



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Sexta Secção)

21 de setembro de 2016*

«Acesso aos documentos — Regulamento (CE) n.º 1049/2001 — Documentos relativos a um procedimento de concurso para adjudicação de um contrato público de serviços — Recusa de acesso — Exceção relativa à proteção da vida privada e da integridade do indivíduo — Exceção relativa à proteção dos interesses comerciais — Exceção relativa à proteção do processo decisório — Acesso parcial — Interesse público superior — Dever de fundamentação»

No processo T-363/14,

Secolux, Association pour le contrôle de la sécurité de la construction, com sede em Capellen (Luxemburgo), representada por N. Prüm-Carré e E. Billot, advogados,

recorrente,

contra

Comissão Europeia, representada por A. Buchet e M. Konstantinidis, na qualidade de agentes,

recorrida,

que tem por objeto um pedido formulado ao abrigo do disposto no artigo 263.º TFUE e destinado à anulação das decisões da Comissão de 1 e 14 de abril de 2014 que recusam à recorrente o acesso integral a certos documentos relativos ao procedimento de concurso com a referência 02/2013/OIL, que versava sobre os controlos de segurança a efetuar em diversos edifícios situados no Luxemburgo (JO 2013/S 156-271471),

O TRIBUNAL GERAL (Sexta Secção),

composto por: S. Frimodt Nielsen, presidente, A. M. Collins (relator) e V. Valančius, juízes,

secretário: G. Predonzani, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 30 de junho de 2016,

profere o presente

* Língua do processo: francês.

Acórdão

Antecedentes do litígio

- 1 Em 13 de agosto de 2013, a Comissão Europeia publicou no Suplemento do *Jornal Oficial da União Europeia* (JO 2013/S 156-271471) um anúncio relativo a um concurso público designado pela referência 02/2013/OIL e que versava sobre os controlos de segurança a efetuar em diversos edifícios situados no Luxemburgo (JO 2013/S 156-271471), dividido em dois lotes. Em 21 de setembro de 2013, foi publicado um anúncio retificativo que estendeu o prazo para a receção das propostas de 19 de setembro de 2013 para 8 de outubro de 2013 (JO 2013/S 184-316785).
- 2 Em 8 de outubro de 2013, a recorrente, Secolux, Association pour le contrôle de la sécurité de la construction, apresentou uma proposta para o lote n.º 1 e uma proposta para o lote n.º 2.
- 3 Em 3 de dezembro de 2013, a Comissão informou a recorrente da decisão de rejeição das suas propostas pelo facto de não serem economicamente as mais vantajosas, bem como da adjudicação do contrato a outros proponentes. Informou ainda a recorrente de que, relativamente a cada um dos dois lotes, podiam ser-lhe facultadas, mediante pedido apresentado por escrito, as características e as vantagens relativas da proposta selecionada e o nome do adjudicatário.
- 4 Por carta de 4 de dezembro de 2013, a recorrente formulou um pedido nesse sentido.
- 5 Em 11 de dezembro de 2013, a Comissão prestou as informações em questão à recorrente.
- 6 Em 18 de dezembro de 2013, a recorrente solicitou informações adicionais pelo facto de os preços indicados nas propostas dos adjudicatários lhe parecerem anormalmente baixos. Pediu também a suspensão da assinatura dos contratos relativos a essas propostas.
- 7 Em 24 de dezembro de 2013, foi publicado no Suplemento do *Jornal Oficial da União Europeia* (JO 2013/S 249-433951) um anúncio de adjudicação dos dois lotes do concurso público.
- 8 Em 29 de janeiro de 2014, a recorrente solicitou à Comissão, com base no 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 2001, L 145, p. 43), uma cópia dos documentos relativos ao procedimento de adjudicação do contrato para o lote n.º 1, nomeadamente, por um lado, o relatório de avaliação e, por outro, a proposta do proponente selecionado ou, pelo menos, a sua lista de preços.
- 9 Em 30 de janeiro de 2014, a Comissão informou a recorrente de que, por não ter recebido nenhuma observação relativa ao procedimento de adjudicação no prazo de dez dias a contar da notificação da decisão de rejeição, assinou os contratos em 16 de dezembro de 2013. A Comissão prestou também informações adicionais sobre as diferenças existentes entre os preços propostos pela recorrente e os propostos pelo adjudicatário.
- 10 Em 3 de fevereiro de 2014, a recorrente interpôs recurso tendo por objeto, por um lado, um pedido de anulação da decisão da Comissão que rejeitou a sua proposta para o lote n.º 1 e, por outro lado, um pedido de indemnização do prejuízo alegadamente sofrido em consequência dessa decisão. Esse recurso deu origem ao acórdão de 8 de outubro de 2015, Secolux/Comissão (T-90/14, não publicado, EU:T:2015:772).
- 11 Em 11 de fevereiro de 2014, a Comissão respondeu ao pedido de acesso. Em primeiro lugar, concedeu acesso parcial ao relatório de avaliação respeitante ao lote n.º 1, com exceção dos dados de carácter pessoal que dele constam e das partes do documento que exorbitavam do âmbito do pedido de

acesso, por se referirem ao lote n.º 2. Todavia, a Comissão não precisou as partes a que o acesso tinha sido recusado por força da exceção e as que simplesmente estavam fora do âmbito do pedido de acesso. Em segundo lugar, recusou conceder acesso à proposta do proponente selecionado e à sua lista de preços pelo facto de esses documentos conterem informações comerciais sensíveis dessa empresa.

- 12 Em 3 de março de 2014, a recorrente apresentou um primeiro pedido confirmativo de acesso aos documentos. Pediu, em especial, acesso à secção 6 do relatório de avaliação, intitulado «conformidade com o caderno de encargos», que continha certas questões colocadas a um proponente, bem como a proposta do proponente selecionado ou, pelo menos, a sua lista de preços. Além disso, pediu acesso ao contrato celebrado com o proponente selecionado.
- 13 Em 20 de março de 2014, a Comissão informou a recorrente de que o seu pedido de acesso ao contrato celebrado com o proponente selecionado não fazia parte do pedido inicialmente apresentado e, por conseguinte, tinha sido tratado separadamente como um pedido inicial. A Comissão concedeu acesso parcial ao texto do contrato, recusando o acesso a certas passagens para garantir a proteção dos dados pessoais e à integralidade dos anexos I.A e II do contrato (que contém, respetivamente, a lista dos preços e a proposta do proponente selecionado) com vista a proteger as informações comerciais sensíveis do proponente selecionado.
- 14 Em 1 de abril de 2014, a Comissão adotou uma decisão sobre o primeiro pedido confirmativo (a seguir «decisão de 1 de abril de 2014»), pela qual recusou o acesso complementar ao que anteriormente já havia concedido. Nos termos desta decisão, no que se refere ao relatório de avaliação, à proposta do proponente selecionado e à sua lista de preços, esta recusa baseou-se na proteção de dados pessoais [artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 1049/2001], na proteção dos interesses comerciais [artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, do referido regulamento] e na proteção do processo decisório [artigo 4.º, n.º 3, do mesmo regulamento]. No que se refere ao relatório de avaliação, a Comissão também não precisou nesta fase as partes abrangidas pela exceção relativa aos dados pessoais e as que dizem respeito ao lote n.º 2 e que estavam, portanto, fora do âmbito do pedido de acesso.
- 15 Em 2 de abril de 2014, a recorrente apresentou um segundo pedido confirmativo, solicitando o acesso ao contrato na sua integralidade.
- 16 Em 14 de abril de 2014, a Comissão adotou uma decisão sobre o segundo pedido confirmativo (a seguir «decisão de 14 de abril de 2014»), pela qual recusou conceder um acesso complementar ao já anteriormente concedido, invocando os mesmos fundamentos da decisão de 1 de abril de 2014.

Tramitação processual e pedidos das partes

- 17 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal Geral em 2 de junho de 2014, a recorrente interpôs o presente recurso, pedindo que o Tribunal se digne:
 - anular as decisões de 1 e de 14 de abril de 2014 (a seguir, apelidadas em conjunto, «decisões impugnadas»);
 - condenar a Comissão nas despesas.
- 18 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:
 - negar provimento ao recurso;
 - condenar a recorrente nas despesas.

- 19 Com base no relatório do juiz-relator, no âmbito das diligências de instrução do processo previstas no artigo 91.º, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, este Tribunal ordenou à Comissão a apresentação de uma cópia integral dos documentos cujo acesso foi negado. A Comissão deu cumprimento a este pedido no prazo fixado. Em conformidade com o artigo 104.º do Regulamento de Processo, estes documentos não foram comunicados à recorrente.
- 20 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal Geral decidiu dar início à fase oral e, no âmbito das medidas de organização do processo previstas no artigo 89.º do Regulamento de Processo, colocou questões à recorrente por escrito, convidando-a a pronunciar-se antes da audiência.
- 21 Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões orais colocadas pelo Tribunal Geral na audiência de 30 de junho de 2016.

Questão de direito

- 22 A recorrente invoca três fundamentos de recurso, relativos, respetivamente, o primeiro, ao facto de a Comissão não ter decidido sobre a totalidade dos documentos pedidos; o segundo, à violação do artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001 e, o terceiro, à violação do artigo 296.º TFUE.
- 23 Uma vez que a recorrente renunciou ao primeiro fundamento, não há que proceder à sua análise.

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

- 24 Com o segundo fundamento, a recorrente alega que as decisões impugnadas violam o artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001. Este fundamento está dividido em cinco partes, relativas, respetivamente, a primeira, à inexistência de prejuízo para os dados pessoais, na aceção do artigo 4.º, n.º 1, alínea b) do Regulamento n.º 1049/2001; a segunda, à inexistência de prejuízo para a proteção de interesses comerciais, na aceção do artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, do mesmo Regulamento; a terceira, à inexistência de prejuízo para o processo decisório, na aceção do artigo 4.º, n.º 3, do mesmo regulamento; a quarta, à existência de um interesse público superior que justifica a divulgação, na aceção do artigo 4.º do mesmo regulamento, e, a quinta, à violação do artigo 4.º, n.º 6, do mesmo regulamento, pela recusa de divulgação parcial dos documentos visados.

Quanto à primeira parte, relativa à inexistência de prejuízo para os dados pessoais

- 25 Resulta do artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 1049/2001 que as instituições recusarão o acesso a um documento cuja divulgação pudesse prejudicar a proteção da vida privada ou da integridade do indivíduo, nomeadamente nos termos da legislação da União relativa à proteção dos dados pessoais. No caso em apreço, a legislação pertinente encontra-se, nomeadamente, no Regulamento (CE) n.º 45/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de dezembro de 2000, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos comunitários e à livre circulação desses dados (JO 2001, L 8, p. 1).
- 26 Conforme resulta da jurisprudência, no exame da relação existente entre o Regulamento n.º 1049/2001 e o Regulamento n.º 45/2001, com vista à aplicação da exceção prevista no artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 1049/2001 ao caso em apreço, importa observar que os referidos regulamentos têm objetivos diferentes. O primeiro visa assegurar a maior transparência possível do processo decisório das autoridades públicas, bem como das informações em que estas baseiam as suas decisões. Destina-se, portanto, a facilitar ao máximo o exercício do direito de acesso aos documentos e a promover boas práticas administrativas. O segundo tem por objetivo garantir a proteção das

liberdades e dos direitos fundamentais das pessoas singulares, designadamente do direito à vida privada, por ocasião do tratamento de dados pessoais (acórdão de 29 de junho de 2010, Comissão/Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, n.º 49).

- 27 O Regulamento n.º 45/2001 e o Regulamento n.º 1049/2001 foram adotados em momentos muito próximos. Não contêm disposições que prevejam expressamente a primazia de um sobre o outro. Em princípio, há que garantir, portanto, a plena aplicação de ambos (acórdão de 29 de junho de 2010, Comissão/Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, n.º 56).
- 28 Nos termos do artigo 2.º, alínea a), do Regulamento n.º 45/2001, deve entender-se por «dados pessoais» qualquer informação relativa a uma pessoa singular identificada ou identificável. É considerado identificável quem possa ser identificado, direta ou indiretamente, nomeadamente por referência a um número de identificação ou a um ou mais elementos específicos da sua identidade física, fisiológica, psíquica, económica, cultural ou social.
- 29 O considerando 7 do Regulamento n.º 45/2001 indica que as pessoas suscetíveis de proteção são aquelas cujos dados pessoais são tratados pelas instituições ou órgãos da União, independentemente do contexto, por exemplo, por trabalharem para essas instituições ou órgãos.
- 30 Além disso, nenhuma razão de princípio permite excluir as atividades profissionais ou comerciais do conceito de «vida privada» (acórdãos de 20 de maio de 2003, Österreichischer Rundfunk e o., C-465/00, C-138/01 e C-139/01, EU:C:2003:294, n.º 73, e de 8 de novembro de 2007, Bavarian Lager/Comissão, T-194/04, EU:T:2007:334, n.º 114).
- 31 No caso em apreço, resulta dos articulados e dos documentos apresentados no âmbito da diligência de instrução ordenada pelo Tribunal que a Comissão invocou a proteção dos dados pessoais para recusar o acesso a certas passagens contendo os nomes próprios e de família dos funcionários do proponente, bem como os dos membros do comité de seleção, as suas assinaturas e as suas funções. Considerou, pois, acertadamente a Comissão que estes elementos constituíam dados pessoais.
- 32 Conforme indica a decisão de 1 de abril de 2014, em conformidade com o artigo 8.º, alínea b), do Regulamento n.º 45/2001, os dados pessoais só são transferidos para destinatários como a recorrente quando demonstrarem a necessidade da sua transferência e não existirem motivos para pressupor que os interesses legítimos da pessoa em causa podem ser prejudicados.
- 33 Não tendo a recorrente fornecido nenhuma justificação expressa e legítima nem nenhum argumento convincente demonstrativo da necessidade da transferência desses dados pessoais, a Comissão recusou corretamente o acesso aos dados pessoais em causa (v., neste sentido, acórdão de 29 de junho de 2010, Comissão/Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, n.º 78).
- 34 Só na fase da réplica é que a recorrente alega, pela primeira vez, que, por força da jurisprudência e, nomeadamente, do n.º 216 do acórdão de 9 de setembro de 2009, Brink's Security Luxembourg/Comissão (T-437/05, EU:T:2009:318), a Comissão devia ter-lhe facultado o acesso à passagem do relatório de avaliação que continha os dados pessoais dos membros do comité de avaliação.
- 35 A este respeito, há que salientar que o acórdão de 9 de setembro de 2009, Brink's Security Luxembourg/Comissão (T-437/05, EU:T:2009:318), invocado pela recorrente, é anterior ao acórdão de 29 de junho de 2010, Comissão/Bavarian Lager (C-28/08 P, EU:C:2010:378). Ora, só neste acórdão é que o Tribunal de Justiça precisou as regras segundo as quais as instituições da União deviam analisar os pedidos de acesso a documentos contendo dados pessoais. Por outro lado, questionada sobre a jurisprudência na audiência, a recorrente reconheceu a primazia do acórdão de 29 de junho de 2010, Comissão/Bavarian Lager (C-28/08 P, EU:C:2010:378).

- 36 Neste contexto, há que constatar que cabe a quem requer essa transferência demonstrar a sua necessidade. Se for feita essa demonstração, cabe então à instituição em causa verificar se não existem motivos para supor que os interesses legítimos da pessoa em causa podem ser prejudicados por essa transferência (acórdão de 16 de julho de 2015, ClientEarth e PAN Europe/EFSA, C-615/13 P, EU:C:2015:489, n.º 47).
- 37 A este respeito, é forçoso constatar que, mesmo se um proponente cuja proposta foi rejeitada pudesse, em princípio, apresentar razões legítimas para ter acesso aos nomes dos membros do comité de seleção do contrato público em causa, a recorrente não apresenta nenhum argumento que justifique esse pedido antes da adoção das decisões impugnadas. Bem pelo contrário, mesmo no âmbito do presente processo não apresentou qualquer alegação circunstanciada nesse sentido. Nestas circunstâncias, a imputação da recorrente relativamente ao acesso às passagens do relatório de avaliação contendo dados pessoais relativos à identidade dos membros do comité de seleção, concretamente as passagens situadas ao centro da página 6 e no anexo n.º 1 do relatório de avaliação, deve improceder.
- 38 No que diz respeito às passagens não divulgadas do relatório de avaliação, incluindo as questões colocadas a um proponente, que figuram na secção 6 do relatório, concretamente as passagens situadas nas páginas 2, 3, 4, 5, no início e no final da página 6 e no anexo n.º 2 do relatório de avaliação, há que precisar que se referem ao lote n.º 2 e, por conseguinte, não entram no âmbito do pedido de acesso. Além disso, mesmo que a Comissão tivesse podido ajudar à compreensão, pela recorrente, da decisão de 1 de abril de 2014 se tivesse precisado as partes do relatório de avaliação cobertas pela proteção de dados pessoais e as que se referiam ao lote n.º 2, não violou qualquer obrigação jurídica ao agir como agiu no caso em apreço.
- 39 À luz do acima exposto, a primeira parte do segundo fundamento deve ser julgada improcedente.

Quanto à segunda parte, relativa à inexistência de prejuízo para a proteção dos interesses comerciais

- 40 A recorrente afirma que a Comissão concluiu erradamente pela existência de um risco de prejuízo para a proteção dos interesses comerciais, na aceção do artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001.
- 41 A título preliminar, importa salientar que, no âmbito da análise da segunda parte do segundo fundamento, há apenas que examinar se a Comissão se podia basear na proteção dos interesses comerciais para recusar o acesso à proposta do proponente selecionado, incluindo a lista de preços, bem como aos anexos I.A e II do contrato. Com efeito, conforme resulta da conclusão tirada pelo Tribunal quanto à primeira parte do segundo fundamento, a Comissão concedeu acertadamente o acesso parcial ao relatório de avaliação e ao texto do contrato, uma vez que a divulgação de certas passagens era suscetível de prejudicar a proteção de dados pessoais, enquanto outras passagens diziam respeito ao lote n.º 2 e estavam, portanto, fora do âmbito do pedido de acesso.
- 42 Nas decisões impugnadas, a Comissão invoca o artigo 4.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 e o artigo 113.º do Regulamento (UE, EURATOM) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União e que revoga o Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 (JO 2012, L 298, p. 1, a seguir «Regulamento Financeiro»).
- 43 Resulta da jurisprudência que o Regulamento n.º 1049/2001 e o Regulamento Financeiro prosseguem objetivos diferentes e não comportam nenhuma disposição que preveja expressamente a primazia de um sobre o outro. Consequentemente, importa assegurar uma aplicação de cada um destes regulamentos que seja compatível com a aplicação do outro e permita assim uma aplicação coerente destes (acórdão de 29 de janeiro de 2013, Cosepuri/EFSA, T-339/10 e T-532/10, EU:T:2013:38, n.º 85).

- 44 No que se refere especificamente à aplicação do Regulamento n.º 1049/2001, este regulamento tem por objetivo permitir um direito de acesso o mais amplo possível do público aos documentos das instituições (acórdão de 29 de janeiro de 2013, Cosepuri/EFSA, T-339/10 e T-532/10, EU:T:2013:38, n.º 87).
- 45 Todavia, este direito não deixa de estar sujeito a determinados limites baseados em razões de interesse público ou privado. Não obstante, uma vez que estas exceções derrogam o princípio do acesso o mais amplo possível do público aos documentos, devem ser interpretadas e aplicadas de forma estrita (acórdão de 29 de janeiro de 2013, Cosepuri/EFSA, T-339/10 e T-532/10, EU:T:2013:38, n.ºs 88 e 89).
- 46 Quando a instituição em causa decide recusar o acesso a um documento cuja comunicação lhe tenha sido solicitada, incumbe-lhe, em princípio, explicar as razões pelas quais o acesso a esse documento poderia prejudicar, concreta e efetivamente, o interesse protegido por uma exceção prevista no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001, que essa instituição invoca. Além disso, o risco desse prejuízo deve ser razoavelmente previsível e não meramente hipotético. No entanto, a instituição em causa pode basear-se, a este respeito, em presunções gerais aplicáveis a certas categorias de documentos, uma vez que considerações de ordem geral semelhantes podem aplicar-se a pedidos de divulgação respeitantes a documentos da mesma natureza (acórdão de 29 de janeiro de 2013, Cosepuri/EFSA, T-339/10 e T-532/10, EU:T:2013:38, n.º 90).
- 47 Resulta da jurisprudência que as propostas apresentadas pelos proponentes no âmbito de um procedimento de concurso público são suscetíveis de se inserir no âmbito de aplicação da exceção relativa à proteção dos interesses comerciais, em razão dos elementos económicos e técnicos contidos nas propostas (v., neste sentido, acórdão de 29 de janeiro de 2013, Cosepuri/EFSA, T-339/10 e T-532/10, EU:T:2013:38, n.º 95).
- 48 Por outro lado, a proteção das propostas dos proponentes relativamente aos outros proponentes está prevista nas disposições pertinentes do Regulamento Financeiro e, nomeadamente, do seu artigo 113.º, n.º 2, o qual não prevê a divulgação das propostas apresentadas, inclusive após pedido escrito dos proponentes cuja proposta foi rejeitada. Esta restrição é inerente ao objetivo das regras em matéria de contratos públicos da União, que assenta numa concorrência não falseada. Para alcançar esse objetivo, importa que as entidades adjudicantes não divulguem informações que digam respeito a processos de adjudicação de contratos públicos cujo conteúdo possa ser utilizado para falsear a concorrência, seja num processo de adjudicação em curso, seja em processos de adjudicação posteriores (acórdão de 29 de janeiro de 2013, Cosepuri/EFSA, T-339/10 e T-532/10, EU:T:2013:38, n.º 100).
- 49 Vistas as considerações precedentes, a jurisprudência estabeleceu a existência de uma presunção geral segundo a qual o acesso às propostas dos proponentes pelos outros proponentes prejudica, em princípio, o interesse protegido (v., neste sentido, acórdão de 29 de janeiro de 2013, Cosepuri/EFSA, T-339/10 e T-532/10, EU:T:2013:38, n.º 101).
- 50 Todavia, importa salientar que a presunção geral acima mencionada no n.º 49 não exclui a possibilidade de se demonstrar que um dado documento cuja divulgação é requerida não está coberto por tal presunção ou que existe um interesse público superior que justifica a divulgação (acórdão de 28 de junho de 2012, Comissão/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, n.º 126).
- 51 É à luz destes princípios que há que examinar o caso em apreço.
- 52 Em primeiro lugar, deve salientar-se que, no caso vertente, foi recusado à recorrente o acesso à proposta apresentada pelo proponente selecionado, de que faz parte a lista de preços e a lista de preços recapitulativa. Acresce que o anexo I.A do contrato, cujo acesso também foi inteiramente recusado pela Comissão, consiste igualmente na lista de preços da proposta do proponente selecionado. Quanto ao anexo II do contrato, cujo acesso foi também recusado, o mesmo contém a proposta do proponente selecionado. Trata-se, pois, exatamente do mesmo tipo de documentos que os referidos no acórdão de

29 de janeiro de 2013, Cosepuri/EFSA (T-339/10 e T-532/10, EU:T:2013:38). Contrariamente ao que alega a recorrente, não se pode deduzir desse acórdão que apenas diga respeito a um pedido de acesso à totalidade das propostas dos proponentes, e não a um mero pedido de acesso à proposta do proponente selecionado.

- 53 Com efeito, é evidente que os documentos visados pelo presente pedido de acesso são, pela sua natureza, suscetíveis de conter elementos técnicos e económicos confidenciais do proponente selecionado, nomeadamente informações sobre as competências e métodos de trabalho do mesmo, o seu domínio de conhecimento, a sua organização interna, os seus custos e os preços propostos.
- 54 Nestas circunstâncias, a Comissão considerou corretamente, nas decisões impugnadas, que a proposta do proponente selecionado, incluindo a lista de preços, o anexo I.A do contrato, contendo a lista de preços, e o anexo II do contrato, contendo a proposta do proponente selecionado, estavam a coberto da presunção geral segundo a qual a divulgação prejudicaria, em princípio, a proteção dos interesses comerciais.
- 55 Por outro lado, há que sublinhar que, precisamente para preservar a confidencialidade destas informações sensíveis, o artigo 113.º, n.º 2, do Regulamento Financeiro não prevê a comunicação da proposta do proponente escolhido aos proponentes cuja proposta tenha sido rejeitada e estabelece mesmo que é possível omitir a comunicação de certos elementos quando possa ser prejudicial para os interesses comerciais legítimos ou para uma concorrência leal.
- 56 Em segundo lugar, é forçoso constatar que a recorrente não apresentou, em nenhuma fase do processo, qualquer argumento que permitisse demonstrar que os documentos pedidos não estavam a coberto da presunção acima mencionada.
- 57 No que se refere à lista de preços na sua totalidade, a recorrente alega que a divulgação deste documento não era suscetível de prejudicar os interesses comerciais do proponente selecionado, uma vez que o anúncio de adjudicação indicava o nível do preço da proposta desse proponente. Este argumento não pode proceder, uma vez que a lista de preços é um documento bem mais detalhado que indica, ponto por ponto, o preço dos serviços propostos, enquanto o anúncio de adjudicação se limita a indicar globalmente o montante do contrato atribuído.
- 58 O mesmo se diga quanto à lista de preços recapitulativa que figura em anexo à proposta. Importa constatar que este documento também contém informações relativas ao preço dos serviços propostos, que são mais detalhados do que a informação divulgada pelo anúncio de adjudicação. Por conseguinte, a lista de preços recapitulativa também está abrangida pelo âmbito de aplicação da presunção acima mencionada.
- 59 Daqui resulta que a Comissão tinha o direito de considerar que os documentos em causa, concretamente a proposta do proponente selecionado, incluindo a lista de preços e a lista de preços recapitulativa, e os anexos I.A e II do contrato integravam a exceção relativa à proteção dos interesses comerciais, sem proceder a nenhuma análise concreta e individual, como pretende a recorrente.
- 60 Quanto aos argumentos da recorrente a propósito da existência de um pretensão interesse público superior que justifique a divulgação, os mesmos serão analisados adiante, no âmbito da quarta parte.
- 61 Por último, relativamente ao argumento da recorrente segundo o qual as informações que lhe foram fornecidas pela Comissão relativamente ao facto de o preço da proposta selecionada não satisfazer as exigências do artigo 113.º do Regulamento Financeiro, mesmo pressupondo que fosse admissível, há que constatar que, contrariamente aos que sugere a recorrente, o artigo 113.º, n.º 2, do Regulamento Financeiro não impõe a obrigação de comunicar ao proponente cuja proposta foi rejeitada, a título de características e vantagens da proposta selecionada, informações detalhadas relativas aos preços.

62 À luz do acima exposto, a segunda parte do segundo fundamento deve ser julgada improcedente.

Quanto à terceira parte, relativa à inexistência de prejuízo para processo decisório

63 A recorrente alega que a Comissão se baseou erradamente na exceção relativa à proteção do processo decisório para recusar o acesso a certos documentos, nos termos do artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001.

64 A este respeito, há que recordar que, segundo a jurisprudência, um mesmo documento pode ser abrangido pelo âmbito de aplicação de uma ou de várias exceções previstas pelo Regulamento n.º 1049/2001 (acórdão de 10 de setembro de 2008, Williams/Comissão, T-42/05, não publicado, EU:T:2008:325, n.º 126). Ora, resulta do que precede que a Comissão não errou ao considerar, em aplicação do artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do referido regulamento, que a divulgação da totalidade do relatório de avaliação e do texto do contrato assinado com o proponente selecionado prejudicava a proteção dos dados pessoais, e que a divulgação da proposta do proponente selecionado, incluindo a lista de preços, bem como os anexos I.A e II do contrato, podia prejudicar a proteção dos interesses comerciais, nos termos do artigo 4.º n.º 2, primeiro travessão, do mesmo regulamento.

65 Relativamente a estas exceções, consideradas procedentes pelo Tribunal Geral, que abrangem os documentos cujo acesso foi totalmente recusado e as partes ocultadas dos documentos pedidos, por razões de economia processual, não é necessário analisar a procedência das imputações da recorrente quanto à exceção relativa à proteção do processo decisório, as quais são inoperantes (v., neste sentido, despacho de 27 de novembro de 2012, Steinberg/Comissão, T-17/10, não publicado, EU:T:2012:625, n.º 89).

Quanto à quarta parte, relativa à existência de um interesse público superior que justifica a divulgação

66 A recorrente alega que, apesar do risco de prejuízo para a proteção dos interesses comerciais, existe um interesse público superior que justifica a divulgação, na aceção da última parte da frase do artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001.

67 Conforme referido, resulta da jurisprudência que a aplicação de uma presunção geral, como a presunção de prejuízo para os interesses comerciais do caso em apreço, não exclui a possibilidade de demonstrar que existe um interesse público superior que justifica a divulgação (acórdão de 28 de junho de 2012, Comissão/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, n.º 126).

68 Cabe, porém, ao requerente invocar de forma concreta as circunstâncias que demonstram um interesse público superior que justifique a divulgação dos documentos em causa (acórdãos de 14 de novembro de 2013, LPN e Finlândia/Comissão, C-514/11 P e C-605/11 P, EU:C:2013:738, n.º 94, e de 16 de julho de 2015, ClientEarth/Comissão, C-612/13 P, EU:C:2015:486, n.º 90).

69 A esse respeito, é certo que o interesse público superior suscetível de justificar a divulgação de um documento não tem de ser necessariamente distinto dos princípios subjacentes ao Regulamento n.º 1049/2001 (v., neste sentido, acórdãos de 14 de novembro de 2013, LPN e Finlândia/Comissão, C-514/11 P e C-605/11 P, EU:C:2013:738, n.º 92, e de 16 de julho de 2015, ClientEarth/Comissão, C-612/13 P, EU:C:2015:486, n.º 92).

70 Contudo, considerações tão gerais não podem justificar o acesso aos documentos pedidos (v., neste sentido, acórdãos de 14 de novembro de 2013, LPN e Finlândia/Comissão, C-514/11 P e C-605/11 P, EU:C:2013:738, n.º 93, e de 16 de julho de 2015, ClientEarth/Comissão, C-612/13 P, EU:C:2015:486, n.º 93).

- 71 No que respeita ao caso em apreço, há que constatar que, nos seus pedidos confirmativos, a recorrente limitou-se a invocar o princípio da transparência, acrescentando existir uma contradição entre o montante indicado no anúncio de adjudicação e o montante da proposta do proponente selecionado. Segundo os pedidos confirmativos, a divulgação dos documentos solicitados é necessária para permitir à recorrente verificar o montante pelo qual o contrato foi adjudicado.
- 72 A este respeito, há que recordar que, na data da decisão de 1 de abril de 2014, a recorrente já tinha interposto recurso de anulação da decisão que rejeitou a sua proposta. No âmbito desse recurso, a recorrente alegou, entre outras imputações, a pretensa irregularidade da adjudicação por um montante superior ao da proposta do proponente selecionado, conforme resulta do n.º 19 do acórdão de 8 de outubro de 2015, Secolux/Comissão (T-90/14, não publicado, EU:T:2015:772). Nestas circunstâncias, há que considerar que o interesse evocado pela recorrente constitui um interesse privado, e não público.
- 73 Com efeito, resulta de jurisprudência constante que o facto de os documentos solicitados poderem ser necessários para a defesa da recorrente no âmbito de um recurso constitui um interesse privado. Em consequência, na medida em que a recorrente pedia acesso aos documentos em causa para melhor fazer valer os seus argumentos no âmbito do seu recurso de anulação, esta situação não constitui um interesse público superior que justifique a divulgação (v., neste sentido, acórdãos de 28 de junho de 2012, Comissão/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, n.ºs 145 e 146, e de 20 de março de 2014, Reagens/Comissão, T-181/10, não publicado, EU:T:2014:139, n.º 142).
- 74 A recorrente não apresenta nenhum outro argumento circunstanciado para apoiar a sua invocação genérica do princípio da transparência. Em consequência, no que se refere aos princípios da proporcionalidade e da igualdade de tratamento e da não discriminação, a recorrente, para além de não os ter utilizado nos seus pedidos confirmativos para justificar a existência de um interesse público superior, limita-se a invocá-los sem apresentar o mínimo argumento concreto. Ora, considerações tão genéricas não podem justificar o acesso aos documentos solicitados.
- 75 Perante as considerações que precedem, importa concluir que a recorrente não demonstrou a existência de um interesse público superior que justificasse a divulgação dos documentos em causa nos termos do artigo 4.º, n.º 2, última parte da frase, do Regulamento n.º 1049/2001.
- 76 Por conseguinte, a quarta parte do segundo fundamento deve ser considerada improcedente.

Quanto à quinta parte, relativa à recusa de divulgação parcial

- 77 A recorrente alega que as decisões impugnadas violam o artigo 4.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1049/2001, na medida em que recusam conceder o acesso parcial a certos documentos pedidos. Segundo a recorrente, a Comissão devia ter realizado uma análise concreta, para cada documento, das razões pelas quais uma comunicação parcial não era possível.
- 78 Por força do artigo 4.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1049/2001, quando só algumas partes do documento pedido forem abrangidas por qualquer das exceções, as restantes partes do documento serão divulgadas.
- 79 A este respeito, em primeiro lugar, há que constatar que a Comissão concedeu o acesso parcial ao relatório de avaliação e ao texto do contrato celebrado com o proponente selecionado, não tendo a recorrente apresentado nenhum argumento que permita concluir que a Comissão devesse ter facultado o acesso a outras partes desses documentos. Neste âmbito, importa recordar, como foi indicado acima no n.º 38, que a Comissão não facultou o acesso à secção 6 do relatório de avaliação, uma vez que esta se refere ao lote n.º 2, o qual não está abrangido pelo âmbito do pedido.

- 80 Em segundo lugar, no que diz respeito à proposta do proponente selecionado, incluindo a lista de preços, nas suas versões integral ou recapitulativa, e aos anexos I.A e II do contrato, resulta da jurisprudência que a presunção geral referida nos n.ºs 52 a 54 do presente acórdão significa que os documentos abrangidos pela mesma escapam à obrigação de divulgação, integral ou parcial, do seu conteúdo (v., neste sentido, acórdão de 28 de junho de 2012, Comissão/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, n.º 133).
- 81 Em consequência, a quinta parte do segundo fundamento deve improceder e, por conseguinte, o segundo fundamento deve ser julgado improcedente na sua totalidade.

Quanto ao terceiro fundamento, relativo à violação do artigo 296.º CE

- 82 A título preliminar, há que recordar que, segundo jurisprudência constante, a fundamentação exigida pelo artigo 296.º CE deve ser adaptada à natureza do ato em causa e deixar transparecer, de forma clara e inequívoca, o raciocínio da instituição autora do ato, por forma a permitir aos interessados conhecer as razões da medida adotada e ao juiz da União exercer a sua fiscalização. A exigência de fundamentação deve ser apreciada em função das circunstâncias do caso em apreço, designadamente do conteúdo do ato, da natureza dos fundamentos invocados e do interesse que os destinatários ou outras pessoas direta e individualmente afetadas pelo ato 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 ato satisfaz as exigências do artigo 296.º TFUE deve ser apreciada à luz não somente do seu teor mas também do seu contexto e do conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa (acórdãos de 10 de setembro de 2008, Williams/Comissão, T-42/05, EU:T:2008:325, n.º 94; de 7 de julho de 2011, Valero Jordana/Comissão, T-161/04, não publicado, EU:T:2011:337, n.º 48, e de 15 de julho de 2015, Dennekamp/Parlamento, T-115/13, EU:T:2015:497, n.º 136).
- 83 Quanto a um pedido de acesso aos documentos, quando a instituição em causa recusa tal acesso deve demonstrar em cada caso, com base nas informações de que dispõe, que os documentos cujo acesso é solicitado estão efetivamente abrangidos pelas exceções enumeradas no Regulamento n.º 1049/2001 (acórdãos de 10 de setembro de 2008, Williams/Comissão, T-42/05, EU:T:2008:325, n.º 95, e de 7 de julho de 2011, Valero Jordana/Comissão, T-161/04, não publicado, EU:T:2011:337, n.º 49). Segundo a jurisprudência, compete, assim, à instituição que recusou o acesso a um documento apresentar uma fundamentação que permita compreender e verificar, por um lado, se o documento requerido faz efetivamente parte do domínio objeto da exceção invocada e, por outro, se a necessidade de proteção relativa a essa exceção é real.
- 84 O caso em apreço deve ser analisado à luz destes princípios.
- 85 Em primeiro lugar, no que se refere à imputação de falta de fundamentação relativamente à proteção da vida privada, há que constatar que as decisões impugnadas explicam suficientemente, do ponto de vista jurídico, as razões pelas quais certas passagens do relatório de avaliação e do contrato assinado pelo proponente selecionado não podiam ser divulgadas para proteger os dados pessoais.
- 86 Os argumentos da recorrente relativos à secção 6 do relatório de avaliação faltam, de facto, uma vez que, conforme a Comissão explicou nos seus articulados e resulta da análise feita pelo Tribunal Geral deste documento, a referida secção diz respeito ao lote n.º 2, que não entra no âmbito do pedido de acesso.
- 87 A este respeito, conforme foi indicado acima no n.º 38, mesmo que a Comissão tivesse podido ajudar a uma melhor compreensão, pela recorrente, das decisões impugnadas se tivesse precisado as partes dos documentos cobertos pela proteção dos dados pessoais e as que se referiam ao lote n.º 2, importa observar que não violou o dever de fundamentação ao agir como agiu no caso em apreço.

- 88 Há também que considerar improcedente o argumento da recorrente relativo à proposta do proponente selecionado, uma vez que a Comissão não se baseou na proteção da vida privada para recusar o acesso a este documento.
- 89 Em segundo lugar, no que se refere à proteção dos interesses comerciais, contrariamente ao que alega a recorrente, as decisões impugnadas contêm fundamentação suficiente quanto à aplicação de uma presunção geral de não divulgação da proposta do proponente selecionado, incluindo a lista de preços, bem como dos anexos I.A e II do contrato, a fim de garantir a referida proteção.
- 90 Em terceiro lugar, pelas mesmas razões expostas nos n.ºs 64 e 65 do presente acórdão, para decidir o presente processo não é necessário analisar o mérito da imputação relativa a uma pretensa falta de fundamentação quanto à proteção do processo decisório, a qual é inoperante.
- 91 Em quarto lugar, no que diz respeito à fundamentação relativa à existência de um interesse público superior, deve salientar-se que, nos seus pedidos confirmativos, a recorrente limitou-se a invocar em termos genéricos o princípio da transparência, tendo mencionado incidentalmente o seu interesse em poder verificar a existência de uma contradição entre o anúncio de adjudicação e o montante da proposta do proponente selecionado. A este respeito, é certo que resulta das decisões impugnadas que a Comissão considerou, de forma sucinta mas clara, que a recorrente não tinha apresentado nenhum argumento capaz de demonstrar a existência de um interesse público superior que justificasse a divulgação. A Comissão acrescentou, por outro lado, que não tinha podido identificar qualquer interesse público superior que justificasse tal divulgação. Além disso, há que salientar que, nas suas decisões iniciais, a Comissão referiu expressamente sobre este ponto que o interesse da recorrente nessa divulgação era de natureza privada. Nestas circunstâncias, há que julgar improcedente o argumento relativo à falta de fundamentação quanto à existência de um interesse público superior.
- 92 Por último, importa acrescentar que, no que se refere à decisão de 14 de abril de 2014, os anexos I.A e II do contrato contêm a lista de preços e a proposta do proponente selecionado. Por esta razão, a decisão de 14 de abril de 2014 podia legalmente remeter para a fundamentação da decisão de 1 de abril de 2014, a qual já tinha decidido sobre a comunicação destes elementos.
- 93 Daqui resulta que o terceiro fundamento, baseado numa violação do dever de fundamentação, não procede.
- 94 Consequentemente, deve ser negado provimento ao recurso na sua totalidade.

Quanto às despesas

- 95 Nos termos do artigo 134.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a recorrente ficado vencida, há que condená-la nas despesas, em conformidade com o pedido da Comissão.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Sexta Secção)

decide:

- 1) **É negado provimento ao recurso.**
- 2) **A Secolux, Association pour le contrôle de la sécurité de la construction é condenada nas despesas.**

Frimodt Nielsen

Collins

Valančius

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 21 de setembro de 2016.

Assinaturas