



Bruxelas, 15.9.2020  
COM(2020) 561 final

## **RELATÓRIO DA COMISSÃO**

**sobre a aplicação em 2019 do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão**

## Índice

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	2
<b>I. Programa em prol de uma maior transparência</b> .....	4
<b>II. Acesso aos documentos</b> .....	11
1. Registos e sítios Internet .....	13
2. Cooperação com outras instituições sujeitas ao Regulamento (CE) n.º 1049/2001... 13	
3. Análise dos pedidos de acesso .....	14
3.1. Número de pedidos (ver anexo – quadros 3 e 4).....	14
3.2. Percentagem de pedidos por Direção-Geral/Serviço da Comissão Europeia (ver anexo – quadro 5).....	16
3.3. Categoria socioprofissional dos requerentes (anexo – quadro 6).....	18
3.4. Origem geográfica dos requerentes (anexo – quadro 7) .....	20
4. Aplicação de exceções ao direito de acesso .....	22
4.1. Tipos de acesso concedido (anexo – quadros 8 e 9) .....	22
4.2. Exceções invocadas para o direito de acesso (anexo – quadro 10).....	24
4.2.1. Fase inicial .....	24
4.2.2. Fase confirmativa .....	25
5. Queixas à Provedora de Justiça Europeia .....	26
6. Controlo judicial.....	27
6.1. Tribunal de Justiça .....	27
6.1.1. Esclarecimentos sobre algumas regras substantivas .....	28
6.1.2. Esclarecimentos sobre algumas regras processuais .....	29
6.2. Tribunal Geral .....	30
6.2.1. Esclarecimentos sobre algumas regras substantivas .....	30
6.2.2. Esclarecimentos sobre algumas regras processuais .....	32
6.3. Processos judiciais contra a Comissão Europeia em 2019.....	34
<b>CONCLUSÕES</b> .....	36

## INTRODUÇÃO

O ano de 2019 foi um ano de transição para as instituições europeias, marcado por eleições parlamentares<sup>1</sup>, uma nova agenda estratégica do Conselho Europeu para 2019-2024<sup>2</sup> e uma nova Comissão Europeia.

Em 2019, a Comissão Europeia adotou novas medidas para cumprir os firmes compromissos que assumiu no sentido de aumentar a transparência e a responsabilidade, bem como a confiança dos cidadãos europeus, nas instituições da UE.

Em julho de 2019, Ursula von der Leyen apresentou as suas orientações políticas para a Comissão de 2019-2024: «Uma União mais ambiciosa – O meu programa para a Europa»<sup>3</sup>. Uma das seis principais ambições para a Europa consiste na prioridade política de dar «um novo impulso para a democracia europeia». Esta prioridade inclui a necessidade de maior transparência, em especial, no que diz respeito ao processo legislativo<sup>4</sup>.

Em 27 de novembro de 2019, durante a sessão plenária em Estrasburgo, uma grande maioria dos membros do Parlamento Europeu votou a favor da Comissão von der Leyen.

Em 1 de dezembro de 2019, a Comissão von der Leyen entrou em funções. A transparência, juntamente com a colegialidade e a eficiência, tornou-se um dos princípios orientadores para o funcionamento da nova Comissão<sup>5</sup>. Os métodos de trabalho referem-se expressamente ao direito de acesso do público aos documentos, nos termos do Regulamento (CE) n.º 1049/2001<sup>6</sup>.

Garantir o exercício efetivo do direito de acesso dos cidadãos aos documentos que se encontram na posse das instituições da UE constitui uma pedra angular do compromisso de transparência assumido pela Comissão Europeia<sup>7</sup>.

Este direito está consagrado no artigo 42.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, no artigo 15.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e no Regulamento (CE) n.º 1049/2001. Reflete o princípio da abertura nas atividades das instituições, previsto no artigo 1.º do Tratado da União Europeia e no artigo 298.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

---

<sup>1</sup> Em maio de 2019, as eleições europeias registaram uma participação recorde de 50,66 % (consultar <https://europarl.europa.eu/election-results-2019/en/turnout/>).

<sup>2</sup> Em junho de 2019, o Conselho Europeu chegou a acordo sobre uma agenda da UE para os próximos cinco anos. «Uma nova agenda estratégica para 2019-2024» define os domínios prioritários que irão guiar o trabalho do Conselho Europeu e fornecer orientações para os programas de trabalho das outras instituições da UE (consultar <https://www.consilium.europa.eu/en/european-council/role-setting-eu-political-agenda/>).

<sup>3</sup> [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission\\_pt.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_pt.pdf).

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 21.

<sup>5</sup> Consultar a Comunicação da Presidente à Comissão, de 1 de dezembro de 2019, intitulada «Os Métodos de Trabalho da Comissão Europeia», P(2019) 2, disponível em: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/working-methods.pdf>.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 17. Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, JO L 145 de 31.5.2001, p. 43 (a seguir designado «Regulamento (CE) n.º 1049/2001»).

<sup>7</sup> Os beneficiários do direito de acesso aos documentos são os cidadãos da UE e as pessoas que residem ou têm a sua sede social num Estado-Membro. Dele beneficiam igualmente os cidadãos e as pessoas coletivas de países terceiros que não residam ou não tenham a sua sede social num Estado-Membro.

O Regulamento (CE) n.º 1049/2001 «concretiza» este princípio da abertura estabelecido nos Tratados da UE<sup>8</sup>.

Nos termos do considerando 2 desse regulamento «[e]sta abertura permite assegurar uma melhor participação dos cidadãos no processo de decisão e garantir uma maior legitimidade, eficácia e responsabilidade da Administração perante os cidadãos num sistema democrático [...]».

O artigo 17.º, n.º 1, do referido regulamento prevê que cada instituição publique anualmente um relatório sobre a aplicação do regulamento no ano anterior.

O presente relatório anual relativo ao ano de 2019 apresenta, em primeiro lugar, uma síntese das iniciativas da Comissão Europeia em prol de uma maior transparência (ver ponto I *infra*). Em segundo lugar, o relatório identifica as principais tendências e os principais aspetos dos pedidos de acesso aos documentos apresentados no âmbito do Regulamento (CE) n.º 1049/2001, bem como as respetivas respostas por parte da instituição. O relatório também analisa os acórdãos proferidos pelos tribunais europeus e as conclusões da Provedora de Justiça Europeia em relação à aplicação do regulamento pela Comissão Europeia (ver ponto II *infra*).

---

<sup>8</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça de 28 de junho de 2012, *Comissão Europeia / Agrofert Holding a.s.*, C-477/10 P, ECLI:EU:C:2012:394, n.º 88.

## **I. Programa em prol de uma maior transparência**

A União Europeia é feita dos seus cidadãos e trabalha para os seus cidadãos. Incentivar e facilitar uma maior participação dos cidadãos na União Europeia e no que ela representa é uma das primeiras prioridades da Comissão Europeia.

A grande determinação com que procura aproximar os cidadãos do seu processo decisório faz com que a Comissão Europeia esteja constantemente a explorar novos métodos e novas medidas para reforçar a transparência.

Em 2019, a Comissão Europeia envidou esforços específicos para aumentar ainda mais a transparência de todas as suas atividades principais, esforços esses que passaram por melhorar o processo legislativo e a execução das políticas e estabelecer contactos com partes interessadas e grupos de pressão.

### ***Legislar Melhor***<sup>9</sup>

Ao longo do ano de 2019, o programa «Legislar Melhor» continuou no cerne do processo de elaboração das políticas da Comissão Europeia. No início de 2019, a instituição fez o balanço das atividades no âmbito do Programa Legislar Melhor de 2015, de modo a avaliar tanto os aspetos positivos como os aspetos problemáticos.

Em 15 de abril de 2019, o Colégio dos Comissários adotou uma Comunicação intitulada «Legislar melhor: fazer o ponto da situação e honrar os nossos compromissos», que sintetiza as conclusões do balanço<sup>10</sup>. A consulta pública mostrou que existia ainda um nível relativamente baixo de conhecimento sobre as possibilidades de participar na elaboração de políticas da Comissão.

A Comunicação concluiu que existe uma exigência generalizada para que os princípios de legislar melhor continuem a ser uma parte integral dos métodos de trabalho da Comissão. Incluiu igualmente um apelo para a concretização de novas melhorias no futuro<sup>11</sup>.

Um dos principais objetivos da Comissão Europeia foi promover a participação dos cidadãos europeus e da sociedade civil nas suas atividades de elaboração de políticas. Por conseguinte, a instituição realizou investimentos significativos na disponibilização dos instrumentos para essa participação, criando oportunidades para as partes interessadas contribuírem ao longo do ciclo de políticas.

Em 2019, o número de consultas públicas traduzidas para todas as línguas da UE continuou a aumentar<sup>12</sup>. O portal «Dê a sua opinião»<sup>13</sup>, que disponibiliza um ponto de entrada único

---

<sup>9</sup> O programa «Legislar Melhor» consiste em medidas introduzidas pela Comissão Europeia para obter melhores resultados para os cidadãos e as empresas da UE através de uma elaboração de políticas mais aberta, transparente e assente em factos.

<sup>10</sup> Esta Comunicação foi acompanhada de um documento de trabalho dos serviços da Comissão e de uma nota com o resumo dos pontos de vista dos funcionários da Comissão inquiridos. Está disponível em: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/better-regulation-taking-stock\\_pt.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/better-regulation-taking-stock_pt.pdf).

<sup>11</sup> Consultar a Comunicação, *op.cit.* p. 6.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 8.

baseado na Web para que as partes interessadas conheçam as atividades de elaboração de políticas da Comissão e apresentem os seus comentários, pontos de vista e outras informações, registou, em 2019, mais de 800 000 visitas. O número médio de respostas a consultas públicas e de apresentação de observações varia muito, mas a tendência geral está a aumentar.

Em suma, os esforços da Comissão Europeia para colocar o programa «Legislar Melhor» no cerne do processo decisório foram bem-sucedidos. As partes interessadas consideram que as consultas e a transparência foram os dois domínios em que a Comissão Europeia realizou mais progressos desde 2015. A Comissão reconhece que os princípios de «Legislar Melhor» estão cada vez mais integrados na cultura institucional da Comissão Europeia e têm um amplo apoio das partes interessadas que pretendem ter uma participação mais intensa e mais significativa no processo de elaboração das políticas da instituição.

Em simultâneo com estes desenvolvimentos, a Comissão continuou a colaborar com o Parlamento Europeu e o Conselho, no sentido de lançar o portal legislativo conjunto previsto o mais rapidamente possível, em conformidade com o compromisso assumido no Acordo Interinstitucional «Legislar Melhor» de 2016. O Portal disponibilizará uma base de dados com informações que abrangem todo o processo legislativo, de uma forma que seja facilmente acessível aos cidadãos sem formação especializada.

Por último, a Comissão Europeia saudou as iniciativas da Presidência finlandesa do Conselho Europeu, no segundo semestre de 2019, que visavam promover a transparência legislativa e publicar pró-ativamente certos documentos relacionados com as negociações.

### ***Iniciativa de Cidadania Europeia***

A iniciativa de cidadania europeia (ICE) constitui um direito consagrado no artigo 11.º, n.º 4, do Tratado da União Europeia e no primeiro parágrafo do artigo 24.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia<sup>14</sup>.

A iniciativa de cidadania europeia é um instrumento que tem por objetivo reforçar a participação dos cidadãos na vida democrática da União Europeia, ao permitir-lhes convidar

---

<sup>13</sup> O Portal está disponível em: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say>.

<sup>14</sup> Ambas as disposições foram introduzidas pelo Tratado de Lisboa. O artigo 11.º, n.º 4, do Tratado da União Europeia prevê que «[u]m milhão, pelo menos, de cidadãos da União, nacionais de um número significativo de Estados-Membros, pode tomar a iniciativa de convidar a Comissão Europeia a, no âmbito das suas atribuições, apresentar uma proposta adequada em matérias sobre as quais esses cidadãos considerem necessário um ato jurídico da União para aplicar os Tratados». O primeiro parágrafo do artigo 24.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia estipula que «[o] Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de regulamentos adotados de acordo com o processo legislativo ordinário, estabelecem as normas processuais e as condições para a apresentação de uma iniciativa de cidadania na aceção do artigo 11.º do Tratado da União Europeia, incluindo o número mínimo de Estados-Membros de que devem provir os cidadãos que a apresentam».

diretamente a Comissão a apresentar uma proposta de atos jurídicos da União para efeitos de aplicação dos Tratados<sup>15</sup>.

Em 2019, o Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a iniciativa de cidadania europeia foi adotado pelos legisladores<sup>16</sup> e publicado em 17 de maio de 2019<sup>17</sup>. Este novo regulamento introduz vários melhoramentos técnicos e estruturais para tornar a iniciativa de cidadania europeia mais acessível, menos onerosa e mais fácil de utilizar por organizadores e apoiantes, com vista a aumentar a participação dos cidadãos no processo democrático da União. Além disso, os novos instrumentos de regulação visam reforçar o seguimento dado às iniciativas de cidadania europeia enquanto instrumento de promoção do debate democrático na União Europeia<sup>18</sup>.

### ***Ética e transparência dos membros da Comissão Europeia***

Nas suas orientações políticas, a presidente apoiou a criação de um organismo de ética independente comum a todas as instituições da UE. A presidente comprometeu-se a colaborar e a trabalhar estreitamente com as outras instituições para alcançar este objetivo<sup>19</sup>.

Em 24 de junho de 2019, a Comissão Europeia publicou o primeiro relatório anual<sup>20</sup> sobre a aplicação do novo Código de Conduta<sup>21</sup> dos seus membros para o ano de 2018, em conformidade com o seu compromisso nos termos do artigo 13.º, n.º 4, do Código. O relatório resume, designadamente, as principais alterações introduzidas pelo novo código que contribuem para alcançar os níveis éticos e de transparência mais elevados que se espera dos membros da Comissão Europeia<sup>22</sup>.

Além disso, em fevereiro de 2019, a Comissão Europeia emitiu orientações práticas circunstanciadas relativas às normas éticas aplicáveis aos membros da Comissão que fizeram

---

<sup>15</sup> As iniciativas de cidadania europeia foram lançadas em 1 de abril de 2012 como instrumento ao dispor dos cidadãos para influenciarem a agenda política, com a entrada em vigor do Regulamento sobre a iniciativa de cidadania europeia, que dá execução às disposições do Tratado.

<sup>16</sup> COM(2017)482 final.

<sup>17</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0788&from=EN>.

<sup>18</sup> A Comissão Europeia analisa periodicamente o funcionamento da iniciativa de cidadania europeia, e apresenta as suas conclusões em relatórios dirigidos ao Parlamento Europeu e ao Conselho. A Comissão Europeia já emitiu dois relatórios, em 2015 e 2018, respetivamente. O próximo relatório está previsto para 1 de janeiro de 2024.

<sup>19</sup> *Op. cit.* p. 21.

<sup>20</sup> Disponível em: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/se-2019-266\\_final\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/se-2019-266_final_en.pdf).

<sup>21</sup> Decisão da Comissão, 31 de janeiro de 2018, relativa ao Código de Conduta dos membros da Comissão Europeia, C(2018) 700 final, JO C 65 de 21.2.2018, p. 7; a seguir designado «Código de Conduta dos membros da Comissão Europeia». Este novo Código entrou em vigor em 1 de fevereiro de 2018 e substituiu o anterior Código de Conduta dos Comissários, de 20 de abril de 2011.

<sup>22</sup> Nomeadamente: 1) o alargamento da notificação obrigatória das atividades exercidas após o termo do mandato por antigos membros do Colégio; 2) a possibilidade de os membros da Comissão se apresentarem como candidatos nas eleições para o Parlamento Europeu sem terem que obter uma «licença sem vencimento por motivos eleitorais» da Comissão; 3) a definição de «conflito de interesses»; 4) uma declaração de interesses abrangente; 5) a publicação bimensal de informações sobre as despesas de viagem de cada Comissário; e 6) a integração, no Código, da regra que estabelece que os membros da Comissão e os membros dos seus gabinetes só devem participar em reuniões com representantes de interesses que estejam registados no Registo de Transparência e devem publicar as informações relativas a essas reuniões, etc.

campanha para as eleições do Parlamento Europeu em maio<sup>23</sup>. Com efeito, a Comissão Europeia, apoiada pelo Parlamento Europeu, decidiu permitir que os seus membros participassem ativamente na campanha política sem serem obrigados a retirar-se dos trabalhos da instituição durante todo o período da sua participação, desde que respeitassem práticas éticas específicas<sup>24</sup>.

Além disso, durante o ano de 2019, a Comissão Europeia atualizou regularmente a página Web Europa dedicada à ética dos Comissários e dos antigos Comissários<sup>25</sup>, disponibilizando regularmente decisões da Comissão Europeia sobre atividades autorizadas de antigos Comissários Europeus e atas das reuniões correspondentes.

### ***O Registo de Transparência***

A transparência da representação de interesses é fundamental para que os cidadãos possam acompanhar o impacto das atividades e a possível influência das partes interessadas no processo legislativo da UE. O registo de transparência, criado em 2011<sup>26</sup>, revela os vários interesses prosseguidos, incluindo por quem e com que nível de recursos. O registo permite um maior controlo público, dando aos cidadãos, aos meios de comunicação social e aos intervenientes a possibilidade de acompanhar as atividades e a potencial influência dos representantes de interesses.

Neste contexto, a Comissão Europeia apresentou, em 2016, uma proposta para tornar obrigatório o atual registo de transparência<sup>27</sup>. A proposta envolve a assinatura de um novo Acordo Interinstitucional que abranja o Parlamento Europeu, a Comissão e, pela primeira vez, o Conselho da UE. As negociações interinstitucionais sobre esta proposta ainda estão em curso.

Em 2019, os negociadores das três instituições realizaram rondas de negociação sobre a proposta de um registo de transparência obrigatório. Estas rondas tiveram por objetivo estudar formas de fazer com que as interações com os representantes de interesses sejam condicionadas ao seu registo prévio no registo de transparência, a fim de tornar a inscrição no registo uma condição *de facto* obrigatória para os lobistas. Embora as abordagens ainda sejam diferentes de uma instituição para outra, as três instituições fizeram um balanço dos desenvolvimentos relativos à futura criação de um registo conjunto.

---

<sup>23</sup> Disponível em: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/guidelines\\_election\\_campaign\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/guidelines_election_campaign_en.pdf).

<sup>24</sup> Tais como, i) informar o presidente da sua intenção de participar na campanha para as eleições europeias e do papel que nela contam desempenhar; ii) assegurar a continuidade institucional e o desempenho sem interrupção das suas funções; iii) não utilizar os recursos humanos ou materiais da Comissão para atividades relacionadas com a campanha eleitoral; iv) fazer a distinção entre as declarações feitas na sua capacidade de membros da instituição e as declarações feitas no seu papel de participantes na campanha durante os eventos públicos; etc.

<sup>25</sup> [https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/codes-conduct/ethics-and-integrity-eu-commissioners\\_en](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/codes-conduct/ethics-and-integrity-eu-commissioners_en)

<sup>26</sup> Acordo entre o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia sobre a criação de um registo de transparência para organizações e trabalhadores independentes que participem na tomada de decisões e na execução de políticas da UE, JO L 191 de 22.7.2011, p. 29-38, substituído pelo Acordo entre o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia sobre o registo de transparência para organizações e trabalhadores independentes que participam na elaboração e na execução das políticas da União Europeia, JO L 277 de 19.9.2014, p. 11-24.

<sup>27</sup> <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-627-EN-F1-1.PDF>



Neste contexto, a Comissão Europeia continuou a instar o Parlamento Europeu e o Conselho a explorarem opções que permitam aplicar a regra que obriga ao registo («sem registo, não há reunião»). As três instituições reiteraram a sua ambição comum de alcançar uma melhoria significativa no *statu quo* e concordaram em prosseguir as negociações.

Durante este período, o registo de transparência continuou a crescer de forma constante e, em 31 de dezembro de 2019, continha 11 899 inscrições, incluindo 1 592 novos registos<sup>28</sup>.

As declarações de confidencialidade atualizadas relativas às entidades inscritas, às reuniões com os representantes de interesses e ao tratamento de alertas e queixas foram publicadas no sítio Web do registo de transparência<sup>29</sup>.

Neste contexto, em 2019, o registo de transparência, gerido pelo Parlamento Europeu e pela Comissão Europeia, continua a ser um modelo a seguir para as administrações públicas em toda a Europa.

### ***Transparência quanto ao Brexit da UE***

Em 2019, a Comissão Europeia continuou empenhada em cumprir o seu compromisso de garantir a maior abertura possível em relação às negociações sem precedentes de saída do Reino Unido da UE. A instituição publicou sistematicamente todos os projetos de posições de negociação, documentos de posição da UE, diapositivos, agendas para as rondas de negociação e o projeto de Acordo de Saída, bem como o Acordo de Saída final.

No cômputo geral, de 2017 a 2019, a Comissão Europeia publicou pró-ativamente no seu sítio Web mais de 120 documentos de negociação relativos ao Brexit. Além disso, os serviços da instituição responderam a 10 937 cartas dos cidadãos e trataram cerca de cem pedidos de acesso a documentos. A maioria destes pedidos teve respostas positivas, tendo sido divulgados documentos como a lista completa de reuniões com as partes interessadas e as respetivas atas.

A Comissão Europeia continua plenamente empenhada em manter este nível muito elevado de transparência, no que diz respeito à execução do Acordo de Saída e ao longo das próximas negociações sobre a futura relação UE-Reino Unido.

### ***Política comercial***

A política comercial afeta os cidadãos da UE. Por este motivo, a Comissão Europeia tem em consideração todos os contributos dos seus cidadãos para que a política da UE reflita com exatidão os valores e os interesses da sociedade no seu conjunto. Assim, esta política é elaborada com o contributo dado pelos cidadãos da UE antes, durante e após o processo de negociação.

---

<sup>28</sup> Consultar o Relatório anual sobre o funcionamento do registo de transparência, de 2019, a publicar.

<sup>29</sup> Disponíveis no seguinte endereço: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public>.

Em 2019, a transparência e o diálogo com os cidadãos continuaram a ser aspetos indispensáveis para assegurar a democracia, a confiança dos cidadãos e a responsabilidade em matéria de política comercial.

A Comissão Europeia continuou a publicar sistematicamente informações em todas as etapas das negociações comerciais. Deste modo, a Comissão disponibiliza publicamente propostas relativas a projetos de diretrizes de negociação de acordos comerciais preferenciais apresentadas ao Conselho<sup>30</sup>, relatórios de rondas de negociação<sup>31</sup>, propostas iniciais de negociação da UE, avaliações de impacto na sustentabilidade e o texto negociado, assim que existir uma versão consolidada aprovada<sup>32</sup>. Além disso, a Comissão Europeia procura ativamente obter junto das partes interessadas um contributo substancial para assegurar uma política comercial da UE assente em dados concretos em todas as fases. Em 2019, a Comissão organizou três grandes consultas relativas ao comércio<sup>33</sup>.

As medidas supramencionadas baseiam-se na abordagem pró-ativa e transparente da política comercial já seguida pela Comissão Europeia.

### ***Programa Europa para os Cidadãos***

O designado programa «Europa para os Cidadãos», criado para o período de 2014-2020<sup>34</sup>, constitui um instrumento importante para incentivar os cidadãos da UE a estarem mais bem informados, a participarem no debate e a desempenharem um papel mais ativo no desenvolvimento da UE. Em 2019, a Comissão Europeia continuou a organizar várias iniciativas e ações no âmbito deste programa<sup>35</sup>.

### ***Conclusão***

Em 2019, a Comissão Europeia continuou a publicar de forma pró-ativa e acessível um grande leque de informações e documentos. Em simultâneo, a instituição procurou constantemente explorar novos instrumentos destinados a aumentar a transparência do conjunto das suas atividades e a envolver os cidadãos no processo democrático. Os exemplos

---

<sup>30</sup> Por exemplo, em 18 de janeiro de 2019, a Comissão Europeia publicou, no âmbito do seu compromisso de transparência, o projeto de diretrizes de negociação com vista às negociações comerciais com os Estados Unidos, em simultâneo com a sua apresentação aos Estados-Membros da UE.

Consultar [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP\\_19\\_502](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_19_502).

<sup>31</sup> Em 30 de janeiro de 2019, foi publicado um relatório intercalar que apresenta uma panorâmica circunstanciada da situação atual das negociações com os Estados Unidos até à data, ilustra a atividade do grupo de trabalho executivo e enumera uma série de ações concretas em que a cooperação em matéria de regulação poderia facilitar o comércio transatlântico, por exemplo, nos setores dos produtos farmacêuticos, dos dispositivos médicos e da cibersegurança, reduzindo os entraves regulamentares.

<sup>32</sup> Em julho de 2019, a Comissão Europeia publicou os textos do Acordo de Comércio UE-Mercosul no seguimento do acordo de princípio anunciado em 28 de junho de 2019, apesar de os textos poderem sofrer ainda alterações, incluindo na sequência do processo de revisão jurídica. Consultar <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2048>.

<sup>33</sup> Para mais informações sobre estas três consultas, consultar [https://trade.ec.europa.eu/consultations/#\\_tab\\_2019](https://trade.ec.europa.eu/consultations/#_tab_2019).

<sup>34</sup> Regulamento (UE) n.º 390/2014 do Conselho, de 14 de abril de 2014, que institui o programa «Europa para os Cidadãos» para o período de 2014-2020, JO L 115 de 17.4.2014, p. 3.

<sup>35</sup> Para mais informações, consultar [https://ec.europa.eu/info/departments/justice-and-consumers/justice-and-consumers-funding-tenders/funding-programmes/europe-citizens-efc-0\\_en#documents](https://ec.europa.eu/info/departments/justice-and-consumers/justice-and-consumers-funding-tenders/funding-programmes/europe-citizens-efc-0_en#documents).

supramencionados servem apenas para ilustrar alguns dos esforços da instituição para fomentar a transparência no sentido mais lato do termo.

## II. Acesso aos documentos

O direito de acesso aos documentos, consagrado no artigo 15.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e aplicado ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1049/2001, continuou a ser, em 2019, uma das pedras angulares do programa de transparência da Comissão Europeia.

O direito de acesso aos documentos das instituições por parte dos cidadãos está relacionado com a natureza democrática das instituições<sup>36</sup>. O Regulamento (CE) n.º 1049/2001 reflete a intenção expressa no artigo 1.º, segundo período, do Tratado da UE de assinalar «uma nova etapa no processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, em que as decisões serão tomadas de uma forma tão aberta quanto possível e ao nível mais próximo possível dos cidadãos»<sup>37</sup>. Este objetivo encontra-se reiterado no artigo 10.º do Tratado da UE. Além disso, o artigo 298.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia estabelece que, «[n]o desempenho das suas atribuições, as instituições, órgãos e organismos da União apoiam-se numa administração europeia aberta, eficaz e independente».

Neste contexto, em 2019, a Comissão Europeia concedeu acesso a um vasto leque de documentos na sua posse, no seguimento de pedidos específicos apresentados nos termos do regulamento. Este acesso complementou a publicação pró-ativa da instituição de um manancial de informações e documentação sobre os seus variados registos e páginas Web.

O presente relatório apresenta uma panorâmica da forma como a Comissão Europeia aplicou o regulamento no ano de 2019. Baseia-se em dados estatísticos, que são apresentados de forma resumida no anexo<sup>38</sup>.

As estatísticas indicam o número de pedidos recebidos e as respostas dadas em 2019. Também fornecem dados mais rigorosos sobre as estatísticas recolhidas nos anos anteriores, no seguimento das subseqüentes correções periódicas de codificação<sup>39</sup>.

Tal como em anos anteriores, as estatísticas não refletem a quantidade de documentos solicitados ou (parcialmente) divulgados, que foi muito superior. Os requerentes podem solicitar acesso a um único documento, mas pedem, com mais frequência, acesso a um grande número de documentos ou até a processos completos relativos a um tema ou procedimento específico.

Resumidamente, as estatísticas mostram que os documentos solicitados foram total ou parcialmente divulgados em quase 78 % dos 7 445 casos, na fase inicial, tendo sido concedido um acesso mais alargado ou mesmo total em 53,4 % dos 296 casos objeto de reexame na fase confirmativa. Os dados confirmam não apenas a abertura da Comissão Europeia, mas também

---

<sup>36</sup> Consultar o considerando 2 no preâmbulo do Regulamento (CE) n.º 1049/2001.

<sup>37</sup> Consultar o considerando 1 no preâmbulo do Regulamento (CE) n.º 1049/2001.

<sup>38</sup> Salvo indicação em contrário, as estatísticas apresentadas no presente relatório baseiam-se nos dados extraídos das aplicações informáticas da Comissão Europeia em 31 de dezembro de 2019, atualizadas no seguimento de subseqüentes correções de codificação. As percentagens na parte descritiva do relatório são arredondadas para a casa decimal mais próxima.

<sup>39</sup> Por esta razão, os valores apresentados no presente relatório e nos relatórios anteriores podem divergir ligeiramente.

a importância do direito de acesso aos documentos como parte da política geral de transparência da instituição.

### ***Recursos***

Na Comissão Europeia, o tratamento dos pedidos de acesso inicial a documentos é feito numa base descentralizada pelas várias direções-gerais e serviços da Comissão. Cada direção-geral e serviço designa, pelo menos, um perito jurídico para esta função, que atua como «coordenador do acesso a documentos».

Dependendo da dimensão do serviço e do número de pedidos recebidos, os «coordenadores do acesso a documentos» recebem geralmente o apoio de algum pessoal, sendo-lhes confiada a coordenação das versões preliminares das respostas com as unidades responsáveis pelos domínios políticos subjacentes.

Os pedidos confirmativos são tratados pelo Secretariado-Geral, por forma a assegurar um reexame administrativo independente da resposta dada na fase inicial.

Uma equipa específica no seio da Unidade de *Transparência, Gestão de Documentos e Acesso a Documentos* do Secretariado-Geral dedica-se exclusivamente à tarefa de assegurar a coordenação e a execução uniforme das regras específicas de aplicação do Regulamento (CE) n.º 1049/2001. A equipa é composta por vários funcionários responsáveis pelos processos e por pessoal que presta apoio administrativo. Além de responsável pelo reexame das respostas iniciais, a Unidade presta orientação horizontal, formação e aconselhamento a todas as direções-gerais e serviços da Comissão Europeia sobre a aplicação do referido regulamento, em estreita cooperação com o Serviço Jurídico. Gere igualmente o sistema informático a nível da Comissão Europeia para o tratamento de pedidos iniciais e confirmativos de acesso a documentos: o sistema GestDem. Está ainda a desenvolver, em colaboração com a Unidade de *Soluções Digitais e Eficiência dos Processos* do Secretariado-Geral, um novo sistema, designado EASE («Acesso Eletrónico aos Documentos da Comissão Europeia»).

O projeto EASE visa conceber e desenvolver um balcão único, uma solução eletrónica de TI totalmente integrada, para a apresentação e o tratamento de pedidos de acesso a documentos da Comissão. Está a ser explorado com o objetivo último de aproximar o processo decisório da UE dos seus cidadãos e torná-lo mais eficiente em termos de custos do que o atual sistema «GestDem».

Durante o primeiro semestre de 2019, a equipa do projeto continuou a recolher e a definir as necessidades operacionais para o novo sistema, o que incluiu a organização de sessões de trabalho com o pessoal das direções-gerais responsável pelo acesso a documentos. Além disso, foram elaborados e aprovados dois documentos de gestão de projetos essenciais, o «Business Case» e o «Project Charter», que explicam os objetivos, as necessidades operacionais e os recursos do futuro sistema, bem como o calendário e os resultados finais.

O segundo semestre de 2019 foi reservado para a análise operacional do sistema de gestão de processos (concluída no início de 2020), que incluiu entrevistas com utilizadores de vários serviços da Comissão.

Além disso, em cooperação com a Direção-Geral da Informática, a equipa do projeto começou a colaborar com o Grupo de Estudo Temporário para a Inteligência Artificial, cujo objetivo é identificar «casos de uso» em que as técnicas de inteligência artificial possam simplificar o tratamento de pedidos de acesso a documentos. O projeto EASE, com entrada em produção prevista no início de 2021, consiste em duas partes, nomeadamente:

- (1). Um novo portal em linha que permite aos cidadãos, i) apresentar e ter uma panorâmica dos seus pedidos de acesso aos documentos da Comissão, ii) comunicar com a Comissão, bem como iii) pesquisar documentos anteriormente divulgados; e
- (2). Um novo sistema de gestão de processos que permite ao pessoal da Comissão registar, atribuir e tratar os pedidos de acesso aos documentos. Substituirá o GestDem, o atual sistema informático utilizado para esta finalidade.

Em suma, o novo projeto EASE deve proporcionar maior transparência e aproximar os cidadãos do processo decisório da UE.

Apesar destes progressos informáticos significativos, o número cada vez maior de novos pedidos de acesso a documentos e o aumento da procura de transparência mostram a necessidade de dotar a Comissão Europeia de recursos humanos suficientes, a fim de garantir o tratamento adequado dos pedidos de acesso a documentos nos prazos regulamentares e a obtenção dos melhores resultados para os cidadãos.

## **1. REGISTOS E SÍTIOS INTERNET**

Em 2019, foram acrescentados 18 337 novos documentos ao registo de documentos da Comissão (ver anexo – quadro 1), abrangidos pelas categorias C, COM, JOIN, OJ, PV, SEC ou SWD<sup>40</sup>.

Em 2019, o sítio Web «Acesso aos Documentos» no domínio *Europa*<sup>41</sup> registou 6 642 visitantes e 10 112 páginas visualizadas (ver anexo – quadro 2)<sup>42</sup>.

As duas plataformas continuam a ser ferramentas de pesquisa úteis que permitem a participação mais estreita e ativa dos cidadãos no processo decisório, bem como a promoção da política de acesso a documentos da Comissão Europeia.

## **2. COOPERAÇÃO COM OUTRAS INSTITUIÇÕES SUJEITAS AO REGULAMENTO (CE) N.º 1049/2001**

O artigo 15.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 prevê que as instituições devem desenvolver boas práticas administrativas tendo em vista facilitar o exercício do direito de acesso garantido pelo regulamento. O artigo 15.º, n.º 2, prevê o estabelecimento de um comité

---

<sup>40</sup> Designadamente, C: atos autónomos da Comissão; COM: propostas legislativas da Comissão e documentos transmitidos às outras instituições, com os respetivos documentos preparatórios; JOIN: atos adotados conjuntamente pela Comissão e pelo Alto Representante; OJ: ordens de trabalhos das reuniões da Comissão; PV: atas das reuniões da Comissão; SEC: documentos da Comissão que não podem ser atribuídos a nenhuma das demais séries; SWD: documentos de trabalho dos serviços da Comissão.

<sup>41</sup> Acesso aos documentos: [http://ec.europa.eu/transparency/access\\_documents/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/index_en.htm).

<sup>42</sup> Estes dados refletem a utilização de um novo algoritmo desde 2018, que fornece estatísticas mais rigorosas. Por conseguinte, não são comparáveis com as estatísticas apresentadas nos anos anteriores a 2018.

interinstitucional tendo em vista estudar as melhores práticas, abordar eventuais diferendos e debater as futuras evoluções em matéria de acesso do público aos documentos.

Em conformidade com as duas disposições supramencionadas, o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia continuaram, em 2019, a realizar reuniões técnicas periódicas ao nível administrativo. No âmbito dessas reuniões, as instituições partilham experiências, desenvolvem boas práticas e garantem a aplicação coerente do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia.

Além disso, em 24 de setembro de 2019, a Comissão Europeia participou no seminário de peritos organizado pela Presidência finlandesa do Conselho da União Europeia sobre «O Futuro da Transparência da UE». Este seminário proporcionou uma plataforma para discussões inclusivas sobre o futuro da transparência, não apenas com peritos de instituições e agências da UE, mas também com as sociedades civis e as instituições académicas.

No âmbito deste debate conjunto sobre medidas concretas para aumentar a transparência durante a próxima legislatura, a Comissão Europeia fez um balanço da jurisprudência relativa ao acesso aos documentos e analisou a forma como o Regulamento (CE) n.º 1049/2001 resistiu ao teste do tempo<sup>43</sup>. O seminário concluiu com o reconhecimento do progresso significativo na abertura da UE, bem como do trabalho futuro que ainda falta realizar<sup>44</sup>.

### **3. ANÁLISE DOS PEDIDOS DE ACESSO**

#### **3.1. Número de pedidos (ver anexo – quadros 3 e 4)**

##### ▪ *Pedidos iniciais*

Tal como ilustra o gráfico abaixo, em 2019, o número de pedidos iniciais totalizou 7 445, o que reflete um aumento surpreendente de quase 7,7 %, em comparação com 2018, e de 11 %, em comparação com 2014<sup>45</sup>. A Comissão Europeia emitiu 8 449 respostas iniciais, em comparação com 7 257 em 2018, o que mostra um aumento de quase 16,4 %.

Dessas respostas iniciais, 7 612 foram emitidas com base no Regulamento (CE) n.º 1049/2001 (em comparação com 6 117, em 2018)<sup>46</sup>. Este número revela um aumento de cerca de 24,4 % num só ano. Vale a pena referir que um único pedido pode dizer respeito a vários documentos e, conseqüentemente, dar origem a várias respostas diferentes. Por outro lado, em alguns casos, vários pedidos podem ser agrupados e dar origem a uma única resposta.

---

<sup>43</sup> Consultar a Nota da Presidência às Delegações, de 9 de outubro de 2019, «Relatório da Presidência relativo ao seminário sobre o futuro da transparência da UE - 24 de setembro de 2019», 12876/19, disponível em: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12876-2019-INIT/en/pdf>.

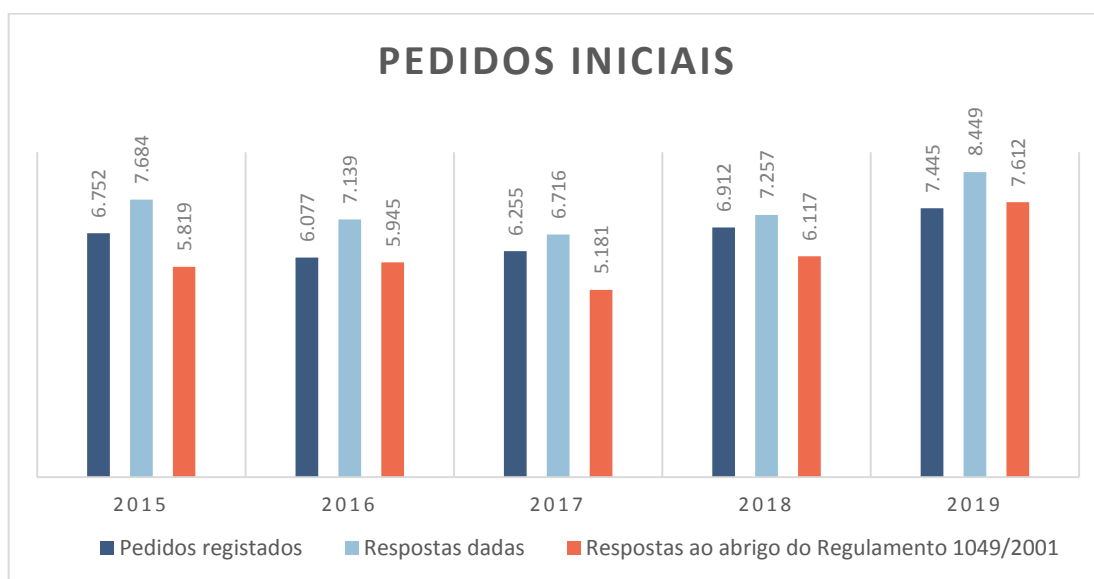
<sup>44</sup> *Ibidem*, p.3.

<sup>45</sup> Em 2018, o número de pedidos iniciais totalizou 6 912, enquanto, em 2014, ascendeu a 6 227 (dados extraídos de relatórios anuais anteriores).

<sup>46</sup> Em função do conteúdo dos pedidos ou do estatuto dos requerentes, as restantes respostas resultaram em respostas tratadas de acordo com outros quadros jurídicos (p. ex., o Código de Boa Conduta Administrativa ou o princípio da cooperação leal, etc.).

O número de «respostas dadas», tal como extraídas da base de dados, engloba todos os tipos de acompanhamentos efetuados pela Comissão Europeia, que vão desde:

- respostas dadas nos termos do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 (nomeadamente quando não se conservam documentos); até
- respostas dadas nos termos de quadros jurídicos diferentes (devido ao conteúdo do pedido ou estatuto do requerente<sup>47</sup>, etc.); ou ainda
- encerramento de processos pelo facto de os requerentes não enviarem os esclarecimentos solicitados ou para cumprir os requisitos processuais.



#### ▪ *Pedidos confirmativos*

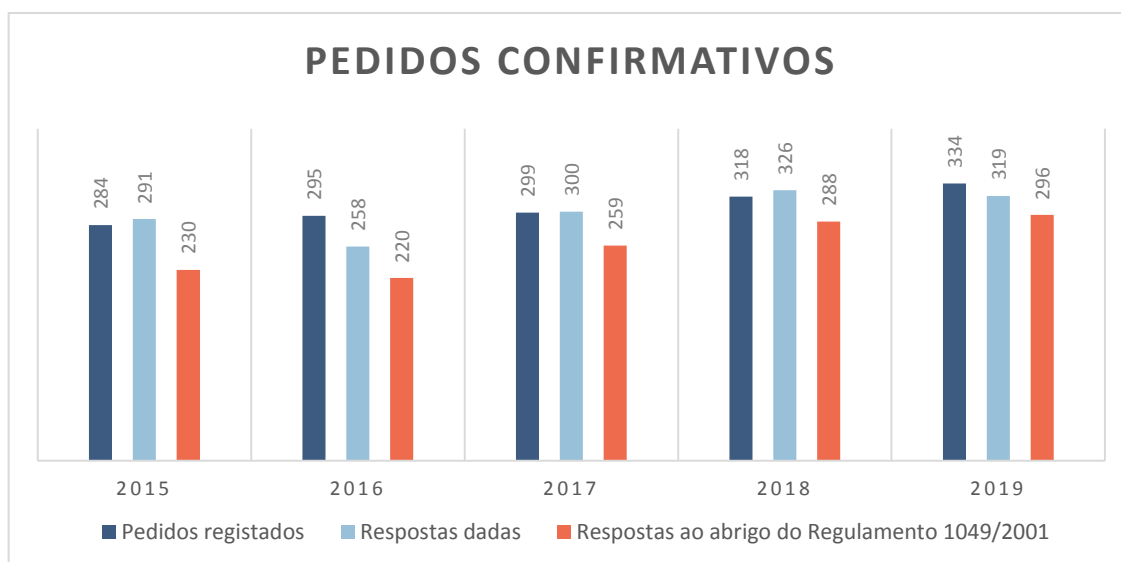
O número de pedidos confirmativos de reexame, pela Comissão Europeia, de respostas iniciais que recusavam total ou parcialmente o acesso totalizou 334 em 2019, refletindo um aumento de 5 %, em comparação com 2018. Os dados confirmam uma tendência de subida constante observada desde 2016.

A Comissão Europeia emitiu 319 respostas, das quais 296 com base no Regulamento (CE) n.º 1049/2001. Embora este número reflita apenas um ligeiro aumento de cerca de 2,8 % em relação a 2018 (288)<sup>48</sup>, revela um aumento mais acentuado de cerca de 8,8 % desde 2014, conforme ilustrado no gráfico abaixo.

<sup>47</sup> Por exemplo, respostas dadas ao abrigo do princípio da cooperação leal com Estados-Membros ou outras instituições; ou respostas com base no Código de Boa Conduta Administrativa, etc.

<sup>48</sup> *Ibidem*.





### 3.2. Percentagem de pedidos por Direção-Geral/Serviço da Comissão Europeia (ver anexo – quadro 5)

- *Pedidos iniciais*

Em 2019, o *Secretariado-Geral*<sup>49</sup> recebeu a percentagem mais elevada de pedidos iniciais (8,6 %).

Seguiu-se de perto a *Direção-Geral da Saúde e da Segurança dos Alimentos*<sup>50</sup>, que representou 8,4 % dos pedidos iniciais. Não obstante uma ligeira diminuição face ao ano anterior (em que esta Direção-Geral recebeu a percentagem mais elevada de pedidos iniciais, 11 %), este número revela o interesse significativo e estável dos requerentes pelas questões relacionadas com a saúde.

Seguiram-se, respetivamente, a *Direção-Geral do Mercado Interno, da Indústria, do Empreendedorismo e das PME*<sup>51</sup> (6,9 %), a *Direção-Geral do Comércio* (6 %), a *Direção-Geral da Concorrência*<sup>52</sup> (5,7 %), a *Direção-Geral da Mobilidade e dos Transportes*<sup>53</sup> (4,7 %), a *Direção-Geral da Migração e dos Assuntos Internos*<sup>54</sup> (4,3 %), o *Serviço Jurídico*<sup>55</sup> (4,1 %) e a *Direção-Geral da Fiscalidade e da União Aduaneira* (4 %).

Os restantes departamentos da Comissão Europeia representaram, cada um, menos de 4 % de todos os pedidos iniciais.

<sup>49</sup> Referido no gráfico abaixo como «SG».

<sup>50</sup> Referida no gráfico abaixo como «SANTE».

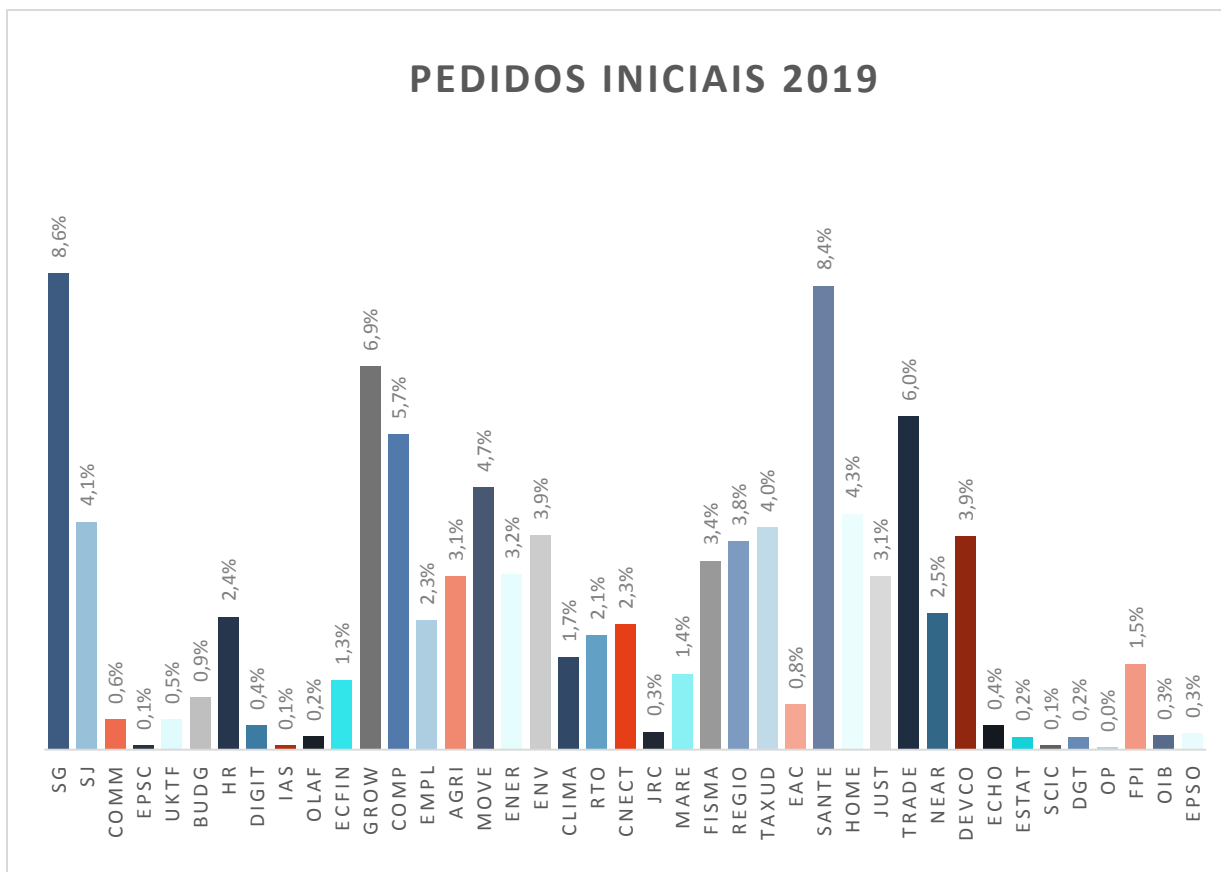
<sup>51</sup> Referida no gráfico abaixo como «GROW».

<sup>52</sup> Referida no gráfico abaixo como «COMP».

<sup>53</sup> Referida no gráfico abaixo como «MOVE».

<sup>54</sup> Referida no gráfico abaixo como «HOME».

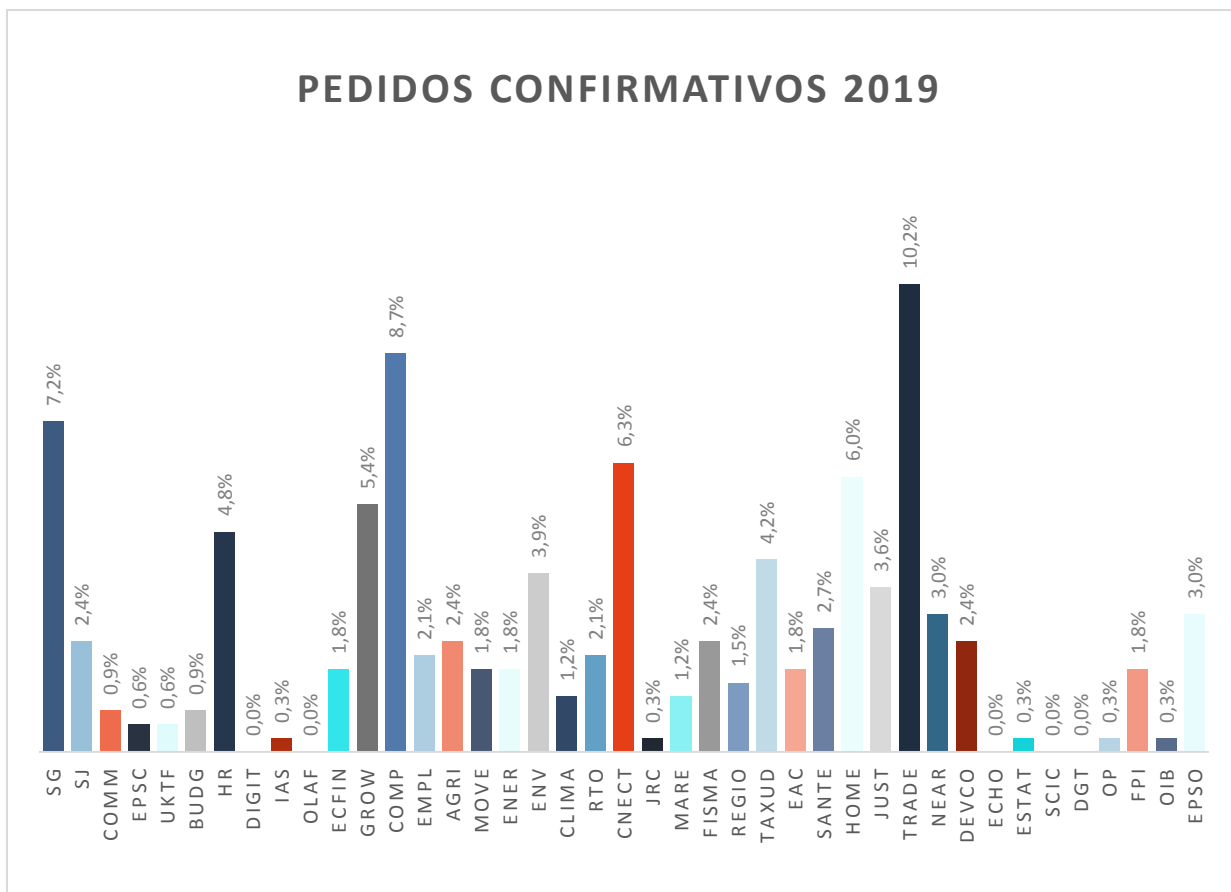
<sup>55</sup> Referida no gráfico abaixo como «SJ».



- *Pedidos confirmativos*

A percentagem mais elevada de pedidos confirmativos recebidos em 2019 pelo Secretariado Geral teve origem nas respostas iniciais fornecidas pela *Direção-Geral do Comércio* (10,2 %), seguida pela *Direção-Geral da Concorrência*, que, no entanto, registou uma nítida diminuição dos pedidos confirmativos apresentados em relação às suas respostas iniciais, nos últimos três anos (8,7 %, em 2019, em comparação com 13,8 %, em 2018, e 19,7 %, em 2017). Esta *Direção-Geral* foi seguida pelo *Secretariado-Geral* (7,2 %) e pela *Direção-Geral das Redes de Comunicação, dos Conteúdos e das Tecnologias* (6,3 %). De referir que a *Direção-Geral da Saúde e da Segurança dos Alimentos*, que representou 7,9 % dos pedidos confirmativos em 2018, viu a sua percentagem cair para 2,7 %.

As respostas iniciais da *Direção-Geral da Migração e dos Assuntos Internos* e da *Direção-Geral do Mercado Interno, da Indústria, do Empreendedorismo e das PME* representaram, respetivamente, 6 % e 5,4 % de todos os pedidos confirmativos. As respostas iniciais prestadas pelos restantes departamentos da *Comissão Europeia* representaram, cada um, menos de 5 % dos pedidos confirmativos de reexame.



### 3.3. Categoria socioprofissional dos requerentes (anexo – quadro 6)

Os requerentes podem indicar o seu perfil socioprofissional no formulário do pedido que consta do sítio Web Europa, selecionando uma das nove categorias seguintes: «cidadão», «sociedade de advogados/advogado por conta própria», «jornalista», «organização não governamental», «sociedade/associação empresarial», «instituição académica/grupo de reflexão», «deputado do PE/assistente de deputado do PE», «Estado-Membro» ou «entidade pública infranacional»<sup>56</sup>.

Para efeitos estatísticos, o perfil de «cidadão» abrange não só os requerentes que indicam o seu perfil enquanto tal como também constitui a opção predefinida dos requerentes que não selecionam qualquer categoria socioprofissional.

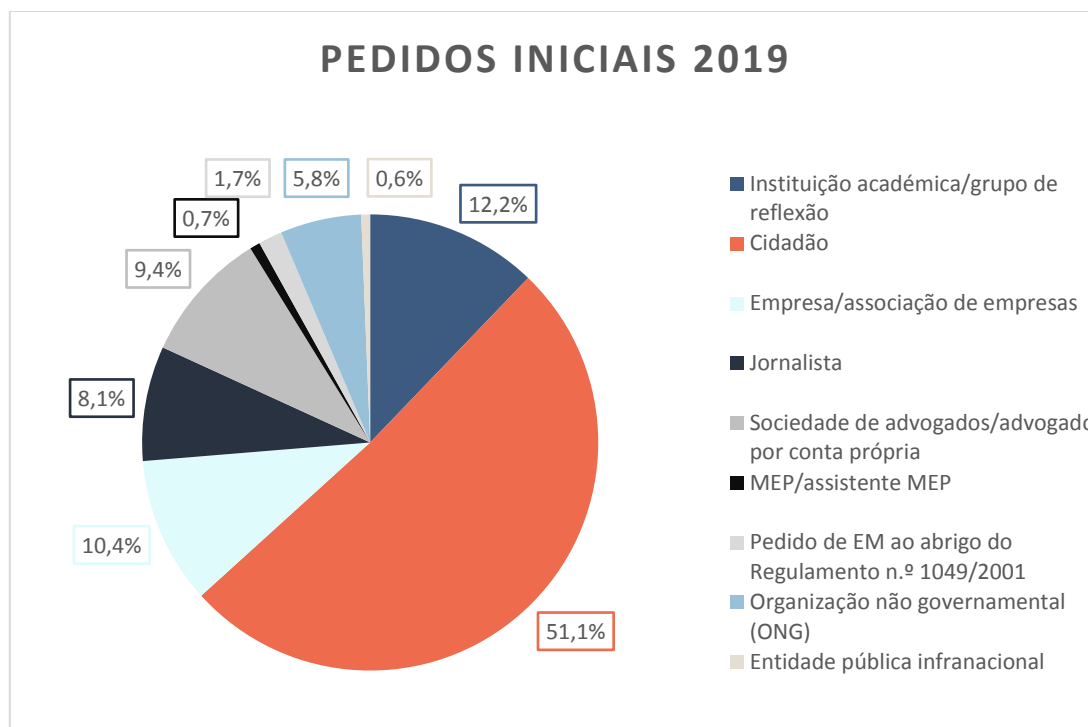
#### ▪ Pedidos iniciais

Em 2019, a maioria dos pedidos iniciais teve origem, tal como nos anos anteriores, nos *cidadãos*, tendo esta categoria de requerentes apresentado cerca de 51,1 % dos pedidos.

O segundo lugar entre os requerentes mais participativos, que, em 2018, tinha sido ocupado pelas *sociedades*, foi, em 2019, de novo ocupado pelos requerentes de *instituições académicas e grupos de reflexão* (tal como em 2017), os quais representaram 12,2 % dos pedidos iniciais.

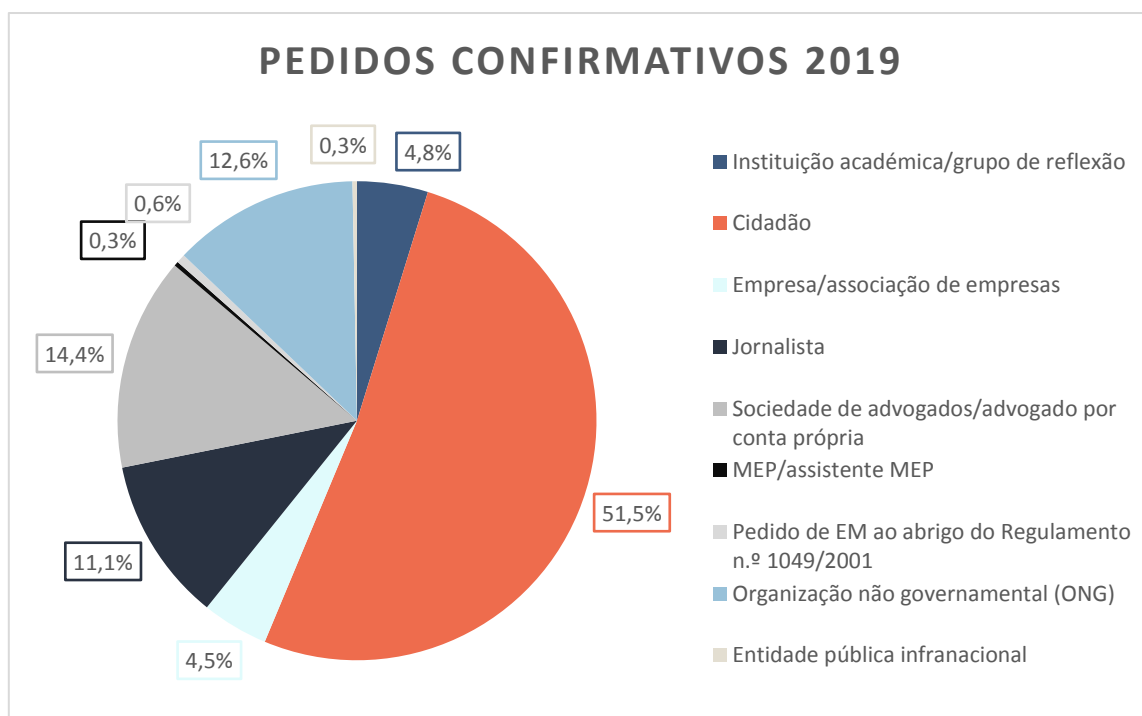
<sup>56</sup> Esta última é uma nova categoria introduzida em 2018, por forma a refletir o facto de as autoridades nacionais dos Estados-Membros terem direito de apresentar pedidos de acesso aos documentos no âmbito do Regulamento (CE) n.º 1049/2001.

No entanto, as *sociedades* ficaram logo atrás, com cerca de 10,4 % dos pedidos iniciais. Os *membros das profissões jurídicas* e os *jornalistas* (com 9,4 % e 8,1 %, respetivamente) continuaram a ser os principais requerentes, tal como nos anos anteriores. As *organizações não governamentais* constituíram a última categoria de requerentes que representa mais de 5 % dos pedidos iniciais, seguidas, a grande distância, pelas restantes categorias, que representaram, cada uma, menos de 2 % dos pedidos iniciais.



▪ *Pedidos confirmativos*

Em 2019, a maioria dos pedidos confirmativos teve origem nos *cidadãos*, que foram responsáveis por 51,5 % destes pedidos (em comparação com 36,2 %, em 2018, e 24,7 %, em 2017). Os *membros das profissões jurídicas* atingiram o segundo lugar, apresentando um grande número de pedidos confirmativos, sendo responsáveis por 14,4 %. O terceiro lugar foi ocupado pelas *organizações não governamentais*, que apresentaram 12,6 % dos pedidos confirmativos, seguidas de perto pelos *jornalistas*, responsáveis por cerca de 11,1 % dos pedidos confirmativos. A uma grande distância ficaram os requerentes de *instituições académicas e grupos de reflexão* (4,8 %), das *sociedades* (4,5 %) e das restantes categorias que representaram, cada uma, menos de 1 % dos pedidos confirmativos.



### 3.4. Origem geográfica dos requerentes (anexo – quadro 7)

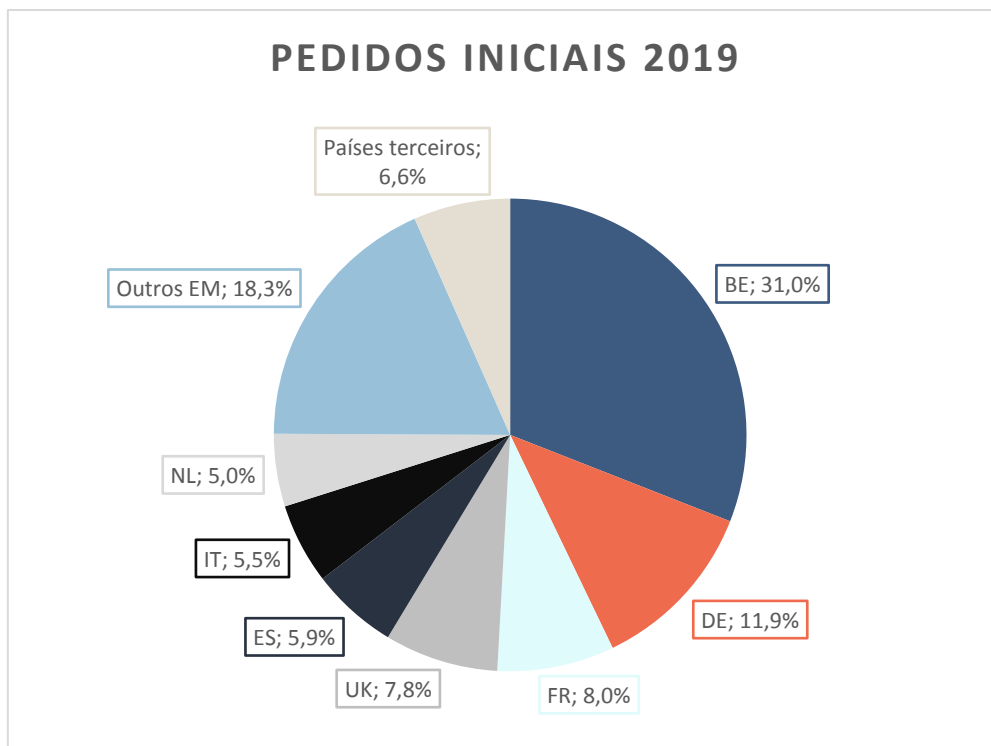
#### ▪ *Pedidos iniciais*

No que diz respeito à repartição geográfica dos pedidos iniciais em 2019, constata-se que os pedidos que tiveram origem na Bélgica (31 %), Alemanha (11,9 %) e França (8 %) representaram, em conjunto, mais de metade do número total de pedidos recebidos pela Comissão.

Enquanto a Bélgica e a Alemanha continuam a ser historicamente dois dos principais países onde tem origem a maioria dos pedidos para aceder aos documentos, o Reino Unido, um requerente antes muito ativo, ocupou o quarto lugar, o que continua a revelar uma diminuição significativa e constante do número dos seus pedidos iniciais desde 2017. Com efeito, em 2019, apenas 7,8 % dos pedidos iniciais tiveram origem no Reino Unido, em comparação com 9,2 %, em 2018, e 15,2 %, em 2017.

A Espanha ocupa o quinto lugar, com 5,9 % dos pedidos iniciais, seguida de perto pela Itália (5,5 %) e pelos Países Baixos (5 %). Os pedidos emanados dos restantes 21 Estados-Membros representaram menos de 3 % por Estado-Membro.

O direito de acesso aos documentos também continuou a ser exercido por requerentes residentes ou que têm as suas sedes sociais em países terceiros. Os pedidos iniciais destes requerentes confirmaram o ligeiro, mas estável, aumento observado nos anos anteriores, representando cerca de 6,6 %, em 2019, em comparação com 5,3 %, em 2018, e quase 5 %, em 2017.

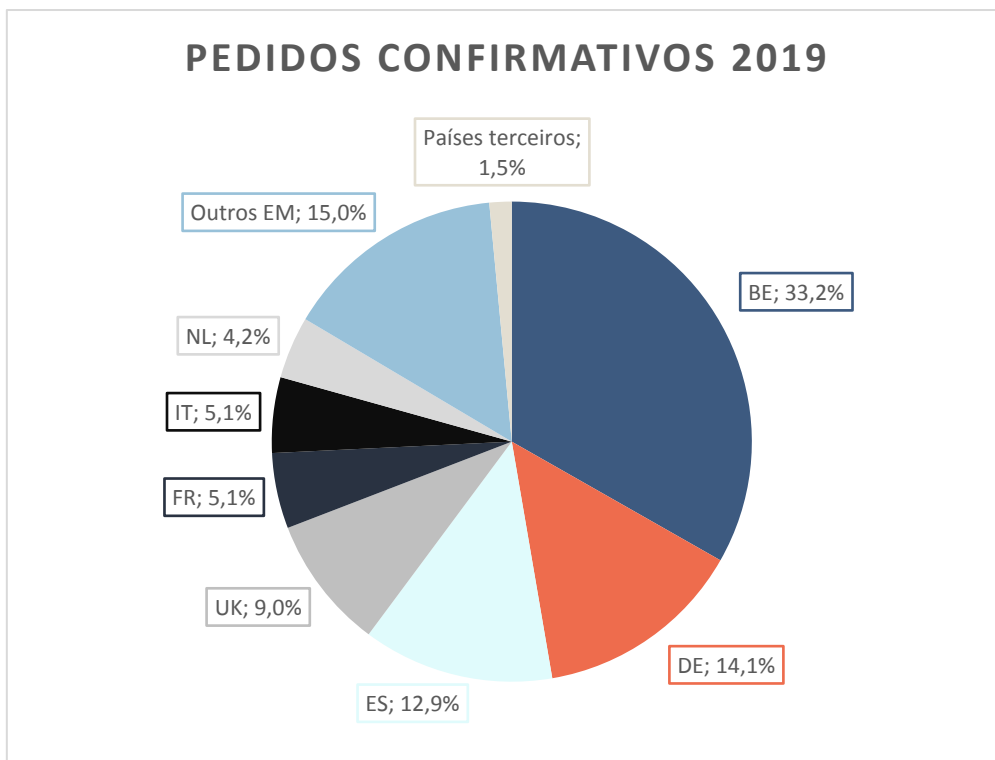


- *Pedidos confirmativos*

No que toca à repartição geográfica dos pedidos confirmativos, e tal como nos anos anteriores, a maior parte continua a ser, de longe, proveniente de requerentes da Bélgica (apesar de uma nítida diminuição, com 33,2 % desses pedidos, em comparação com 45,9 % em 2018), seguindo-se a Alemanha (14,1 %), a Espanha (12,9 %) e o Reino Unido (9 %).

A França e a Itália (ambas com 5,1 % cada) e os Países Baixos (4,2 %) foram os únicos Estados-Membros, entre os restantes, dos quais emanaram mais de 4 % dos pedidos. Os pedidos provenientes dos restantes 21 Estados-Membros representaram 3 % ou menos por Estado-Membro.

Por último, os pedidos confirmativos de requerentes que residem ou têm a sua sede social num país terceiro confirmaram a ligeira diminuição registada nos últimos dois anos, representando cerca de 1,5 % de todos os pedidos (em comparação com 2,2 %, em 2018, e 3,6 %, em 2017).



#### 4. APLICAÇÃO DE EXCEÇÕES AO DIREITO DE ACESSO

O direito de acesso previsto no Regulamento (CE) n.º 1049/2001 está sujeito a várias exceções específicas, que estão definidas no artigo 4.º do referido regulamento. Qualquer recusa, seja total ou parcial, deve ser justificada nos termos de, pelo menos, uma dessas exceções.

##### 4.1. Tipos de acesso concedido (anexo – quadros 8 e 9)

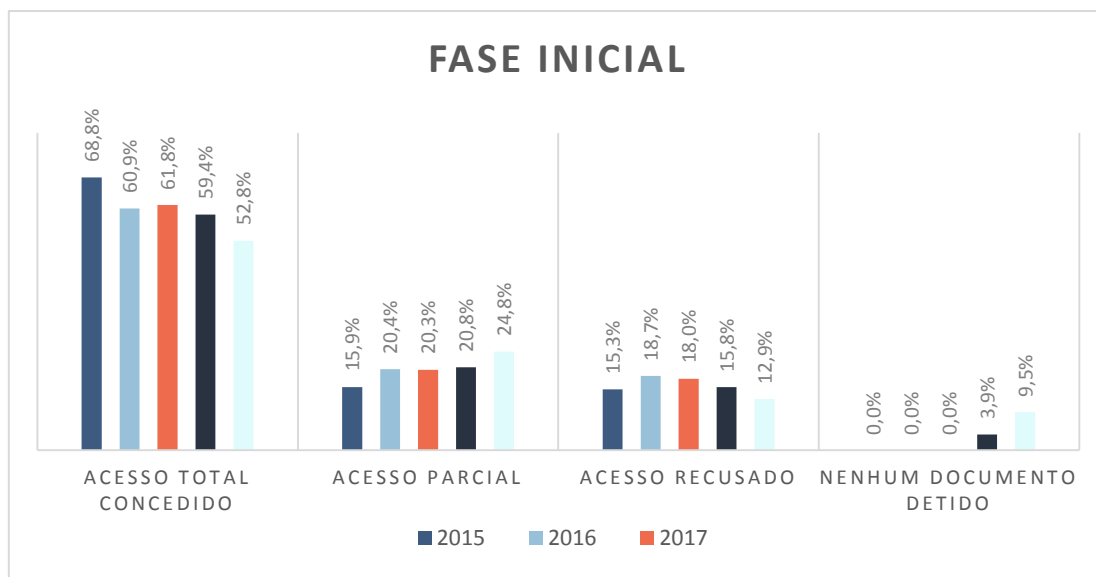
- *Fase inicial*

Em 2019, foi concedido acesso total ou parcial em mais de 77,6 % dos casos na fase inicial (o que revela uma ligeira diminuição desde 2018, ano em que totalizou 80,2 %).

A percentagem de respostas totalmente positivas diminuiu ligeiramente de 59,4 %, em 2018, para 52,8 %, em 2019. No entanto, a percentagem de respostas parcialmente positivas continuou a confirmar a ligeira, mas estável, tendência de aumento observada desde 2017 (de 20,3 %, em 2017, para 20,8 %, em 2018, e 24,8 %, em 2019).

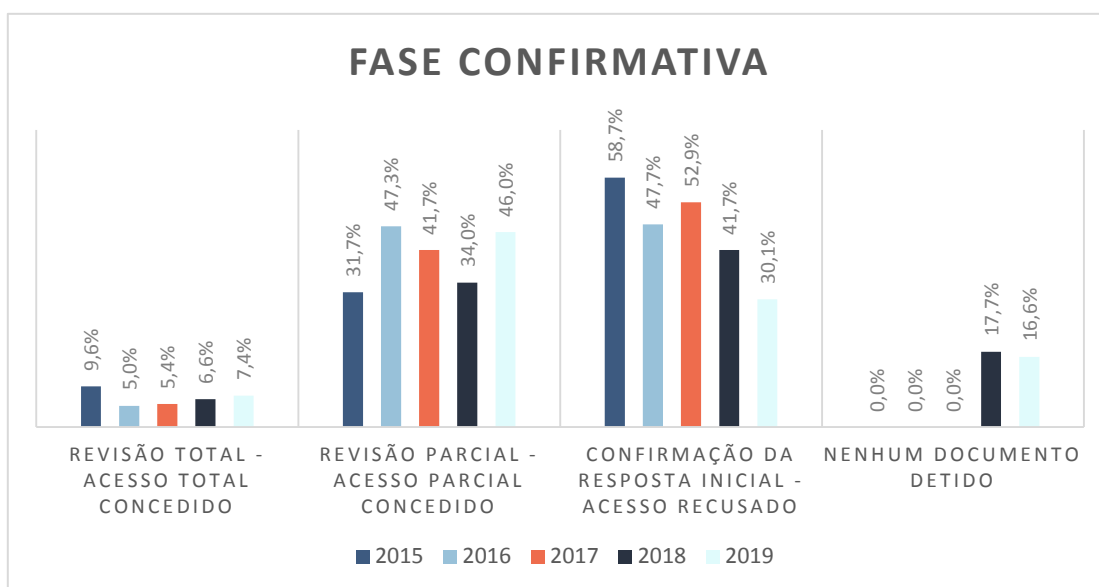
Paralelamente, a tendência de diminuição ligeira e estável na percentagem de acessos totalmente rejeitados, observada desde 2016, manteve-se, representando estes apenas 12,9 % do total de pedidos iniciais (em comparação com 15,8 %, em 2018, 18 %, em 2017, e 19 %, em 2016).

Por outro lado, o ano de 2019 refletiu um aumento acentuado do número de casos em que os documentos solicitados não existiam ou não estavam na posse da instituição (9,5 % dos pedidos iniciais, em comparação com 3,9 %, em 2018).



- *Fase confirmativa*

Em 2019, 30,1 % das respostas iniciais contestadas por pedidos confirmativos foram totalmente confirmadas na fase confirmativa (em comparação com 41,7 %, em 2018, e 52,9 %, em 2017). Uma percentagem de 53,4 % de respostas iniciais foi total ou parcialmente infirmada (em comparação com 40,6 %, em 2018).





## 4.2. Exceções invocadas para o direito de acesso<sup>57</sup> (anexo – quadro 10)

### 4.2.1. Fase inicial

Em 2019, a proteção da *vida privada e da integridade do indivíduo*<sup>58</sup> continuou a ser a exceção mais frequentemente utilizada pela Comissão Europeia para recusar (total ou parcialmente) o acesso na fase inicial. Esta exceção foi invocada em 41,1 % das recusas, em comparação com 34,5 %, em 2018, e 31,4 %, em 2017. Tal como em anos anteriores, uma grande parte das recusas parciais deveu-se à necessidade de ocultar os nomes de membros não pertencentes aos quadros superiores ou de representantes de terceiros que figuram nos documentos, em conformidade com a legislação aplicável em matéria de proteção de dados.

A segunda exceção mais invocada foi a proteção dos *interesses comerciais*<sup>59</sup>. Esta exceção serviu de base a mais de 15 % das recusas (parciais ou totais)<sup>60</sup>.

A exceção destinada a proteger o *processo decisório em curso* deixou de ocupar o terceiro lugar entre as exceções mais invocadas, sendo substituída pela exceção relacionada com os *objetivos das atividades de inspeção, inquérito e auditoria*<sup>61</sup>, responsável por 13,4 % das recusas<sup>62</sup>.

A exceção destinada a proteger o *processo decisório em curso*<sup>63</sup> ocupou o quarto lugar, com uma percentagem de utilização de 10,2 %<sup>64</sup>.

A utilização relativa da exceção relacionada com a proteção da *segurança pública*<sup>65</sup> registou um ligeiro, mas constante, aumento (de 5,4 %, em 2017, para quase 8,8 %, em 2018, e 9,2 %, em 2019).

Além da exceção relativa à proteção das *relações internacionais*<sup>66</sup>, que representou 5,3 % dos casos<sup>67</sup>, as restantes exceções previstas no Regulamento (CE) n.º 1049/2001 foram, cada uma, invocadas pela instituição em menos de 4 % dos casos para recusar, parcial ou totalmente, o acesso aos documentos solicitados na fase inicial.

---

<sup>57</sup> Com base no artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1049/2001.

<sup>58</sup> Esta exceção está prevista no artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 1049/2001.

<sup>59</sup> Esta exceção está prevista no artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001.

<sup>60</sup> Em comparação com 15,4 %, em 2018, e 16,8 %, em 2017.

<sup>61</sup> Esta exceção está prevista no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001.

<sup>62</sup> Em comparação com 12,7 %, em 2018, e 17,7 %, em 2017.

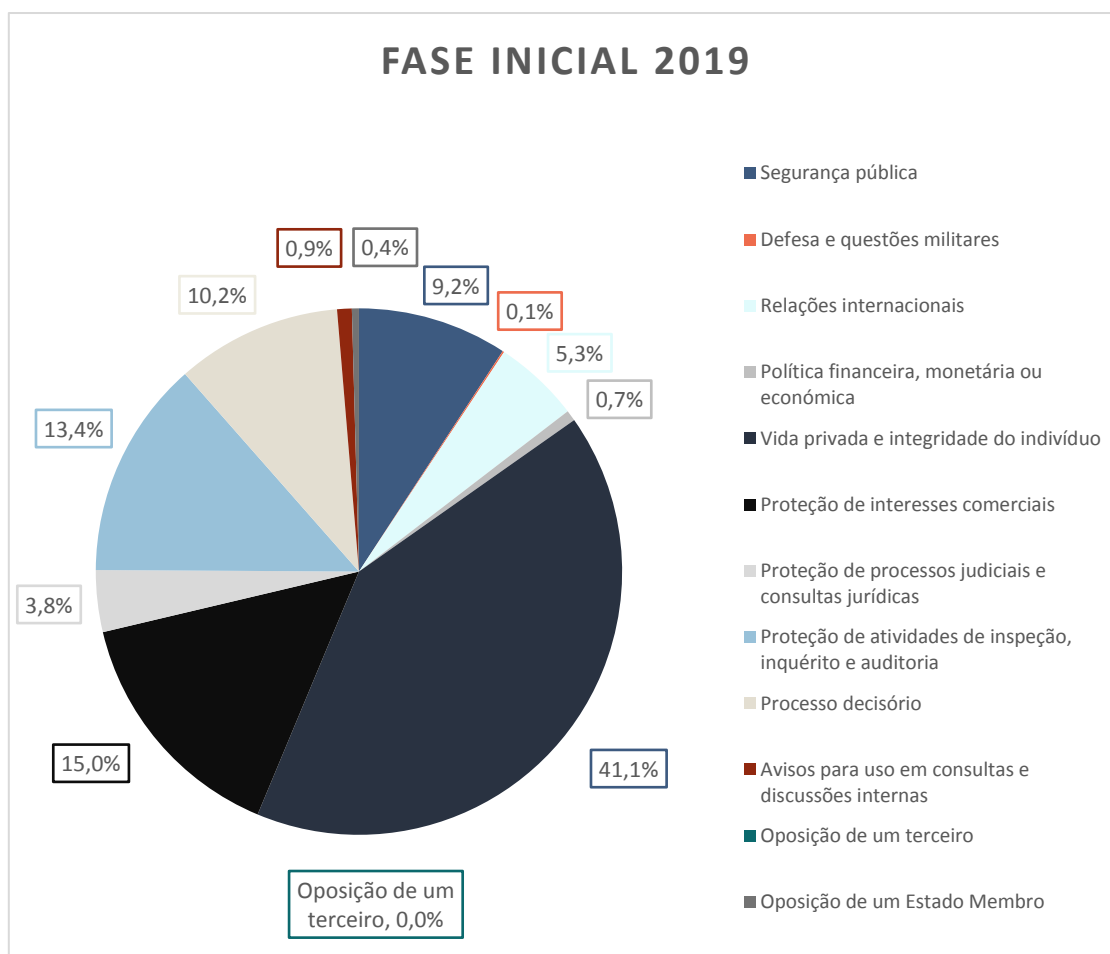
<sup>63</sup> Esta exceção está prevista no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001.

<sup>64</sup> Em comparação com 15,1 %, em 2018, e 16,3 %, em 2017.

<sup>65</sup> Esta exceção está prevista no artigo 4.º, n.º 1, primeiro travessão, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001.

<sup>66</sup> Esta exceção está prevista no artigo 4.º, n.º 1, terceiro travessão, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001.

<sup>67</sup> Em comparação com 5,8 %, em 2018, 4 %, em 2017, e 3,4 %, em 2016, revelando um aumento ligeiro, mas estável, da sua utilização pela Comissão Europeia.



#### 4.2.2. Fase confirmativa

Não obstante uma certa diminuição da sua utilização, a proteção dos *objetivos de atividades de inspeção, inquérito e auditoria* continuou a ser, em 2019, à semelhança dos anos anteriores, o motivo principal mais frequentemente invocado para confirmar uma recusa (total ou parcial) de acesso, sendo responsável por 24,3 % dos casos (em comparação com 30,6 %, em 2018, e cerca de 35 %, em 2017).

A exceção relativa à proteção *da vida privada e da integridade do indivíduo* ficou em segundo lugar (22,2 %, em comparação com 25 %, em 2018, e cerca de 26,1 %, em 2017).

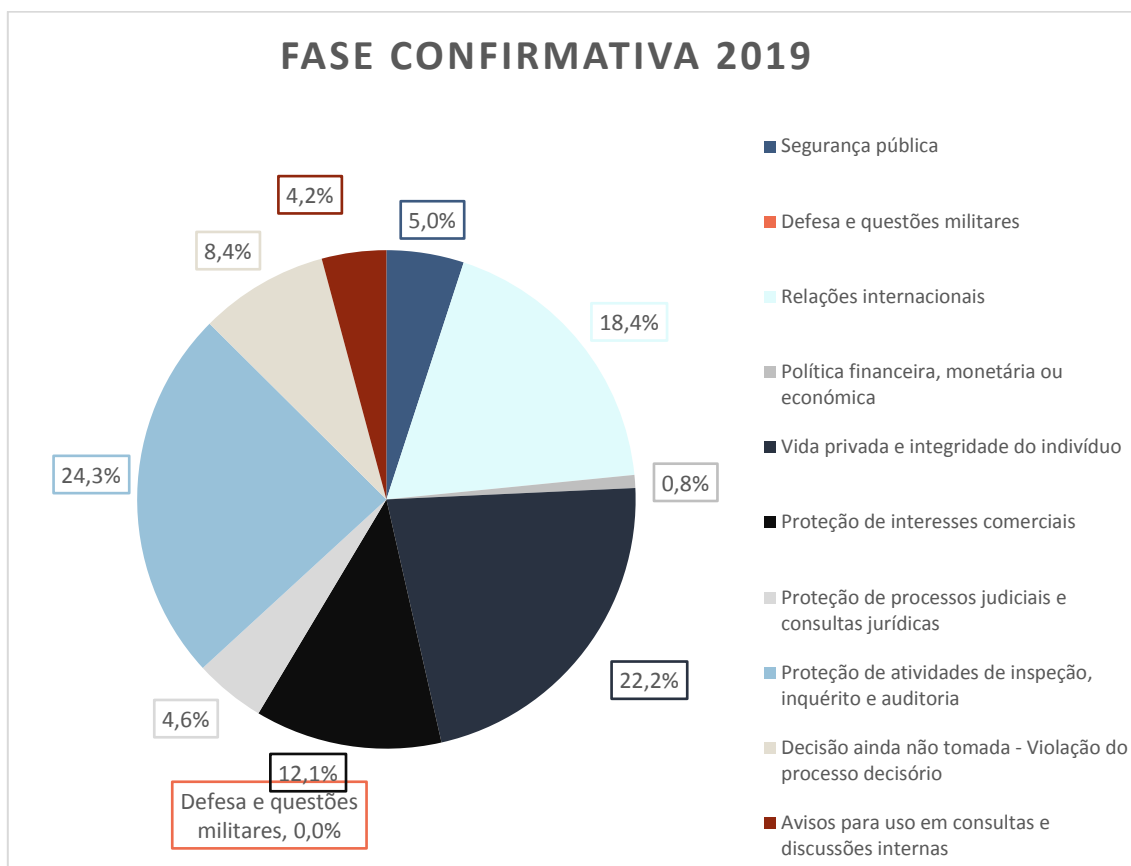
A exceção que protege o interesse público no que respeita às *relações internacionais* ficou em terceiro lugar, em 2019, com 18,4 % (em comparação com 5,6 %, em 2018, e cerca de 4 %, em 2017).

A exceção que protege os *interesses comerciais* continuou a ser invocada com menor frequência (12,1 % em 2019, em comparação com 12,5 %, em 2018, e 13,2 %, em 2017), o que a coloca em quarto lugar e confirma a diminuição constante da sua utilização observada desde 2016 (ano em que serviu de base a 15,9 % das recusas confirmativas).

A exceção que protege o *processo decisório em curso* da instituição ficou em quinto lugar, com uma percentagem de utilização de 8,4 %. Este valor confirma a tendência observada no relatório anterior, segundo a qual a exceção parece ser invocada de forma menos constante

(tendo a sua utilização já diminuído de 10,8 %, em 2018, de cerca de 12,2 %, em 2017, e de 20,2 %, em 2016).

As exceções que protegem o interesse público no que respeita à *segurança pública* e aos *processos judiciais e consultas jurídicas* foram, a seguir, as mais utilizadas pela instituição (com 5 % e 4,6 %, respetivamente).



## 5. QUEIXAS À PROVIDORA DE JUSTIÇA EUROPEIA

Em 2019, a Provedora de Justiça Europeia deu por encerrados 42 processos de queixa sobre o tratamento dado pela Comissão a pedidos de acesso a documentos<sup>68</sup>. Por comparação, nos últimos três anos, a Provedora de Justiça Europeu encerrou um número inferior de processos de queixa (nomeadamente 29, em 2018, 25, em 2017, e 21, em 2016).

Em apenas seis dos processos, a Provedora de Justiça Europeia encontrou casos de má administração<sup>69</sup>.

Em 2019, a Provedora de Justiça Europeia abriu 32 novos inquéritos em que o acesso a documentos era a parte principal ou subsidiária da queixa, em comparação com 29, em 2018, 25, em 2017, e 12, em 2016.

<sup>68</sup> A estatística diz respeito aos processos da Provedora de Justiça Europeia para todos os departamentos da Comissão Europeia, com exceção do Organismo Europeu de Luta Antifraude.

<sup>69</sup> Nomeadamente, os processos 1302/2017, 1632/2018, 1227/2017, 2134/2018, 195/2017 e 1708/2015.

Estas estatísticas confirmam o aumento significativo observado desde 2017 em relação ao número de novos inquéritos<sup>70</sup> e refletem a maior importância atribuída pela Provedora de Justiça Europeia a este domínio de atividade específico<sup>71</sup>.

Esta importância também fica demonstrada pelo denominado «procedimento acelerado» para as queixas relativas ao acesso aos documentos, lançado pela Provedora de Justiça Europeia em 2018. Nos termos deste novo procedimento, a Provedora de Justiça Europeia comprometeu-se a tomar decisões sobre a abertura de um inquérito no prazo de cinco dias úteis e a adotar decisões sobre os inquéritos relativos ao «acesso aos documentos» no prazo de 40 dias úteis a contar da data de receção das queixas<sup>72</sup>.

Se a Provedora de Justiça Europeia concluir que a Comissão Europeia errou ao recusar o acesso ao(s) documento(s) solicitado(s), pode recomendar à Comissão que conceda o acesso total ou parcial a esses documentos.

Estas recomendações não são juridicamente vinculativas para a instituição. No entanto, se esta última não cumprir as suas recomendações, a Provedora de Justiça Europeia pode remeter a questão para o Parlamento Europeu através de um relatório especial.

Por último, o ligeiro aumento do número de queixas e inquéritos representa apenas uma parte muito pequena do número total de pedidos de acesso a documentos tratados pela Comissão Europeia.

## **6. CONTROLO JUDICIAL**

Em 2019, os tribunais da UE continuaram a desenvolver, no âmbito de várias ações judiciais, o já considerável acervo de jurisprudência em matéria de acesso aos documentos das instituições da UE. Esta jurisprudência recém-criada confirmou, em grande medida, a prática da Comissão Europeia ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 e continuará a orientá-la.

### **6.1. Tribunal de Justiça**

Em 2019, o Tribunal de Justiça proferiu não menos de cinco acórdãos em recurso, relativos ao direito de acesso público aos documentos nos termos do Regulamento (CE) n.º 1049/2001, em que a Comissão Europeia era parte no processo, em comparação com o acórdão proferido em 2018<sup>73</sup>.

No âmbito destes cinco acórdãos, o Tribunal de Justiça clarificou questões que vão dos aspetos processuais até pontos mais substantivos decorrentes da aplicação do Regulamento (CE) n.º 1049/2001.

---

<sup>70</sup> Consultar o Relatório Anual sobre o acesso aos documentos, de 2017, *op.cit.*, p. 11.

<sup>71</sup> Consultar também o Relatório Anual sobre o acesso aos documentos, de 2018, *op.cit.*

<sup>72</sup> <https://www.ombudsman.europa.eu/en/letter/en/89730>.

<sup>73</sup> Nomeadamente: Despacho do Tribunal de Justiça de 30 de janeiro de 2019, *Verein Deutsche Sprache eV/Comissão Europeia*, C-440/18P, EU:C:2019:77; Acórdão do Tribunal de Justiça, de 13 de março de 2019, *AlzChem AG/Comissão Europeia*, C-666/17P, EU:C:2019:196; Despacho do Tribunal de Justiça de 21 de maio de 2019, *P Anikó Pint/Comissão Europeia*, C-770/18, EU:C:2019:436; Despacho do Tribunal de Justiça de 6 de novembro de 2019, *Hércules Club de Fútbol, SAD/Comissão Europeia*, C-332/19 P, EU:C:2019:948; e Despacho do Tribunal de Justiça de 17 de dezembro de 2019, *Rogesa Roheisengesellschaft Saar mbH/Comissão Europeia*, C-568/18P, EU:C:2019:1092.

### 6.1.1. *Esclarecimentos sobre algumas regras substantivas*

Em 2019, dos cinco acórdãos proferidos pelo Tribunal de Justiça relativamente à aplicação do Regulamento (CE) n.º 1049/2001, dois deles diziam respeito à aplicação da *presunção geral de confidencialidade* dos documentos que fazem parte de *processos relativos a auxílios estatais*<sup>74</sup>.

O Tribunal de Justiça confirmou que a divulgação de documentos de processos administrativos da Comissão no âmbito de um procedimento de exame de auxílios estatais compromete, em princípio, a proteção dos objetivos de atividades de inspeção, inquérito e auditoria na aceção do artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001.

A instituição pode aplicar uma *presunção geral de confidencialidade* com o simples fundamento de que o(s) documento(s) solicitado(s) fazem parte de um processo administrativo relativo a um auxílio estatal<sup>75</sup>. Os documentos assim protegidos «escapam à obrigação de divulgação, integral ou parcial, do seu conteúdo»<sup>76</sup>.

Esta *presunção geral* é igualmente aplicável independentemente, i) do número de documentos solicitados, ii) de o requerente ter ou não identificado especificamente o documento ou documentos em causa<sup>77</sup>, ou, iii) de estes últimos serem «pré-existent» à abertura formal do procedimento de inquérito relativo ao auxílio estatal em causa<sup>78</sup>.

No entanto, a referida *presunção geral* é refutável e não exclui a possibilidade de divulgação de alguns dos documentos específicos incluídos no processo relativo ao auxílio estatal da Comissão<sup>79</sup>. O ónus da prova recai sobre o recorrente, independentemente de ser difícil apresentar as provas necessárias para ilidir essa *presunção*<sup>80</sup>. A este respeito, importa salientar que o facto de os documentos solicitados respeitarem direta e especificamente ao recorrente não é suficiente para ilidir a *presunção geral* em causa<sup>81</sup>.

O Tribunal de Justiça confirmou ainda que os documentos relativos aos *processos EU Pilot* também estão abrangidos por uma *presunção geral de não divulgação*, devido à sua ligação a processos por infração que precedem, preparam ou evitam<sup>82</sup>.

As *presunções gerais* acima mencionadas, reconhecidas pelo Tribunal de Justiça, não excluem o direito de o interessado demonstrar a existência de *um interesse público superior* que justifique a divulgação do(s) documento(s) solicitado(s).

---

<sup>74</sup> Nomeadamente, os acórdãos do Tribunal de Justiça, de 13 de março de 2019, *AlzChem AG/Comissão Europeia*, e de 6 de novembro de 2019, *Hércules Club de Fútbol, SAD/Comissão Europeia*, *op.cit.*

<sup>75</sup> Consultar o Acórdão do Tribunal de Justiça de 13 de março de 2019, *AlzChem AG/Comissão Europeia*, *op.cit.*, n.º 32.

<sup>76</sup> *Ibidem*, n.º 70.

<sup>77</sup> *Ibidem*, n.º 31.

<sup>78</sup> *Ibidem*, n.º 34.

<sup>79</sup> *Ibidem*, n.º 38.

<sup>80</sup> *Ibidem*, n.º 39.

<sup>81</sup> Despacho do Tribunal de Justiça de 6 de novembro de 2019, *Hércules Club de Fútbol, SAD/Comissão Europeia*, *op.cit.*, n.º 7.

<sup>82</sup> Despacho do Tribunal de Justiça de 21 de maio de 2019, *P Anikó Pint/Comissão Europeia*, *op.cit.*, n.º 12.

A este respeito, o Tribunal de Justiça esclareceu que tal interesse não pode ter como fundamento o facto de os documentos permitirem a um recorrente apresentar argumentos mais convincentes no seu recurso de anulação<sup>83</sup>, preparar uma ação judicial ou apresentar elementos de prova em processos perante os tribunais nacionais<sup>84</sup>, ou o facto de permitirem que um recorrente exerça o seu direito de defesa no âmbito de um processo por infração relativo a um auxílio estatal<sup>85</sup>. Por conseguinte, cada um destes fundamentos é considerado como interesse privado.

Por último, o Tribunal de Justiça reiterou a sua jurisprudência constante, segundo a qual a atividade administrativa da Comissão não exige um acesso tão amplo aos documentos como o exigido pela sua atividade legislativa<sup>86</sup>.

### 6.1.2. *Esclarecimentos sobre algumas regras processuais*

Em primeiro lugar, o Tribunal de Justiça reconheceu a presunção de legalidade anexada à declaração da instituição de que os documentos solicitados não existem<sup>87</sup>. O Tribunal de Justiça considerou que tal presunção, i) se aplica mesmo a uma declaração de natureza geral (não relativa a documentos específicos e identificados)<sup>88</sup> e, ii) não pode ser refutada por uma mera afirmação de que a alegada falta de documentos seria manifestamente contrária a uma prática administrativa adequada<sup>89</sup>.

Em segundo lugar, o Tribunal de Justiça reiterou que um recorrente não tem, em princípio, interesse em pedir a anulação de uma decisão controvertida e não formalmente retirada na sequência da divulgação dos documentos solicitados, ainda que após a instauração de um processo judicial<sup>90</sup>. A persistência desse interesse pressupõe que essa ilegalidade seja suscetível de se repetir no futuro, independentemente das circunstâncias particulares do processo em causa, e deve ser apreciada *in concreto*<sup>91</sup>.

## 6.2. Tribunal Geral

Em 2019, o Tribunal Geral proferiu nove acórdãos envolvendo a Comissão Europeia, relativos ao direito de acesso aos documentos nos termos do Regulamento (CE) n.º 1049/2001<sup>92</sup>. A Comissão Europeia foi parte em todos os processos.

<sup>83</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça, de 13 de março de 2019, *AlzChem AG/Comissão Europeia*, *op.cit.*, n.º 56.

<sup>84</sup> Despacho do Tribunal de Justiça de 21 de maio de 2019, *P Anikó Pint/Comissão Europeia*, *op.cit.*, n.º 24.

<sup>85</sup> Despacho do Tribunal de Justiça de 6 de novembro de 2019, *Hércules Club de Fútbol, SAD/Comissão Europeia*, *op.cit.*, n.º 16.

<sup>86</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça, de 13 de março de 2019, *AlzChem AG/Comissão Europeia*, *op.cit.*, n.º 65.

<sup>87</sup> Despacho do Tribunal de Justiça de 30 de janeiro de 2019, *Verein Deutsche Sprache eV/Comissão Europeia*, *op.cit.*, n.º 14.

<sup>88</sup> *Ibidem*.

<sup>89</sup> *Ibidem*, n.º 23.

<sup>90</sup> Despacho do Tribunal de Justiça de 17 de dezembro de 2019, *Rogesa Roheisengesellschaft Saar mbH/Comissão Europeia*, *op.cit.*, n.ºs 25 e 26. (neste caso, foi introduzido após o recurso).

<sup>91</sup> *Ibidem*, n.ºs 27 a 29.

<sup>92</sup> Despachos do Tribunal Geral de 12 de novembro de 2019, *Patrick Breyer/Comissão Europeia*, T-158/19, EU:T:2019:791; de 17 de dezembro de 2019, *Uniunea Națională a Transportatorilor Rutieri din România (UNTRR)/Comissão Europeia*, T-560/19, EU:T:2019:905; de 11 de abril de 2019, *Damien Bruell/Comissão Europeia*, T-202/18, EU:T:2019:253; de 30 de abril de 2019, *Marco Bronckers/Comissão Europeia*, T-746/18, EU:T:2019:280; de 14 de maio de 2019, *Régie autonome des transports parisiens (RATP)/Comissão Europeia*, T-422/18, EU:T:2019:339; de 12 de setembro de 2019, *Régie autonome des transports parisiens*

Quatro destes nove acórdãos rejeitaram os recursos de anulação das decisões da Comissão. Mais especificamente, em dois desses acórdãos, o Tribunal Geral confirmou a decisão da Comissão Europeia e negou provimento aos recursos na sua totalidade<sup>93</sup>, enquanto nos outros dois acórdãos os recursos foram declarados manifestamente inadmissíveis<sup>94</sup>.

Nos restantes cinco acórdãos, o Tribunal Geral ordenou o cancelamento no registo de três recursos contra a Comissão Europeia, na sequência das decisões dos recorrentes de desistir da instância<sup>95</sup>. Além disso, num processo, o Tribunal Geral diferiu a retificação da ação intentada indevidamente contra a Comissão Europeia em vez da Agência de Execução para a Investigação<sup>96</sup>, e, noutro processo, declarou que não havia que conhecer do mérito<sup>97</sup>.

No âmbito deste acervo de jurisprudência desenvolvido em 2019, o Tribunal Geral teve a oportunidade de esclarecer questões que vão dos aspetos processuais até pontos mais substantivos decorrentes da aplicação do Regulamento (CE) n.º 1049/2001.

### 6.2.1. *Esclarecimentos sobre algumas regras substantivas*

Em 2019, os esclarecimentos substantivos emitidos pelo Tribunal Geral incidiram essencialmente na aplicação da exceção relativa à *proteção dos objetivos de inquéritos* prevista no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001.

- *Fase de notificação prévia dos auxílios de Estado protegidos por uma presunção geral*

Em primeiro lugar, o Tribunal Geral reconheceu a «extensão» da aplicação da presunção geral de confidencialidade aos documentos trocados no âmbito da *fase de notificação prévia* de um procedimento relativo a um auxílio estatal<sup>98</sup>, com o fundamento de que esta assegura a boa cooperação dos Estados-Membros num ambiente de confiança mútua e, por conseguinte, o bom funcionamento do possível exame preliminar subsequente ou mesmo do procedimento formal de inquérito<sup>99</sup>.

---

(RATP)/Comissão Europeia, T-250/18, EU:T:2019:615; de 27 de fevereiro de 2019, *Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)/Comissão Europeia*, T-25/18, EU:T:2019:129; e acórdãos do Tribunal Geral de 14 maio de 2019, *Commune de Fessenheim e outros/Comissão Europeia*, T-751/17, EU:T:2019:330; de 12 de fevereiro de 2019, *Hércules Club de Fútbol, SAD/Comissão Europeia*, T-134/17, EU:T:2019:80.

<sup>93</sup> Nomeadamente, os acórdãos do Tribunal Geral de 14 de maio de 2019, *Commune de Fessenheim e outros/Comissão Europeia*, T-751/17, *op.cit.*; e de 12 de fevereiro de 2019, *Hércules Club de Fútbol, SAD/Comissão Europeia*, T-134/17, *op.cit.*

<sup>94</sup> Nomeadamente, os despachos do Tribunal Geral de 17 de dezembro de 2019, *Uniunea Națională a Transportatorilor Rutieri din România (UNTRR)/Comissão Europeia*, T-560/19, *op. cit.*; e de 14 de maio de 2019, *Régie autonome des transports parisiens (RATP)/Comissão Europeia*, T-422/18, *op. cit.*

<sup>95</sup> Nomeadamente, os despachos do Tribunal Geral de 11 de abril de 2019, *Damien Bruel/Comissão Europeia*, T-202/18, *op.cit.*; de 30 de abril de 2019, *Marco Bronckers/Comissão Europeia*, T-746/18, *op.cit.*; e de 12 de setembro de 2019, *Régie autonome des transports parisiens (RATP)/Comissão Europeia*, T-250/18, *op. cit.*

<sup>96</sup> Despacho do Tribunal Geral de 12 de novembro de 2019, *Patrick Breyer/Comissão Europeia*, T-158/19, EU:T:2019:79.

<sup>97</sup> Despacho do Tribunal Geral de 27 de fevereiro de 2019, *Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)/Comissão Europeia*, T-25/18, EU:T:2019:129.

<sup>98</sup> Acórdão do Tribunal Geral de 14 de maio de 2019, *Commune de Fessenheim e outros/Comissão Europeia*, T-751/17, *op.cit.*, n.º 71.

<sup>99</sup> *Ibidem*, n.º 50.

O Tribunal Geral sublinhou a este respeito que os contactos de notificação prévia têm lugar por iniciativa dos Estados-Membros e o seu sucesso depende essencialmente da relação de confiança estabelecida pela instituição com estes<sup>100</sup>. Além disso, a notificação prévia não dá origem a uma tal decisão, mas a uma apreciação que não tem carácter vinculativo e exprime apenas a opinião que a Comissão tem, a qual pode ser alterada em função dos dados que lhe possam chegar posteriormente<sup>101</sup>.

De acordo com a jurisprudência constante, quando uma instituição baseia a sua decisão numa exceção ao direito de acesso prevista no artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001, deve, em princípio, fornecer explicações sobre como o acesso a esse documento pode comprometer de forma concreta e efetiva o interesse protegido por essa exceção.

No entanto, o Tribunal Geral reiterou que, quando a instituição tem o direito de invocar uma presunção geral de confidencialidade, não se pode exigir que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes. Com efeito, basta que a fundamentação deixe transparecer, de forma clara e inequívoca, o raciocínio da instituição, de forma a permitir, por um lado, aos interessados conhecer as razões da medida adotada e defender os seus direitos e, por outro, ao tribunal exercer a sua fiscalização<sup>102</sup>.

O Tribunal Geral sublinhou ainda que a aplicação pela instituição de uma presunção geral de confidencialidade para recusar o acesso aos documentos trocados durante a fase de notificação prévia de um procedimento de auxílio de Estado não infringe o artigo 42.º nem o artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais<sup>103</sup>.

No que diz respeito a esta última disposição, é importante referir que o Tribunal Geral seguiu a Comissão Europeia, ao observar que «o objeto do Regulamento n.º 1049/2001 é regular as questões relativas ao acesso do público aos documentos na posse das instituições da União, e não as relativas às provas a apresentar pelas partes no âmbito de um processo judicial, quer se trate de um litígio perante o juiz da União quer nos órgãos jurisdicionais nacionais»<sup>104</sup>.

- *Proteção de processos relativos a auxílios estatais encerrados ao abrigo de uma presunção geral de confidencialidade*

Além disso, o Tribunal Geral confirmou a aplicabilidade da presunção de confidencialidade aos *processos de auxílios estatais, mesmo os encerrados*, quando está pendente um recurso interposto da decisão sobre o mérito da causa<sup>105</sup>. O Tribunal Geral acatou assim uma jurisprudência constante, que tem em conta a possibilidade de a Comissão Europeia, em

---

<sup>100</sup> *Ibidem*, n.º 54.

<sup>101</sup> *Ibidem*, n.º 33.

<sup>102</sup> *Ibidem*, n.º 72.

<sup>103</sup> *Ibidem*, n.ºs 112 e 125, respetivamente.

<sup>104</sup> *Ibidem*, n.º 123.

<sup>105</sup> Acórdão do Tribunal Geral de 12 de fevereiro de 2019, *Hércules Club de Fútbol, SAD/Comissão Europeia*, T-134/17, *op.cit.*, consultar *inter alia*, os n.ºs 44 a 47, 54 e 55.



função do resultado do processo judicial, retomar os seus inquéritos com vista à eventual adoção de uma nova decisão<sup>106</sup>.

- *Conceito de interesse público superior*

O Tribunal Geral também teve a oportunidade de esclarecer os limites do conceito de «interesse público superior» na aceção do artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1049/2001. Este conceito desempenha um papel crucial no âmbito do regulamento, na medida em que é suscetível de prevalecer em relação a algumas das exceções que justificam a recusa de conceder acesso aos documentos solicitados. O Tribunal Geral reiterou a este respeito que o *direito de defesa* de um recorrente não pode ser qualificado de «interesse público superior» na aceção do artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1049/2001<sup>107</sup>.

De igual modo, o interesse específico que pode ser invocado por uma pessoa que solicita o acesso a *documentos que lhe digam direta e individualmente respeito* não pode ser considerado um interesse público superior na aceção do artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001, uma vez que este regulamento tem por objetivo conceder o direito de acesso do público em geral aos documentos das instituições, e não estabelecer regras destinadas a proteger o interesse específico que uma determinada pessoa possa ter em aceder a um desses documentos<sup>108</sup>.

#### 6.2.2. *Esclarecimentos sobre algumas regras processuais*

Em 2019, o Tribunal Geral abordou também várias questões processuais relativas a recursos de anulação de decisões da Comissão Europeia adotadas no âmbito do Regulamento (CE) n.º 1049/2001.

- *O caráter obrigatório do prazo nos termos do artigo 263.º do TFUE*

No que diz respeito às regras processuais, o Tribunal Geral sublinhou, em primeiro lugar, o caráter imperativo do prazo de dois meses previsto no artigo 263.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia para interpor um recurso de anulação das decisões da instituição.

O prazo de dois meses é, por conseguinte, uma questão de ordem pública e não está sujeito ao arbítrio das partes ou do Tribunal<sup>109</sup>.

O prazo previsto no artigo 263.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia foi estabelecido para garantir a clareza e a certeza jurídicas e evitar qualquer discriminação ou tratamento arbitrário na administração da justiça<sup>110</sup>.

---

<sup>106</sup> *Ibidem*.

<sup>107</sup> *Ibidem*, n.ºs 46-47 e 54.

<sup>108</sup> *Ibidem*, n.º 44.

<sup>109</sup> Despacho do Tribunal Geral de 17 de dezembro de 2019, *Uniunea Națională a Transportatorilor Rutieri din România (UNTRR)/Comissão Europeia*, T-560/19, EU:T:2019:905, n.º 7.

<sup>110</sup> *Ibidem*.

Este prazo só está sujeito a derrogações em caso de existência de caso fortuito ou de força maior, na aceção do artigo 45.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia<sup>111</sup>.

Por conseguinte, um recurso de anulação de uma decisão confirmativa da Comissão Europeia interposto fora do prazo de dois meses previsto no artigo 263.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, sem estar sujeito a nenhuma das derrogações acima mencionadas, deve ser rejeitado como manifestamente inadmissível<sup>112</sup>.

▪ *Efeitos jurídicos da decisão confirmativa*

Em segundo lugar, o Tribunal Geral recordou que, em princípio, apenas a decisão adotada pelo Secretário-Geral em nome da Comissão Europeia pode ser passível de recurso ao abrigo do artigo 263.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Esta posição é coerente com a jurisprudência constante, segundo a qual uma resposta inicial na aceção do artigo 7.º, n.º 1, do regulamento, em princípio, não é passível de recurso, exceto em circunstâncias excecionais: quando padece de um vício de forma, como o recorrente não ser informado das vias de recurso ao seu dispor, ou quando constitui uma posição definitiva da instituição<sup>113</sup>.

Com efeito, a decisão proferida na fase confirmativa, nos termos do artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001, constitui uma decisão jurídica que substitui inteiramente *ex tunc* a anterior declaração de posição contida na resposta inicial da instituição<sup>114</sup>. Por conseguinte, só esta decisão é capaz de produzir efeitos jurídicos vinculativos suscetíveis de afetar os interesses do recorrente e, por essa razão, ser passível de recurso de anulação nos termos do artigo 263.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia<sup>115</sup>.

▪ *Consequências da retirada, de facto, da decisão impugnada*

Em terceiro lugar, o Tribunal Geral confirmou que um recurso de anulação de uma decisão da Comissão fica sem objeto e deixa de haver lugar a decisão quando o recorrente tiver obtido as informações solicitadas mediante uma decisão posterior da instituição que, *de facto*, revogou a decisão impugnada<sup>116</sup>.

▪ *Correção de vícios de forma no recurso de anulação*

Por último, o Tribunal Geral diferiu a correção solicitada por um requerente que, por engano, intentou uma ação contra a Comissão Europeia em vez da Agência de Execução para a Investigação<sup>117</sup>.

---

<sup>111</sup> *Ibidem*, n.º 9.

<sup>112</sup> *Ibidem*, n.º 10.

<sup>113</sup> Consultar, *inter alia*, o acórdão do Tribunal Geral de 11 de dezembro de 2018, *Arca Capital Bohemia a.s./Comissão Europeia*, T-441/17, EU:T:2018:899, n.ºs 18, 19 e 20.

<sup>114</sup> Despacho do Tribunal Geral de 14 de maio de 2019, *Régie autonome des transports parisiens (RATP)/Comissão Europeia*, T-422/18, EU:T:2019:339, n.º 35.

<sup>115</sup> *Ibidem*, n.º 37.

<sup>116</sup> Despacho do Tribunal Geral de 27 de fevereiro de 2019, *Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)/Comissão Europeia*, T-25/18, *op.cit.*, n.ºs 18 a 20.

<sup>117</sup> Despacho do Tribunal Geral de 12 de novembro de 2019, *Patrick Breyer/Comissão Europeia*, T-158/19, *op.cit.*

O Tribunal Geral observou a este respeito que, em conformidade com a jurisprudência constante, os vícios de forma relativos à designação da parte incorrida podem ser corrigidos após a instauração do recurso, desde que a sua identidade possa ser deduzida sem qualquer ambiguidade<sup>118</sup>.

Por conseguinte, o Tribunal Geral aceitou que a Agência de Execução para a Investigação fosse considerada como a parte contra a qual foi interposto o recurso de anulação<sup>119</sup>. No caso em apreço, o título da decisão impugnada que indicava como expedidor, em maiúsculas, «Agência de Execução para a Investigação da Comissão Europeia», foi considerado pelo Tribunal Geral como suscetível de induzir em erro quanto à personalidade jurídica distinta da Agência de Execução para a Investigação<sup>120</sup>. Assim, o recurso de anulação foi corrigido e considerado admissível contra a Agência de Execução para a Investigação.

### 6.3. Processos judiciais contra a Comissão Europeia em 2019<sup>121</sup>

Em 2019, deram entrada 12 novos processos envolvendo a Comissão Europeia no Tribunal Geral, nos termos do Regulamento (CE) n.º 1049/2001<sup>122</sup>, dos quais três foram, ainda em 2019, rejeitados, retirados ou continuados contra outra parte<sup>123</sup>.

Em simultâneo, foram interpostos dois recursos junto do Tribunal de Justiça contra acórdãos do Tribunal Geral, em processos em que a Comissão Europeia era parte no processo<sup>124</sup>. Ambos os recursos foram rejeitados por serem manifestamente infundados, por dois despachos proferidos em 2019.

A Comissão Europeia acompanhou atentamente a evolução da jurisprudência dos tribunais europeus, em 2019. A instituição congratulou-se, em particular, com a confirmação pelos tribunais europeus, em todos os processos julgados em 2019 e acima mencionados, da conformidade da sua prática administrativa com o Regulamento (CE) n.º 1049/2001. Com efeito, todos os oito processos julgados, em 2019, pelo Tribunal de Justiça e pelo Tribunal Geral<sup>125</sup> resultaram na rejeição total dos recursos de anulação das decisões da Comissão Europeia, pelo que a posição da instituição prevaleceu.

---

<sup>118</sup> *Ibidem*, n.º 24.

<sup>119</sup> *Ibidem*, n.º 31.

<sup>120</sup> *Ibidem*, n.º 26.

<sup>121</sup> Em 31 de dezembro de 2019.

<sup>122</sup> Nomeadamente, os processos: *PL/Comissão Europeia*, T-728/19; *Basaglia/Comissão Europeia*, T-727/19; *AlzChem Group/Comissão Europeia*, T-569/19; *Uniunea Națională a Transportatorilor Rutieri din România (UNTRR)/Comissão Europeia*, *op.cit.*, T-560/19; *Homoki/Comissão Europeia*, T-517/19; *Public Resource Org and Right to Know/Comissão Europeia*, T-185/19; *Bronckers/Comissão Europeia*, T-166/19; *Breyer/Agência de Execução para a Investigação*, T-158/19, *op.cit.*; *Activos e Inversiones Monterroso/CRU*, T-16/19; *Marco Bronckers/Comissão Europeia*, T-746/18, *op.cit.*; *Umweltinstitut München/Comissão Europeia*, T-712/18; e *Campbell/Comissão Europeia*, T-701/18.

<sup>123</sup> Nomeadamente processos *Uniunea Națională a Transportatorilor Rutieri din România (UNTRR)/Comissão Europeia*, *op.cit.*, T-560/19; *Breyer/Agência de Execução para a Investigação*, T-158/19, *op.cit.*; e *Marco Bronckers/Comissão Europeia*, T-746/18, *op.cit.*

<sup>124</sup> Nomeadamente, processos *P Anikó Pint/Comissão Europeia*, C-770/18 P, *op.cit.*; e *Hércules Club de Fútbol, SAD/Comissão Europeia*, C-332/19 P, *op.cit.*

<sup>125</sup> Exceto aqueles que foram cancelados no Registo ou não exigiram qualquer decisão.

A Comissão Europeia também teve devidamente em consideração todos os esclarecimentos substantivos e processuais acima mencionados prestados pelos tribunais europeus em 2019, no que respeita ao Regulamento (CE) n.º 1049/2001. Tal como em anos anteriores, o Secretariado-Geral, juntamente com o Serviço Jurídico, organizou regularmente seminários para transmitir ao pessoal da Comissão Europeia os desenvolvimentos mais recentes da jurisprudência.

## CONCLUSÕES

O ano de 2019 marcou a transição da «Comissão Juncker» para a «Comissão von der Leyen».

Neste contexto político, a transparência, a integridade e a responsabilidade, que são os pilares da democracia, continuaram a ser as principais prioridades da Comissão Europeia, em 2019.

A Comissão Europeia congratula-se com o crescente interesse público geral que as suas atividades suscitam e procura lançar, de forma contínua, novas iniciativas com o objetivo de promover pró-ativamente a transparência nos seus processos decisórios e a participação dos cidadãos.

Em 2019, este aspeto ficou bem patente, nomeadamente, com a adoção, pelos dois colegisladores, da proposta da Comissão de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a iniciativa de cidadania europeia, destinada a facilitar uma maior participação dos cidadãos europeus no processo democrático das instituições, mas também com a publicação de orientações práticas circunstanciadas relativas às normas éticas aplicáveis aos membros da Comissão que fizeram campanha para as eleições do Parlamento Europeu em maio, com a publicação pró-ativa contínua de documentos sobre o Brexit e com o compromisso da instituição em manter este nível sem precedentes de transparência no que diz respeito à execução do Acordo de Saída e ao longo das próximas negociações sobre a futura relação UE-Reino Unido.

Estas medidas assentam em vários instrumentos e iniciativas consagrados que já contribuem para a proteção do princípio da transparência pela Comissão Europeia, tais como o Portal da Transparência, a publicação sistemática das reuniões dos Comissários, a apresentação das respetivas declarações de interesses, o Registo de Documentos da Comissão e outros registos<sup>126</sup>, o portal Eur-Lex<sup>127</sup>, recursos em linha que disponibilizam informações sobre oportunidades de financiamento da UE<sup>128</sup> e destinatários de financiamento<sup>129</sup>, o portal de consultas públicas e o portal de dados abertos da UE, etc.

Neste contexto, o direito de acesso aos documentos mediante pedido, tal como previsto na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, nos Tratados da União Europeia e no Regulamento (CE) n.º 1049/2001, continuou, em 2019, a desempenhar um papel importante na aplicação do compromisso de transparência assumido pela Comissão Europeia.

A Comissão Europeia continua a ser, de longe, a instituição da UE que trata o maior número de pedidos de acesso a documentos nos termos do Regulamento (CE) n.º 1049/2001. Em 2019, atingiu o número mais elevado de pedidos desde que o regulamento entrou em vigor em 2001, tendo recebido 7 445 pedidos iniciais.

---

<sup>126</sup> Por exemplo, o Registo dos grupos de peritos da Comissão e outras entidades afins, o Registo de Comitologia, etc.

<sup>127</sup> A base de dados que dá acesso à legislação da UE, à jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia e a outros documentos públicos da UE.

<sup>128</sup> No que respeita a subvenções e a concursos.

<sup>129</sup> Através do Sistema de Transparência Financeira.

Cada um destes pedidos, na sua maioria, visou diversos documentos ou até mesmo processos completos e deu origem a várias respostas diferentes. A instituição respondeu com 8 449 respostas iniciais.

Por um lado, o aumento constante do número de pedidos observado desde 2016, bem como da sua complexidade, tem vindo a fazer com que a instituição se confronte cada vez mais com o difícil desafio de reconciliar o princípio da transparência com o princípio da eficiência e da boa administração.

Por outro lado, este aumento resultou indubitavelmente na divulgação ao público de um grande número de documentos, que vieram complementar a quantidade considerável de informações e documentos que já são disponibilizados no sítio Web da Comissão Europeia, graças à política da instituição de aumentar constantemente a publicação pró-ativa de informações e documentação e ao seu firme compromisso no sentido de reforçar a transparência.

Em 24 de setembro de 2019, a Comissão Europeia participou no seminário de peritos organizado pela Presidência finlandesa do Conselho da União Europeia sobre «O Futuro da Transparência da UE», com o objetivo de dar um novo impulso a uma administração aberta, eficiente e independente na era de digitalização. No âmbito deste debate conjunto sobre medidas concretas para aumentar a transparência durante a próxima legislatura, a Comissão Europeia fez um balanço da jurisprudência relativa ao acesso aos documentos e analisou a forma como o Regulamento (CE) n.º 1049/2001 resistiu ao teste do tempo.

Os esclarecimentos prestados pelo Tribunal de Justiça contribuíram significativamente para melhorar a aplicação das regras existentes pela Comissão.

As baixas percentagens de recursos e acórdãos de anulação das decisões da instituição nesse domínio mostram que a Comissão Europeia consegue, em geral, encontrar o equilíbrio adequado entre o direito de acesso e os outros interesses públicos e privados salvaguardados pelas exceções previstas no Regulamento (CE) n.º 1049/2001.

O ligeiro aumento do número de recursos apresentados ao Tribunal de Justiça e das queixas apresentadas à Provedora de Justiça Europeia não deve ocultar que representam apenas uma parte muito pequena do número total de pedidos tratados pela Comissão Europeia, o qual também está em constante crescimento.

Em suma, em 2019, a Comissão Europeia cumpriu o seu compromisso de assegurar uma administração europeia aberta, tal como previsto nos Tratados da UE e na Carta dos Direitos Fundamentais e concretizado pelo Regulamento (CE) n.º 1049/2001.

Em última análise, a Comissão Europeia continuou, mais do que nunca, determinada a combater as novas ameaças à democracia decorrentes da falta de transparência na era digital ou da desinformação, a antítese da transparência.