteúdo de uma base de dados não documental não corresponder ao resultado de uma pesquisa, uma vez que se trata de dois conteúdos diferentes. O conceito de conteúdo ou o de dados brutos não tem sentido para uma base de dados não documental. É necessário um trabalho de extração, para fazer corresponder os dados a determinada classificação, o que tem como resultado passar de um conteúdo para outro. Por conseguinte, segundo a Comissão, se o conteúdo bruto for incomprensível, é a alteração do conteúdo e, portanto, a criação de um novo documento que retiram um pedido como o que está em causa no presente processo do âmbito de um pedido de acesso a um documento preexistente identificável. Estas declarações do BCE e da Comissão ficaram exaradas na ata da audiência.

¹¹⁵ Esta argumentação do BCE e da Comissão não pode, porém, ser acolhida. Antes de mais, importa referir, como aqueles reconhecem implicitamente, que o teor do artigo 3.º, alínea a), da Decisão 2004/258 não prevê nenhum critério baseado na inteligibilidade do conteúdo armazenado. De resto, instituir esse critério exige que se especifique a perspectiva a partir da qual deve ser apreciada a inteligibilidade do conteúdo. Com efeito, um conteúdo pode ter significado para determinadas pessoas e ser incomprensível para outras.

¹¹⁶ Em todo o caso, à luz da conclusão enunciada no n.º 111, *supra*, o BCE e a Comissão não tiveram razão em sustentar, implícita mas claramente, que o conjunto de dados contidos numa base de dados constitui uma massa desprovida de significado. Com efeito, os referidos dados não são armazenados de forma aleatória e desordenada,

mas segundo um esquema de classificação preciso, o qual, pela sua complexidade, permite a criação de relações múltiplas entre esses dados.

¹¹⁷ Assim, contrariamente ao que alega a Comissão, não é no momento da sua extração da base de dados que estes são dispostos segundo determinada classificação. Essa disposição existe desde a criação da referida base de dados e da inserção de cada dado nela. É sempre possível extraír todos os dados contidos numa base de dados e apresentá-los de forma compreensível. O esquema de classificação da base de dados, se for suficientemente complexo, pode até permitir diferentes apresentações de todos os dados contidos na referida base, que variam segundo o critério de classificação adoptado (classificação alfabética, por ordem crescente ou decrescente, etc.). É verdade que uma apresentação de todos os dados contidos numa base de dados que comporte um número considerável de dados pode, pela sua dimensão, causar dificuldades na localização de uma informação pontual, oculta entre uma multiplicidade de informações semelhantes. Contudo, isso de modo algum significa que essa apresentação seja «incompreensível».

¹¹⁸ As considerações precedentes militam, portanto, todas a favor da conclusão segundo a qual o conjunto dos dados contidos numa base de dados do BCE constitui um documento na acepção do artigo 3.º, alínea a), da Decisão 2004/258 e pode, por conseguinte, ser objecto de um pedido de acesso com base nessa decisão.

— Alegadas dificuldades práticas de um direito de acesso às bases de dados de uma instituição

¹¹⁹ Importa examinar se as eventuais dificuldades práticas de um direito de acesso às bases de dados de uma instituição, invocadas pelo BCE e pela Comissão, podem

justificar uma interpretação diferente do artigo 3.º, alínea a), da Decisão 2004/258, que exclua do conceito de «documento» os dados contidos numa base de dados do BCE. A este respeito, serão sucessivamente examinados os argumentos relativos à alegada sobrecarga de trabalho resultante do reconhecimento desse direito, à alegada falta de estabilidade do conteúdo de uma base de dados, ao carácter eventualmente sensível ou confidencial dos dados contidos nessa base de dados e às pretensas dificuldades de incluir uma base de dados num registo de documentos como o previsto no artigo 11.º do Regulamento n.º 1049/2001.

¹²⁰ A este respeito, há que referir, primeiro, que nada indica que a aplicação do artigo 9.º, n.º 1, da Decisão 2004/258 aos dados contidos numa base de dados possa colocar problemas de importância significativa. Em princípio, deve ser sempre possível a consulta, pelo interessado, de uma base de dados do BCE nas instalações deste e, se necessário, por intermédio ou sob a vigilância de um membro do seu pessoal. Além disso, não se deve excluir *a priori* que o conteúdo integral de uma base de dados possa ser comunicado ao interessado sob a forma de uma cópia em formato electrónico, nomeadamente quando se trata de uma base de dados de pequena dimensão.

¹²¹ No entanto, há que recordar que o Tribunal Geral já teve oportunidade de esclarecer, a propósito do Regulamento n.º 1049/2001, que importa ter em conta a possibilidade de um requerente apresentar, com base nesse regulamento, um pedido que exija uma sobrecarga de trabalho susceptível de paralisar substancialmente o bom funcionamento da instituição destinatária desse pedido. O Tribunal Geral considerou que, nesse caso, o direito da instituição de procurar obter um «acordo equitativo» com o requerente, em aplicação do artigo 6.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001, reflectia a possibilidade de tomar em conta, ainda que de forma particularmente limitada, a necessidade de conciliar os interesses do requerente com os da boa administração. O Tribunal Geral concluiu que uma instituição devia, portanto, reservar-se a possibilidade de ponderar, por um lado, o interesse do acesso do público aos documentos e,

por outro, a sobrecarga de trabalho que daí decorre, a fim de preservar, em casos específicos, o interesse da boa administração (acórdãos do Tribunal Geral de 13 de Abril de 2005, Verein für Konsumenteninformation/Comissão, T-2/03, Colect., p. II-1121, n.^{os} 101 e 102, e Williams/Comissão, referido no n.^o 29, *supra*, n.^o 85).

- ¹²² O Tribunal Geral precisou, porém, que esta faculdade continuava a ser excepcional, tendo em conta, designadamente, que o facto de ter em conta a sobrecarga de trabalho exigida pelo exercício do direito de acesso e o interesse do requerente não é, em princípio, relevante para alterar o exercício do referido direito. Além disso, na medida em que o direito de acesso a documentos na posse das instituições constitui uma solução de princípio, é à instituição que invoca uma excepção relacionada com o carácter desrazoável da tarefa exigida pelo pedido que incumbe o ónus da prova da sua amplitude (acórdãos Verein für Konsumenteninformation/Comissão, referido no n.^o 121, *supra*, n.^{os} 103, 108 e 113, e Williams/Comissão, referido no n.^o 29, *supra*, n.^o 86).
- ¹²³ Estas considerações são transponíveis, por analogia, quando se trata da aplicação da Decisão 2004/258. Por um lado, o artigo 6.^º, n.^º 3, da referida decisão é idêntico ao artigo 6.^º, n.^º 3, do Regulamento n.^º 1049/2001. Por outro, o artigo 7.^º, n.^º 4, dessa decisão dispõe que o n.^º 1 do mesmo artigo, relativo ao processamento dos pedidos iniciais, não é aplicável em caso de pedidos «excessivos ou abusivos».
- ¹²⁴ Deve, portanto, concluir-se que a dimensão eventualmente considerável do conjunto dos dados contidos numa base de dados não constitui um argumento útil para lhes ser recusada a qualidade de documento na acepção do artigo 3.^º, alínea a), da Decisão 2004/258, uma vez que a jurisprudência já admitiu a possibilidade de um pedido de acesso a documentos implicar, devido à extensão do seu objecto, uma sobrecarga de trabalho considerável para o seu destinatário, bem como a solução a adoptar num caso excepcional dessa natureza.

- 125 Segundo, a alegada falta de estabilidade de uma base de dados, evocada pelo BCE e pela Comissão na sua argumentação, também não permite concluir que o conteúdo dessa base de dados não possa constituir um documento na acepção do artigo 3.º, alínea a), da Decisão 2004/258.
- 126 A este respeito, há que salientar que, na verdade, para ser armazenado num suporte, um conteúdo deve apresentar um grau mínimo de estabilidade. Um conteúdo que tenha uma presença apenas instantânea num dispositivo técnico não preenche este requisito. Assim, conversas trocadas entre dois interlocutores através de uma linha telefónica ou imagens captadas por uma câmara de vigilância e projectadas num ecrã não constituem um documento na acepção do artigo 3.º, alínea a), da Decisão 2004/258. A sua presença no dispositivo técnico em causa (respectivamente, a linha telefónica ou o ecrã de projecção) dura apenas um momento e, por conseguinte, não se pode tratar de conteúdo armazenado num suporte.
- 127 Todavia, a partir do momento em que um conteúdo é armazenado pelo BCE num suporte adequado, constitui um documento na acepção do artigo 3.º, alínea a), da Decisão 2004/258, susceptível de ser objecto de um pedido de acesso. O facto de esse conteúdo poder vir a ser modificado posteriormente é, a este respeito, indiferente. Para voltar à hipótese de uma câmara de vigilância que transmite imagens, se estiver associada a um dispositivo que registe automaticamente as imagens transmitidas durante os últimos 30 dias, esse registo constitui, incontestavelmente, um documento susceptível de ser objecto de um pedido de acesso. O facto de, diariamente, as imagens com mais de 30 dias serem suprimidas do sistema, para serem substituídas por imagens mais recentes, não é suficiente para levar a uma conclusão contrária.
- 128 Manifestamente, um pedido de acesso não pode visar nem um conteúdo futuro e, portanto, ainda não registado, dado que se trata de um documento que não existe no momento do pedido, nem um conteúdo que, embora registado no passado, tenha sido suprimido antes da introdução do pedido.

- 129 No que se refere, mais concretamente, ao conteúdo suprimido, há que concluir que o mesmo não está na posse do BCE, na acepção do artigo 3.º, alínea a), da Decisão 2004/258, se este não puder ter acesso a esse conteúdo no âmbito da utilização normal do dispositivo de registo onde o referido conteúdo estava armazenado. O facto de um especialista poder, através de meios técnicos que saem do âmbito de uma utilização normal, restaurar num suporte de armazenamento na posse do BCE um conteúdo suprimido desse suporte não é suficiente para concluir que o BCE está na posse desse conteúdo.
- 130 Por outras palavras, pode exigir-se ao BCE, quando confrontado com um pedido de acesso apresentado ao abrigo da Decisão 2004/258, que efectue uma pesquisa entre o conteúdo actual dos vários suportes de armazenamento em sua posse, a fim de localizar o objecto desse pedido, mas, em contrapartida, não lhe pode ser exigido, para efeitos dessa pesquisa, que restaure um conteúdo anteriormente suprimido.
- 131 Ao invés, como alega acertadamente o Reino da Suécia, deve considerar-se que um conteúdo armazenado num prestador de serviços externo por conta do BCE, que esteja, a qualquer momento, à sua disposição, se encontra na posse do BCE, na acepção do artigo 3.º, alínea a), da Decisão 2004/258.
- 132 As considerações precedentes podem ser aplicadas sem dificuldades especiais aos dados contidos nas bases de dados. A este respeito, importa salientar, desde já, que uma base de dados de conteúdo estável, não susceptível de modificação, é perfeitamente possível. Por exemplo, a base de dados relativa às expedições do carbonato de cálcio precipitado e de carbonato de cálcio moído efectuadas entre 2002 e 2004 pelos principais fornecedores do Espaço Económico Europeu, de que se fala no acórdão do Tribunal Geral de 4 de Fevereiro de 2009, Omya/Comissão (T-145/06, Colect., p. II-145, n.º 2), uma vez completa, não é, em princípio, susceptível de sofrer alterações.

- 133 Esta consideração priva o argumento do BCE e da Comissão, baseado na alegada falta de estabilidade do conteúdo das bases de dados em causa no caso vertente, de uma grande parte da sua força de convicção. Com efeito, se os dados contidos numa base de dados perfeitamente estável podem constituir um documento na acepção do artigo 3.º, alínea a), da Decisão 2004/258, é difícil chegar a uma conclusão diferente relativamente aos dados de uma base de dados cujo conteúdo pode flutuar no tempo.
- 134 Além disso, as considerações expostas nos n.ºs 128 a 130, *supra*, podem fornecer uma solução adequada para todos os problemas resultantes do carácter eventualmente instável do conteúdo de uma base de dados objecto de um pedido de acesso apresentado ao abrigo da Decisão 2004/258.
- 135 Assim, é óbvio que tal pedido só pode visar o conteúdo da base de dados no momento da sua introdução e, consequentemente, não pode visar nem os dados já suprimidos dessa base de dados nem os que ainda não tinham sido ali inseridos naquele momento.
- 136 É verdade que a apresentação de um pedido de acesso a uma base de dados de conteúdo variável pode obrigar o BCE a tomar as medidas necessárias para garantir que nenhum dos dados contidos na referida base de dados no momento da apresentação do pedido será suprimido antes de este ser satisfeito.
- 137 Todavia, esta obrigação é inerente ao exercício do direito de acesso aos documentos do BCE, consagrado pela Decisão 2004/258, e a concertação entre o BCE e o autor de um desses pedidos, prevista no artigo 6.º, n.º 3, da mesma decisão, permitirá resolver todas as eventuais dificuldades de modo adequado e equitativo.

- ¹³⁸ Terceiro, quanto à argumentação do BCE e da Comissão, relativa, no essencial, ao carácter potencialmente sensível ou confidencial de determinados dados contidos numa base de dados do BCE, importa sublinhar que essa possibilidade não pode, em caso algum, constituir um fundamento apropriado para recusar reconhecer ao conteúdo dessa base de dados a qualidade de documento na acepção do artigo 3.º, alínea a), da Decisão 2004/258.
- ¹³⁹ Com efeito, as diferentes excepções ao direito de acesso, previstas no artigo 4.º da Decisão 2004/258, permitem, em princípio, ao BCE recusar a divulgação de todos os dados dessa natureza, sem pôr em causa a qualificação do conjunto dos dados contidos numa base de dados como documento na acepção do artigo 3.º, alínea a), da referida decisão.
- ¹⁴⁰ Também não pode prosperar o argumento da Comissão segundo o qual é impossível efectuar um exame concreto e individual de todos os dados contidos numa base de dados, a fim de determinar se se enquadram numa das excepções ao direito de acesso previstas na legislação pertinente, neste caso, o artigo 4.º da Decisão 2004/258.
- ¹⁴¹ Independentemente do facto de, como recordou o Tribunal de Justiça no seu acórdão de 29 de Junho de 2010, Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, Colect., p. I-5885, n.º 54), em determinados casos, ser possível que a instituição em causa se baseie, a este respeito, em presunções gerais, um exame concreto de uma base de dados destinado a verificar se esta contém qualquer dado susceptível de estar abrangido pelo âmbito de aplicação de uma das excepções em questão não é, de modo algum, inconcebível.

¹⁴² Uma vez que uma base de dados, pela sua própria natureza, permite o acesso individual a cada dado nela contido (v. n.^{os} 85 a 87, *supra*), é evidente que, aquando desse exame, basta identificar um único dado que recaia numa ou noutra excepção ao direito de acesso, para concluir que o acesso a todos os dados contidos na base de dados não pode ser concedido.

¹⁴³ Nessa hipótese, incumbe, em seguida, ao BCE examinar se pode ser concedido um acesso parcial na acepção do artigo 4.^º, n.^º 6, da Decisão 2004/258.

¹⁴⁴ A este propósito, cabe realçar que decorre dos próprios termos desta disposição que o BCE está obrigado a examinar se deve ser concedido um acesso parcial aos documentos visados por um pedido de acesso, limitando uma eventual recusa apenas aos dados abrangidos pelas excepções previstas. Quando recusa o acesso ao documento, o BCE tem de conceder esse acesso parcial, caso o objectivo prosseguido por essa instituição puder ser alcançado se se limitar a ocultar as passagens ou os dados suscetíveis de prejudicarem o interesse público protegido (v., por analogia, acórdão WWF European Policy Programme/Conselho, referido no n.^º 81, *supra*, n.^º 50).

¹⁴⁵ É precisamente nessa hipótese que as diferentes ferramentas de pesquisa de que uma base de dados electrónica está equipada e, em definitivo, o seu programa de funcionamento revestem uma importância particular. Com efeito, essas ferramentas são susceptíveis de permitir ao BCE, eventualmente após uma concertação informal com o requerente, na acepção do artigo 6.^º, n.^º 3, da Decisão 2004/258, identificar e comunicar-lhe os dados que lhe interessam, com exclusão de todos os dos que recaiam na alçada de uma das excepções previstas no artigo 4.^º dessa decisão.

- ¹⁴⁶ Um pedido destinado a obter do BCE uma pesquisa nas suas bases de dados e uma comunicação do resultado dessa pesquisa inscreve-se no mesmo contexto, uma vez que constitui, no essencial, um pedido de acesso parcial a um documento (a saber, o conjunto dos dados contidos na base de dados).
- ¹⁴⁷ É verdade que o acesso parcial está previsto, no artigo 4.º, n.º 5, da Decisão 2004/258, como uma solução a adoptar quando for impossível satisfazer inteiramente um pedido de acesso. Todavia, uma vez que as pessoas visadas no artigo 2.º, n.º 1, da mesma decisão têm, em princípio, direito de acesso a qualquer documento do BCE, na íntegra, podem, *a fortiori*, solicitar apenas um acesso parcial a esse documento.
- ¹⁴⁸ O pedido de acesso parcial deve ser conforme às regras enunciadas no artigo 6.º, n.º 1, da Decisão 2004/258, com as necessárias adaptações resultantes do facto de apenas visar parte de um documento. Assim, o pedido deve identificar, de forma suficientemente precisa, não apenas o documento, na acepção do artigo 3.º, alínea a), da referida decisão, que constitui o seu objecto, mas igualmente a parte do documento à qual o acesso é pedido. Contudo, a aplicação das disposições do artigo 6.º, n.ºs 2 e 3, daquela decisão permite atenuar as eventuais dificuldades encontradas pelo requerente.
- ¹⁴⁹ Além disso, importa salientar que, embora uma base de dados, pela sua natureza, ofereça grandes possibilidades de acesso parcial tendo em vista apenas os dados susceptíveis de interessar ao requerente, deve ter-se igualmente em conta a consideração, enunciada no n.º 128, *supra*, segundo a qual um pedido de acesso apenas pode visar um documento existente e, por conseguinte, não pode pretender a criação de um novo documento (v., igualmente, neste sentido e por analogia, acórdão WWF European Policy Programme/Conselho, referido no n.º 81, *supra*, n.º 76). Um pedido de acesso que levasse o BCE a criar um novo documento, mesmo com base em elementos já constantes de documentos existentes e em sua posse, não constitui um pedido de acesso parcial e cai fora do âmbito da Decisão 2004/258.

- 150 Transposta para o caso das bases de dados, esta última consideração significa que, na hipótese de um pedido de acesso para que o BCE efectue uma pesquisa numa das suas bases de dados, segundo parâmetros definidos pelo requerente, o BCE está obrigado a dar uma resposta positiva a esse pedido, sem prejuízo de uma eventual aplicação do artigo 4.º da Decisão 2004/258, se a pesquisa solicitada puder ser efectuada recorrendo às ferramentas de pesquisa disponíveis para essa base de dados.
- 151 Com efeito, como foi salientado (v. n.º 117, *supra*), em razão das relações complexas que, no seio de uma base de dados, ligam cada um dos dados aos restantes, são possíveis diferentes apresentações do conjunto de dados nela contidos. É também possível escolher apenas uma parte dos dados incluídos nessa apresentação e ocultar os outros.
- 152 Em contrapartida, não se pode exigir do BCE, através de um pedido de acesso a documentos apresentado com base na Decisão 2004/258, que comunique ao requerente uma parte ou a totalidade dos dados contidos numa das suas bases de dados, classificados segundo um esquema não previsto pela referida base. Tal pedido destina-se, efectivamente, à criação de um novo «documento» e, por conseguinte, não se enquadra no âmbito de aplicação da referida decisão. Com efeito, o que é solicitado nesse pedido não é um acesso parcial a uma classificação exequível com as ferramentas de que o BCE dispõe para a base de dados em questão (e, neste sentido, uma classificação já existente), mas a criação de uma nova classificação e, portanto, de um novo documento na acepção do artigo 3.º, alínea a), desta decisão.
- 153 Assim, há que concluir, com base nestas considerações, que, no contexto de um pedido de acesso parcial a um documento, é correcta a tese defendida pelo Reino da Dinamarca e pela República da Finlândia (respectivamente, n.ºs 59 e 62, *supra*), de acordo com a qual tudo o que pode ser extraído de uma base de dados mediante uma pesquisa normal ou de rotina pode ser objecto de um pedido de acesso apresentado ao abrigo da Decisão 2004/258.

- 154 Quarto, o argumento do BCE e da Comissão, relativo à alegada impossibilidade de compilar uma base de dados num registo de documentos, como o previsto no artigo 11.º do Regulamento n.º 1049/2001, também não pode vingar.
- 155 Desde logo, há que observar que, diversamente do Regulamento n.º 1049/2001, a Decisão 2004/258 não prevê a criação de tal registo pelo BCE. Importa, além disso, recordar que a obrigação de criar um registo, prevista no artigo 11.º do Regulamento n.º 1049/2001, visa permitir que os cidadãos usufruam concretamente dos seus direitos decorrentes desse regulamento (v., neste sentido, acórdão Williams/Comissão, referido no n.º 29, *supra*, n.º 72). É, portanto, duvidoso que a dificuldade, se não mesmo a impossibilidade, de incluir um elemento nesse registo possa constituir um argumento suficiente para concluir que o referido elemento não é um documento na acepção do artigo 3.º, alínea a), daquela decisão.
- 156 Em qualquer caso, a inscrição de uma base de dados nesse registo, com indicação das informações previstas no artigo 11.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001, não parece colocar dificuldades especiais. Esta disposição não exige, de forma alguma, a adaptação dessa inscrição de cada vez que um dado é acrescentado a essa base de dados ou dela retirado. Essa adaptação será, quando muito, necessária em caso de modificação importante do conteúdo de uma base de dados. A inscrição no registo de uma base de dados pode, além disso, ser actualizada com intervalos razoáveis, a fim de reflectir o melhor possível o conteúdo actual dessa base de dados.
- 157 Resulta do conjunto das considerações que precedem que a qualificação do conjunto dos dados contidos numa base de dados como documento na acepção do artigo 3.º, alínea a), da Decisão 2004/258 não implica dificuldades práticas insuperáveis e, por consequência, se deve rejeitar a argumentação em sentido contrário do BCE e da Comissão.

— Argumentos relativos aos trabalhos preparatórios do Regulamento n.º 1049/2001 e a outros documentos invocados pelas partes

¹⁵⁸ Há que examinar os argumentos relativos aos trabalhos preparatórios do Regulamento n.º 1049/2001 e a outros documentos invocados pelas partes.

¹⁵⁹ Primeiro, nenhum ensinamento útil pode ser deduzido dos elementos relativos à gênese do Regulamento n.º 1049/2001, invocados e apresentados pela Comissão. Com efeito, não só esses documentos não referem especificamente as bases de dados como dizem respeito a definições do termo «documento» diferentes da que veio a ser adoptada e que figura no artigo 3.º, alínea a), do Regulamento n.º 1049/2001.

¹⁶⁰ Segundo, a proposta da Comissão, contida no seu documento COM (2008) 229 final — COD 2008/0090, de acrescentar à referida definição uma precisão segundo a qual «os dados contidos em sistemas electrónicos de [...] tratamento e recuperação constituem documentos se puderem ser extraídos na forma de impressão ou de cópia em formato electrónico, recorrendo às ferramentas disponíveis para a exploração do sistema», conduziria, se fosse adoptada, no essencial, ao mesmo resultado que as considerações expostas nos n.ºs 146 a 153, *supra*. Por conseguinte, a proposta não pode pôr em causa estas considerações, na medida em que é razoável sustentar que apenas visa explicitar o que resulta já, implícita mas necessariamente, do teor actual da definição do termo «documento» que figura no Regulamento n.º 1049/2001 e na Decisão 2004/258. O mesmo se diga do «Livro Verde» da Comissão, invocado pelo BCE (v. n.º 79, *supra*), onde se afirma que o estatuto das informações contidas nas bases de dados deve ser precisado e se propõe uma solução que vai no mesmo sentido que a proposta da Comissão acima referida.

- ¹⁶¹ Terceiro, o relatório da Comissão sobre a aplicação dos princípios do referido regulamento, evocado pelo BCE, mais não faz do que reiterar, no que se refere à questão de saber se uma base de dados constitui um «documento» na acepção do Regulamento n.º 1049/2001, a tese segundo a qual uma base de dados não é um «documento» na medida em que não contém «documentos». Esta tese já foi analisada e rejeitada (v. n.ºs 105 a 118, *supra*).
- ¹⁶² Quarto, no que se refere ao relatório do Provedor de Justiça invocado pelo BCE (v. n.º 79, *supra*), há que observar que o BCE afirma erradamente que naquele foi expressamente reconhecido que a definição do termo «documento» que figura no Regulamento n.º 1049/2001 não engloba os dados contidos nas bases de dados. No relatório em causa, o Provedor de Justiça limita-se a concluir que os dados contidos numa base de dados «não estão claramente abrangidos pelo âmbito de aplicação» das disposições relativas ao direito do público de aceder a documentos. Além disso, sublinha que, no contexto da denúncia 1693/2005/PB, evocada pelo Reino da Dinamarca e o Reino da Suécia (v. n.º 62, *supra*), não necessitava de resolver esta questão.
- ¹⁶³ Consequentemente, impõe-se concluir que dos elementos visados nos n.ºs 159 a 162, *supra*, não é possível deduzir nenhum argumento contra a qualificação do conjunto de dados contidos numa base de dados como documento na acepção do artigo 3.º, alínea a), da Decisão 2004/258.

— Conclusões

- ¹⁶⁴ Resulta das considerações precedentes que uma interpretação literal da definição do termo «documento», que figura no artigo 3.º, alínea a), da Decisão 2004/258, conduz à conclusão de que todos os dados contidos numa base de dados constituem

um documento na acepção desta disposição e que nenhuma consideração de ordem prática e nenhum dos diferentes documentos invocados pelas partes põem em causa esta conclusão.

- ¹⁶⁵ Além disso, a conclusão segundo a qual o conjunto de dados contidos numa base de dados constitui um documento na acepção do artigo 3.º, alínea a), da Decisão 2004/258 é igualmente conforme ao objectivo de um acesso mais amplo aos documentos do BCE, evocado no considerando 3 da referida decisão, nos termos do qual «[h]á que conceder maior acesso aos documentos do BCE».
- ¹⁶⁶ Contrariamente ao que alega o BCE (v. n.º 66, *supra*), nem o facto de o artigo 255.º CE e o Regulamento n.º 1049/2001 não serem aplicáveis ao BCE nem «os objectivos do regime especial de acesso do público aos documentos do BCE» se opõem a esta interpretação do artigo 3.º, alínea a), da Decisão 2004/258. É verdade que o considerando 3 da referida decisão, evocado no n.º 165, *supra*, menciona igualmente a necessidade de velar pela preservação «[da] independência do BCE e dos bancos centrais nacionais [...] bem como [da] confidencialidade de determinadas matérias especificamente relacionadas com o cumprimento das atribuições do BCE». Contudo, embora possa justificar a adopção de excepções específicas ao direito de acesso aos documentos do BCE, entre as quais, designadamente, as excepções visadas no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), primeiro a quarto travessões, essa necessidade não pode, de modo algum, permitir uma interpretação do artigo 3.º, alínea a), da mesma decisão contrária à sua letra. Quanto ao argumento do BCE relativo à inaplicabilidade do artigo 255.º CE e do Regulamento n.º 1049/2001, importa observar, por um lado, que a conclusão a que se chegou no n.º 164, *supra*, se baseia nos termos utilizados no artigo 3.º, alínea a), da Decisão 2004/258, sem fazer referência ao artigo 255.º CE ou ao Regulamento n.º 1049/2001, e, por outro, que, em qualquer caso, o próprio BCE evocou, no considerando 2 da referida decisão, a declaração conjunta relativa ao Regulamento n.º 1049/2001, na qual é solicitado «às instituições e aos órgãos [...] que adoptem regras internas relativas ao acesso do público aos documentos tendo em conta os princípios e limites do presente

regulamento», para concluir que «[o] regime estabelecido para o acesso do público aos documentos do BCE [...] deverá ser revisto em conformidade».

¹⁶⁷ A conclusão de que o conjunto de dados contidos numa base de dados constitui um documento na acepção do artigo 3.º, alínea a), da Decisão 2004/258 permite, por si só, concluir que a decisão recorrida está viciada por um erro de direito e deve ser anulada.

¹⁶⁸ Com efeito, os fundamentos da decisão recorrida assentam todos na premissa de que o conjunto de dados contidos numa base de dados não constitui um documento na acepção do artigo 3.º, alínea a), da Decisão 2004/258.

¹⁶⁹ Só no caso de essa premissa poder ser aceite é que o pedido de acesso do recorrente poderia ser rejeitado com o fundamento de que as «versões impressas» das bases de dados do BCE abrangidas pelo seu pedido não existiam «enquanto documentos autónomos». Como afirmam acertadamente o BCE e a Comissão (v. n.º 73, *supra*), esta consideração que consta da decisão recorrida não deve ser entendida no sentido de que, para o BCE, apenas os documentos em suporte de papel cabiam na definição do termo «documento» que figura no artigo 3.º, alínea a), da Decisão 2004/258, o que contradiria de forma evidente o teor desta disposição. Deve antes ser entendida no sentido de que os dados não constituem «documentos» enquanto estiverem contidos numa base de dados e de que só adquirem essa qualidade quando extraídos dessa base para serem reproduzidos noutro documento, impresso ou susceptível de o ser.

¹⁷⁰ Esta mesma premissa é igualmente o fundamento da afirmação do BCE, contida na decisão recorrida, segundo a qual o pedido de acesso do recorrente não pode ser satisfeito através de uma «simples extracção», mas necessita de uma «sistematização»

e de uma «análise suplementar», as quais recaem fora do quadro do regime de acesso aos documentos do BCE instituído pela Decisão 2004/258. O facto de essa parte da fundamentação da decisão recorrida ser introduzido pelos termos «[c]onsequentemente» confirma esta conclusão.

- ¹⁷¹ Não pode ser aceite uma interpretação diferente desta parte da decisão recorrida. É verdade que resulta das considerações expostas nos n.^{os} 145 a 153, *supra*, que o BCE pode indeferir um pedido de acesso aos dados contidos numa das suas bases de dados, quando lhe for impossível, devido à insuficiência ou à inadequação das ferramentas de pesquisa disponíveis para essa base de dados, extrair e fornecer ao requerente os dados visados pelo seu pedido de acesso.
- ¹⁷² Todavia, resulta das mesmas considerações que, antes de indeferir um pedido de acesso por um motivo dessa natureza, o BCE se deve concertar informalmente com o requerente, em aplicação do artigo 6.º, n.^{os} 2 e 3, da Decisão 2004/258. Neste contexto, deve explicar-lhe brevemente as diferentes possibilidades de pesquisa na base de dados em causa e permitir-lhe, sendo caso disso, esclarecer ou modificar o seu pedido a fim de identificar os dados susceptíveis de o interessarem, que podem ser extraídos da base de dados em causa através das ferramentas de pesquisa disponíveis para essa base de dados.
- ¹⁷³ Além disso, mesmo se, após essa concertação, continuar a ser impossível localizar, através das ferramentas de pesquisa disponíveis, os dados referidos no pedido de acesso, o BCE deve expor sucintamente, na sua decisão de indeferimento do pedido, as razões ligadas à configuração técnica da base de dados em causa, que não lhe permitem dar uma resposta positiva ao dito pedido. Impõe-se constatar que essa explicação é completamente inexistente na decisão recorrida.

- ¹⁷⁴ Por conseguinte, a afirmação da decisão recorrida segundo a qual o pedido de acesso do recorrente não podia ser satisfeito através de uma «simples extracção» não pode ser entendida no sentido de que os dados visados por esse pedido não podiam ser extraídos das bases de dados em causa, na sequência de uma pesquisa normal efectuada a partir das ferramentas disponíveis para esse fim.
- ¹⁷⁵ Por último, no que se refere à afirmação do BCE que consta da decisão recorrida, segundo a qual «[e]sse processo[, a saber, a sistematização e a análise suplementar dos dados,] implica uma importante sobrecarga de trabalho», há que salientar que não constitui um fundamento autónomo de indeferimento do pedido de acesso do recorrente, mas uma simples observação incidental sem ligação directa com o referido indeferimento.
- ¹⁷⁶ Isto é tanto mais assim quanto, como resulta das considerações expostas nos n.^{os} 121 a 124, *supra*, e da jurisprudência aí referida, a mera invocação da «importante sobrecarga de trabalho» necessária para satisfazer um pedido de acesso a documentos baseado na Decisão 2004/258 é manifestamente insuficiente para justificar o seu indeferimento.
- ¹⁷⁷ Segundo estas mesmas considerações, esse indeferimento, que é de aplicação excepcional, implica, para a instituição em causa, a obrigação de fornecer a prova do volume de trabalho necessário, o que a decisão recorrida não fez de forma alguma, e deve ser precedido de um esforço para chegar a um «acordo equitativo» com o requerente, nos termos do artigo 6.º, n.º 3, da Decisão 2004/258, o que não aconteceu no caso em apreço.
- ¹⁷⁸ Resulta daqui que o indeferimento do pedido de acesso do recorrente se baseou antes na tese de que a sistematização e a análise suplementar dos dados contidos numa base de dados não entram no âmbito de aplicação da Decisão 2004/258, tese que, por sua vez, se baseia na premissa segundo a qual os referidos dados, na medida em que estão

incluídos numa base de dados, não constituem um documento na acepção da referida decisão. Ora, esta premissa é contrária à conclusão a que se chegou no n.º 164, *supra*, e, consequentemente, errada, pelo que a decisão recorrida está viciada por um erro de direito.

- ¹⁷⁹ Quanto à questão de saber se uma base de dados «enquanto tal» constitui um documento na acepção do artigo 3.º, alínea a), da Decisão 2004/258, há que recordar, por um lado, que o pedido de acesso do recorrente enfermava de uma certa ambiguidade, uma vez que o conteúdo das bases de dados, a saber, os dados, não estava claramente diferenciado das próprias bases de dados (v. n.ºs 96 a 99, *supra*). Não existe, portanto, a certeza de que o recorrente pretendesse obter acesso às bases de dados «enquanto tais», como alega a Comissão (v. n.º 74, *supra*). Resulta, em qualquer caso, tanto da afirmação do recorrente, na réplica, segundo a qual o seu pedido de acesso visava os «dados brutos», como das suas explicações orais prestadas na audiência (v., respectivamente, n.ºs 98 e 99, *supra*) que, mesmo admitindo que o acesso aos dados contidos nas bases de dados do BCE não fosse o único objectivo do seu pedido de acesso, era certamente um deles, se não o principal.
- ¹⁸⁰ Por outro lado, há que recordar que, no seu pedido de acesso, o recorrente partiu manifestamente da premissa de que existiam bases de dados específicas do BCE, destinadas a servir de fundamento à redacção dos relatórios. Só perante o Tribunal Geral é que o BCE demonstrou, através de explicações não contestadas pelo recorrente, que esta premissa estava errada (v. n.ºs 32 a 34, *supra*).
- ¹⁸¹ Embora as explicações suplementares do BCE não permitissem, de forma alguma, considerar que o recorrente não dispunha de um interesse em pedir a anulação da decisão recorrida (v. n.º 35, *supra*), devem, ainda assim, ser tidas em consideração para determinar qual poderia ser o seguimento dado ao pedido de acesso do recorrente.

- ¹⁸² Com efeito, sejam quais forem os termos exactos utilizados pelo recorrente no seu pedido de acesso, é claro, à luz das explicações suplementares do BCE, que não existia nenhuma base de dados autónoma susceptível de ser objecto, «enquanto tal», desse pedido. Resulta, pelo contrário, das referidas explicações que os dados que interessavam ao recorrente estão contidos em várias bases de dados do BCE, as quais contêm igualmente outros dados sem interesse para ele. A este respeito, há que salientar que, na réplica, o recorrente precisou que só lhe interessavam as informações relativas às pessoas que entraram efectivamente em funções no BCE, excluindo qualquer informação sobre um candidato não contratado.
- ¹⁸³ Resulta de todas as considerações que precedem que, no quadro do presente processo, não é de forma alguma necessário determinar se uma base de dados do BCE pode, «enquanto tal», ser objecto de um pedido de acesso apresentado com base na Decisão 2004/258. Uma vez que não existe uma única base de dados do BCE a que o recorrente pudesse aceder, «enquanto tal», através do seu pedido, a consideração de que o conjunto dos dados contidos numa base de dados constitui um documento na acepção do artigo 3.º, alínea a), da referida decisão é suficiente para permitir ao recorrente obter, em resposta ao seu pedido de acesso e sem prejuízo da aplicação de uma das excepções ao direito de acesso previstas no artigo 4.º da mesma decisão, tanto os dados precisos que lhe interessam como a utilização, nas condições expostas nos n.ºs 146 a 153, *supra*, das ferramentas disponíveis para as diferentes bases de dados do BCE que contêm esses dados. No que se refere, em especial, às ditas ferramentas, o recorrente pode obter a sua utilização, no sentido de que pode pedir ao BCE para se servir delas a fim de, com base em critérios que ele mesmo terá definido, efectuar pesquisas nas suas bases de dados, cujos resultados lhe comunicará (v. n.º 150, *supra*).
- ¹⁸⁴ Consequentemente, sem que seja necessário analisar os outros fundamentos de anulação invocados pelo recorrente, há que julgar procedente o segundo fundamento e anular a decisão recorrida.

3. Quanto ao pedido de indemnização

Argumentos das partes

- 185 O recorrente afirma que a recusa do BCE de lhe dar acesso às bases de dados visadas pelo seu pedido de acesso atrasa a conclusão da redacção da sua tese de doutoramento, que devia defender até 1 de Fevereiro de 2011. Contesta, além disso, a argumentação do BCE segundo a qual o pedido de indemnização é inadmissível.
- 186 O BCE alega que o pedido de indemnização não é conforme com as exigências do artigo 21.º do Estatuto do Tribunal de Justiça e do artigo 44.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo e deve ser declarado inadmissível. A petição inicial não menciona nenhum nexo de causalidade entre o comportamento alegadamente falso do BCE e o prejuízo sofrido pelo recorrente. Além disso, o referido pedido de indemnização não era sustentado por nenhum documento e o recorrente tinha-se limitado a afirmar que a decisão recorrida o impedia de avançar na preparação da sua tese de doutoramento.
- 187 O BCE acrescenta ter dado seguimento a vários outros pedidos de acesso a documentos, apresentados pelo recorrente. O recorrente dispunha, portanto, de elementos suficientes para a preparação da sua tese, e não se pode falar de uma recusa sistemática oposta aos seus pedidos. Além disso, o recorrente não explicou em que medida a impossibilidade de aceder às bases de dados em causa o impedia de avançar na preparação da sua tese de doutoramento.

Apreciação do Tribunal Geral

- ¹⁸⁸ A título preliminar, importa recordar que, nos termos do artigo 288.º, segundo parágrafo, CE, aplicável aos factos controvertidos, que são anteriores à entrada em vigor, em 1 de Dezembro de 2009, do Tratado de Lisboa, a Comunidade Europeia deve indemnizar, de acordo com os princípios gerais comuns aos direitos dos Estados-Membros, os danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das suas funções. O terceiro parágrafo do mesmo artigo precisa que o segundo parágrafo se aplica nas mesmas condições aos danos causados pelo BCE ou pelos seus agentes no exercício das suas funções. Assim, apesar de, nos termos do artigo 107.º, n.º 2, CE, o BCE ser dotado de personalidade jurídica, o artigo 288.º, segundo e terceiro parágrafos, prevê que é a Comunidade (e, a partir da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a União Europeia, a qual, nos termos do artigo 1.º, terceiro parágrafo, terceiro período, TUE, se substituiu e sucedeu à Comunidade) que deve reparar os danos causados pelo BCE (despacho do Tribunal Geral de 5 de Setembro de 2007, Document Security Systems/BCE, T-295/05, Colect., p. II-2835, n.º 76).
- ¹⁸⁹ Resulta de jurisprudência assente que a constituição da responsabilidade extracontratual da Comunidade, na acepção do artigo 288.º, segundo parágrafo, CE, por comportamento ilícito dos seus órgãos, está sujeita à reunião de um conjunto de requisitos, a saber, a ilicitude do comportamento imputado às instituições, a realidade do dano e a existência de um nexo de causalidade entre o comportamento alegado e o prejuízo invocado (acórdão do Tribunal Geral de 27 de Novembro de 2007, Pitsiorlas/Conselho e BCE, T-3/00 e T-337/04, Colect., p. II-4779, n.º 290 e jurisprudência referida).
- ¹⁹⁰ Quanto ao primeiro requisito, a jurisprudência exige que seja provada uma violação suficientemente caracterizada de uma norma jurídica que tenha por objecto conferir direitos aos particulares (acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de Julho de 2000, Bergaderm e Goupil/Comissão, C-352/98 P, Colect., p. I-5291, n.º 42). Relativamente à

exigência de que a violação seja suficientemente caracterizada, o critério decisivo que permite considerar que essa exigência está satisfeita é o da violação manifesta e grave, pela instituição em causa, dos limites que se impõem ao seu poder de apreciação. Quando essa instituição apenas dispõe de uma margem de apreciação consideravelmente reduzida, ou mesmo inexistente, a simples infração do direito comunitário pode bastar para provar a existência de uma violação suficientemente caracterizada (v. acórdão Pitsiorlas/Conselho e BCE, referido no n.º 189, *supra*, n.º 291 e jurisprudência citada).

- ¹⁹¹ No que respeita à condição relativa ao nexo de causalidade, a União apenas pode ser tida como responsável pelo prejuízo que decorre de forma suficientemente directa do comportamento irregular da instituição em causa (v. acórdão Pitsiorlas/Conselho e BCE, referido no n.º 189, *supra*, n.º 292 e jurisprudência citada).
- ¹⁹² No que se refere ao prejuízo, importa realçar que este deve ser real e efectivo, bem como determinável. Ao invés, um prejuízo puramente hipotético e indeterminado não confere direito a reparação. É à parte recorrente que incumbe apresentar provas a fim de demonstrar a existência e a extensão do seu prejuízo (v. acórdão Pitsiorlas/Conselho e BCE, referido no n.º 189, *supra*, n.ºs 293 e 294 e jurisprudência citada).
- ¹⁹³ Além disso, há que recordar que, quando um destes requisitos não estiver preenchido, a acção deve ser julgada improcedente na sua totalidade, sem que seja necessário examinar os outros requisitos (v. acórdão Pitsiorlas/Conselho e BCE, referido no n.º 189, *supra*, n.º 295 e jurisprudência citada).
- ¹⁹⁴ Por último, nos termos do artigo 44.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo, a petição deve indicar o objecto do litígio e a exposição sumária dos fundamentos

invocados. Para satisfazer estas exigências, uma petição destinada à reparação de danos causados por uma instituição comunitária deve conter os elementos que permitam identificar, designadamente, o prejuízo que o recorrente afirma ter sofrido, bem como o carácter e a extensão deste prejuízo (acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de Outubro de 1999, Apostolidis e o./Comissão, C-327/97 P, Colect., p. I-6709, n.º 37).

¹⁹⁵ No presente processo, o recorrente sustenta, como fundamento do seu pedido de indemnização, que, em razão da recusa do BCE de lhe dar acesso às bases de dados visadas pelo seu pedido de acesso, a conclusão da sua tese de doutoramento será adiada e, além disso, uma vez terminada, a sua qualidade científica ficará, por esse motivo, afectada negativamente.

¹⁹⁶ Impõe-se, portanto, concluir que, no essencial, através do seu pedido de indemnização, o recorrente pretende obter a reparação de um dano moral, alegadamente resultante da adopção da decisão recorrida, e que identificou, de forma juridicamente bastante, na petição inicial, o carácter e a extensão desse prejuízo. Resulta daqui que, contrariamente ao que sustenta o BCE, esse pedido é admissível.

¹⁹⁷ Todavia, quanto ao mérito, o referido pedido de indemnização é prematuro, devendo ser rejeitado por este motivo (v., neste sentido, acórdãos do Tribunal Geral de 18 de Maio de 1995, Wafer Zoo/Comissão, T-478/93, Colect., p. II-1479, n.ºs 49 e 50, e de 15 de Dezembro de 1999, Latino/Comissão, T-300/97, ColectFP, pp. I-A-259 e II-1263, n.ºs 95 e 101). Com efeito, na audiência, o recorrente declarou, em resposta a uma questão do Tribunal Geral, que a defesa da sua tese de doutoramento tinha sido adiada e estava prevista para Setembro de 2012. Acrescentou que este atraso se devia não apenas à falta de informações que poderia ter obtido mas também a outros factores. Estas declarações ficaram exaradas na acta da audiência.

198 Uma vez que a decisão recorrida deve ser anulada (v. n.º 184, *supra*), o BCE será obrigado a reexaminar o pedido de acesso do recorrente. Não se pode excluir *a priori* que, na sequência desse reexame, lhe fornecerá o acesso aos dados contidos nas suas bases de dados, de que o recorrente alegadamente necessita para a redacção da sua tese, e isto, em tempo útil, para permitir a defesa dessa tese em Setembro de 2012. Também não se pode excluir que, por um motivo legítimo, o BCE lhe recusará esse acesso, no todo ou em parte. Decorre daqui que, no momento presente, o Tribunal Geral não está em condições de examinar se o recorrente sofrerá um prejuízo devido à recusa do seu pedido de acesso aos documentos através da decisão recorrida, nem se tal prejuízo hipotético poderá ser atribuído a um comportamento ilegal do BCE.

199 Por conseguinte, o pedido de indemnização deve ser julgado improcedente.

Quanto às despesas

200 Nos termos do artigo 87.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas, se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo o BCE sido vencido no essencial dos seus pedidos, há que o condenar nas despesas, em conformidade com o pedido do recorrente.

201 O Reino da Dinamarca, a República da Finlândia, o Reino da Suécia e a Comissão suportarão cada um as suas próprias despesas, nos termos do artigo 87.º, n.º 4, do Regulamento de Processo.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Terceira Secção)

decide:

- 1) **É anulada a decisão da Comissão Executiva do Banco Central Europeu (BCE), comunicada a J. Dufour por carta do presidente do BCE de 2 de Setembro de 2009.**
- 2) **É negado provimento ao recurso quanto ao restante.**
- 3) **O BCE suportará, além das suas próprias despesas, as despesas efectuadas por J. Dufour.**
- 4) **O Reino da Dinamarca, a República da Finlândia, o Reino da Suécia e a Comissão Europeia suportarão as suas próprias despesas.**

Czúcz

Labucka

Gratsias

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 26 de Outubro de 2011.

Assinaturas

Índice

Quadro jurídico	II - 7739
Antecedentes do litígio	II - 7748
Tramitação processual e pedidos das partes	II - 7750
Quanto ao pedido de anulação	II - 7752
1. Quanto à admissibilidade	II - 7752
Argumentos das partes	II - 7752
Apreciação do Tribunal Geral	II - 7755
2. Quanto ao mérito	II - 7758
Quanto à fundamentação da decisão recorrida	II - 7759
Argumentos das partes	II - 7759
Apreciação do Tribunal Geral	II - 7759
Quanto ao segundo fundamento, relativo a um erro de direito na medida em que, na decisão recorrida, o BCE considerou, incorrectamente, que as bases de dados não constituem documentos na acepção do artigo 3.º, alínea a), da Decisão 2004/258 ..	II - 7762
Argumentos das partes	II - 7762
Apreciação do Tribunal Geral	II - 7770
— O conceito de base de dados	II - 7770
— Análise da definição do termo «documento» que figura no artigo 3.º, alínea a), da Decisão 2004/258 ..	II - 7772
— Objecto do pedido de acesso do recorrente	II - 7774

— A qualificação da totalidade dos dados contidos numa base de dados como documento na acepção do artigo 3.º, alínea a), da Decisão 2004/258	II - 7776
— Alegadas dificuldades práticas de um direito de acesso às bases de dados de uma instituição	II - 7781
— Argumentos relativos aos trabalhos preparatórios do Regulamento n.º 1049/2001 e a outros documentos invocados pelas partes	II - 7792
— Conclusões	II - 7793
3. Quanto ao pedido de indemnização	II - 7800
Argumentos das partes	II - 7800
Apreciação do Tribunal Geral	II - 7801
Quanto às despesas	II - 7804
	II - 7807