

A tradução desta página foi gerada pela tradução automática [Link]. As traduções automáticas podem conter erros que reduzem potencialmente a clareza e a exatidão; o Provedor de Justiça não aceita qualquer responsabilidade por eventuais discrepâncias. Para informações mais fiáveis e segurança jurídica, consultar: a versão de origem em inglês, acima referida. Para mais informações, consulte a nossa [política linguística e de tradução](#) [Link].

Decisão no caso 1010/2008/(AL)DK - Atrasos no tratamento de um pedido de acesso a documentos

Decisão

Caso 1010/2008/(AL)DK - Aberto em 29/04/2008 - Decisão de 02/12/2009

Em Setembro de 2007, o queixoso apresentou um pedido de acesso a documentos na posse da Comissão Europeia, em conformidade com o Regulamento (CE) n. 1049/2001 relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão. Em 4 de Março de 2008, a Comissão respondeu, concedendo acesso parcial aos documentos solicitados.

O queixoso recorreu ao Provedor de Justiça para se queixar da Comissão, por esta, alegadamente, não ter tratado e respondido de forma adequada ao seu pedido de acesso a documentos. O queixoso reclamava, em particular, dos atrasos excessivos e injustificados no tratamento do pedido pela Comissão.

Na sua decisão, o Provedor de Justiça identificou diversas insuficiências no tratamento dado pela Comissão ao pedido de acesso a documentos do queixoso. Essas insuficiências verificaram-se em relação ao registo do pedido, ao cumprimento dos prazos aplicáveis e à apresentação de motivos para o alargamento dos prazos.

No entanto, o Provedor de Justiça observou que se verificaram insuficiências semelhantes na queixa 3697/2006/PB e que, nessa ocasião, a Comissão reagira positivamente às observações críticas e complementares do Provedor de Justiça. De facto, a Comissão declarou que normalmente os pedidos de acesso a documentos são registados quando são recebidos ou no primeiro dia útil após a recepção e que qualquer atraso seria sempre devido a circunstâncias excepcionais. Além disso, concordou que, quando seja necessário informar um requerente do alargamento do prazo inicial, a Comissão deve informar o requerente antes do final do prazo. A Comissão também reconheceu que deve ser apresentada fundamentação circunstanciada para o alargamento dos prazos.



Em virtude destas declarações e do facto de serem posteriores às insuficiências identificadas na presente queixa, o Provedor de Justiça não considerou necessário fazer uma observação crítica.

Com respeito à decisão substantiva da Comissão de não conceder acesso integral aos documentos em causa, o Provedor de Justiça considerou que a instituição aplicou correctamente as disposições pertinentes do Regulamento n.º 1049/2001 no que respeita à consulta de terceiros e à protecção do interesse público no domínio das relações internacionais.

ANTECEDENTES DA DENÚNCIA

1. O Fundo Internacional de Apoio ao Desmantelamento de Ignalina (IIDSF) foi criado em 2000 para apoiar o desmantelamento da central nuclear de Ignalina na Lituânia. A administração do IIDSF foi confiada ao Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD). A Comissão Europeia, juntamente com 14 países doadores bilaterais, deu os primeiros contributos para o IIDSF. Antes da adesão da Lituânia à UE, o financiamento foi disponibilizado ao abrigo do programa PHARE. Após a adesão, foi disponibilizado um financiamento muito maior através de um novo programa, denominado Programa de Ignalina, estabelecido no Protocolo n.º 4 do Tratado de Adesão.

2. Nos termos do Regulamento Financeiro [1], «gestão conjunta» é a expressão dada a um acordo segundo o qual as contribuições do orçamento comunitário para fundos multidadores são geridas por organizações internacionais. A gestão conjunta ocorre normalmente quando a ajuda é concedida a países terceiros. A Comissão prosseguiu a sua contribuição para o IIDSF, mesmo após a adesão da Lituânia à UE e após a criação do programa de Ignalina. Continuará a contribuir para o IIDSF, tal como previsto nas Perspetivas Financeiras 2007-2013. Em caso de gestão conjunta, a Comissão é obrigada a assinar um «acordo de contribuição» com a organização internacional em causa. Esse acordo tem por objetivo assegurar o cumprimento dos requisitos comunitários, em conformidade com as disposições do Regulamento Financeiro relativas à transparência, ao princípio da boa gestão financeira, à elegibilidade das ações e da participação, à visibilidade da utilização do financiamento comunitário e ao acesso ao Tribunal de Contas. O acordo de contribuição determina os elementos-chave do programa, tais como a seleção dos projetos, os acordos de adjudicação de contratos, o quadro jurídico aplicável, as obrigações dos beneficiários dos projetos, bem como a relação entre a Comissão e, no caso em apreço, o BERD. A nível nacional, a Lituânia foi obrigada a assinar um acordo-quadro com o BERD, a fim de ter acesso ao financiamento do IIDSF. A participação de uma organização intermediária numa gestão conjunta de um programa comunitário na UE significa que a Comissão e as autoridades do Estado-Membro em causa não têm controlo direto sobre o programa. Ao escolher o BERD, que não é uma instituição comunitária, a Comissão coloca a gestão do programa fora do controlo do Parlamento Europeu e do Provedor de Justiça Europeu. Por conseguinte, a Comissão tem a responsabilidade especial de assegurar a total transparência e a correta execução do programa.



3. Em 11 de setembro de 2007, o autor da denúncia, agindo em nome de um escritório de advogados, solicitou à Comissão Europeia o acesso do público aos documentos em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 1049/2001 [2] («Regulamento 1049/2001»). O queixoso solicitou o acesso a cópias dos «Acordos de Contribuição, incluindo todos os anexos, para financiamento comunitário ao Fundo Internacional de Apoio ao Desmantelamento de Ignalina (IIDSF), gerido pelo Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD)». O queixoso solicitou o acesso a dois acordos específicos; um acordo de contribuição celebrado antes da adesão da Lituânia à UE e um acordo de contribuição pós-adesão.
4. Por correio eletrónico de 18 de setembro de 2007, a Comissão acusou a receção do pedido inicial do queixoso de acesso aos documentos, informando-o de que, em conformidade com o Regulamento n.º 1049/2001, receberia uma resposta no prazo de 15 dias úteis.
5. Em 11 de outubro de 2007, na ausência de resposta da Comissão, o queixoso enviou uma mensagem de correio eletrónico à Comissão declarando que o prazo indicado na carta da Comissão tinha expirado e que, «[t] por conseguinte, em conformidade com o artigo 7.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1049/2001, esta mensagem constitui o nosso **pedido confirmativo** » (sublinhado no original).
6. Em 6 de novembro de 2007, a Comissão informou o autor da denúncia de que necessitava de prorrogar o prazo de resposta por mais 15 dias úteis, uma vez que não podia obter todas as informações necessárias para proceder a uma análise adequada do pedido do autor da denúncia e tomar uma decisão final.
7. Por correio eletrónico de 27 de novembro de 2007, a Comissão informou a queixosa de que ainda não podia tomar uma decisão final sobre o seu pedido. Indicou que, em conformidade com o artigo 4.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1049/2001, devia consultar o BERD sobre a divulgação dos documentos solicitados.
8. Em 4 de março de 2008, a Comissão respondeu ao pedido confirmativo do autor da denúncia. Em primeiro lugar, identificou os documentos em causa como i) um acordo de contribuição datado antes da adesão da Lituânia à UE («Acordo de 2002»); e ii) um acordo de contribuição pós-adesão («Acordo de 2006»).
9. No que diz respeito ao Acordo de 2002, a Comissão explicou que incluía: I) Uma troca de cartas entre a Comissão e o BERD, a partir de janeiro de 2001, relativa ao compromisso da Comunidade Europeia de 115 milhões de euros para o IIDSF; e ii) um memorando de financiamento, concluído em 2002 entre a Comunidade Europeia e o país beneficiário, relativo à contribuição da Comunidade Europeia para o IIDSF de 80 milhões de euros.
10. No que diz respeito ao Acordo de 2006, a Comissão explicou que este consistia nas condições especiais e em quatro anexos (anexos I a IV).
11. A Comissão concluiu que poderia ser concedido pleno acesso ao Acordo de 2002 e ao



Anexo II do Acordo de 2006. No entanto, só poderia conceder acesso parcial às condições especiais e ao anexo IV do Acordo de 2006. Foi recusado o acesso às restantes partes do Acordo de 2006.

12. Em 8 de abril de 2008, o queixoso apresentou uma queixa ao Provedor de Justiça.

OBJETO DO INQUÉRITO

13. Em 29 de abril de 2008, o Provedor de Justiça abriu um inquérito sobre a seguinte alegação e alegação:

A Comissão não tratou corretamente nem respondeu ao seu pedido de acesso aos documentos.

O autor da denúncia alegou que a Comissão deveria:

- conceder-lhe acesso ao Anexo 1 do Memorando de Financiamento de 2002; e
- conceder pleno acesso aos documentos do Acordo de 2006.

O INQUÉRITO

15. Em 29 de junho de 2008, o Provedor de Justiça solicitou à Comissão que apresentasse um parecer. A Comissão enviou o seu parecer em 23 de julho de 2008. O parecer da Comissão foi transmitido ao queixoso, convidando-o a apresentar observações. O autor da denúncia enviou as suas observações em 13 de outubro de 2008.

ANÁLISE E CONCLUSÕES DO PROVIDOR DE JUSTIÇA

A. Alegação de que a Comissão não tratou corretamente nem respondeu ao pedido de acesso aos documentos apresentado pelo queixoso

Argumentos apresentados ao Provedor de Justiça

16. O queixoso alegou que a Comissão não tratou adequadamente e respondeu ao seu pedido de acesso aos documentos, uma vez que (i) houve atrasos excessivos e injustificados no tratamento do seu pedido pela Comissão; (ii) Fornecer documentos errados e incompletos; e (iii) não respeitou a legislação comunitária especificamente relativa ao acesso aos documentos no âmbito do Acordo de 2006. O autor da denúncia explicou que enviou o seu pedido de acesso aos referidos documentos em 11 de setembro de 2007, mas que a Comissão só o registou em 18 de setembro de 2007. Em 11 de outubro, o queixoso apresentou um pedido confirmativo.



Em 6 e 27 de novembro de 2007, a Comissão enviou duas respostas. Só em 4 de março de 2008 enviou a sua resposta quanto ao mérito. O autor da denúncia considerou que a consulta do BERD era injustificada e demasiado longa e contrariava o artigo 5.º, n.º 5, da Decisão C(2001) 3714 da Comissão [3]. Além disso, a Comissão forneceu documentos que diziam efetivamente respeito à Eslováquia e não à Lituânia (documento errado). Além disso, a Comissão não forneceu ao queixoso as *regras do Fundo* [4], que faz parte integrante do Memorando de Financiamento (fornecimento incompleto de documentos). Por último, a Comissão utilizou de forma inadequada a disposição do Regulamento n.º 1049/2001 relativa à consulta de terceiros e à proteção do interesse público no que diz respeito às relações internacionais. Por conseguinte, não respeitou a legislação comunitária pertinente.

17. No seu parecer, a Comissão salientou, em primeiro lugar, que os documentos solicitados são documentos bilaterais, contratuais assinados pela Comissão e por um terceiro. Uma vez que são coautores dos documentos, aplica-se o artigo 4.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1049/2001. Além disso, uma vez que, tal como salientado na resposta da Comissão de 4 de março de 2008, o BERD se opôs explicitamente à divulgação dos documentos solicitados, a Comissão decidiu analisar o conteúdo de cada um dos documentos para avaliar quais as partes que poderiam ser divulgadas sem prejudicar os interesses legítimos do BERD. Esta avaliação envolveu a consulta de vários serviços da Comissão. Esta abordagem estava em conformidade com a Decisão C(2001) 3714 da Comissão. Além disso, a Comissão salientou que o BERD é uma organização internacional criada por vários Estados soberanos e que o incumprimento dos seus interesses legítimos prejudicaria inevitavelmente as relações da UE com esta organização internacional. No que diz respeito ao argumento do autor da denúncia de que «*não pôde encontrar qualquer derrogação ao abrigo do direito comunitário que permitisse à Comissão prorrogar os prazos legalmente prescritos*», a Comissão declarou que nunca alegou que essa derrogação existia. Na sua carta de 27 de novembro de 2007, a Comissão informou a queixosa de que não podia cumprir o prazo, fundamentou e apresentou as suas desculpas. O atraso da Comissão não infringiu o direito do queixoso, garantido no artigo 8.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001, de recorrer ao Tribunal ou de apresentar queixa ao Provedor de Justiça, se a instituição não responder no prazo fixado, o que será considerado uma resposta negativa. A Comissão concluiu afirmando que, não obstante as objeções do BERD, utilizou o tempo adicional num esforço para conceder ao autor da denúncia o acesso mais amplo possível aos documentos em causa.

18. Nas suas observações, o autor da denúncia declarou que era inaceitável que a Comissão levasse sete dias a registar o seu pedido. Além disso, contrariamente ao artigo 7.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1049/2001, a Comissão não respondeu ao seu pedido inicial no prazo de 15 dias úteis a contar da data do registo. Tendo em conta o facto de a Comissão ter alegado que tinha concedido pleno acesso aos documentos relativos ao Acordo de 2002, o autor da denúncia considera que poderia, por conseguinte, ter divulgado esses documentos separadamente dos documentos relativos ao Acordo de 2006, evitando o atraso adicional causado pelo processo de consulta pendente relativo ao Acordo de 2006. Independentemente de ter sido ou não correto iniciar uma consulta com o BERD, a Comissão deveria, em conformidade com o artigo 2.º da Decisão C(2001) 3714 da Comissão, ter respeitado o prazo de 30 dias úteis para decidir sobre o pedido. A Comissão argumentou que o queixoso poderia



ter intentado uma ação no Tribunal ou apresentado queixa ao Provedor de Justiça. Em resposta, o autor da denúncia salientou que tanto o artigo 19.º do Código de Boa Conduta Administrativa como o artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1049/2001 exigem que: « *em caso de recusa total ou parcial, a instituição informa o requerente das vias de recurso de que dispõe* ». No entanto, a Comissão não informou o queixoso das suas possibilidades imediatas de recurso. Por último, o autor da denúncia declarou que a Comissão enviou a sua resposta final três meses após a sua carta anterior e que tinham decorrido quase seis meses desde a apresentação do pedido inicial.

Avaliação do Provedor de Justiça

Os atrasos alegadamente excessivos e injustificados no tratamento do pedido do queixoso

19. Em 11 de setembro de 2007, o autor da denúncia apresentou um pedido de acesso aos documentos. Em 18 de setembro de 2007, a Comissão registou a candidatura e informou desse facto o autor da denúncia por correio eletrónico enviado no mesmo dia.

20. No que diz respeito ao registo dos pedidos iniciais de acesso a documentos, o artigo 7.º do Regulamento n.º 1049/2001 dispõe que:

« 1. O pedido de acesso a um documento deve ser tratado rapidamente. Será enviado ao requerente um aviso de receção ».

21. O Provedor de Justiça recorda que o Regulamento n.º 1049/2001 não estabelece quaisquer regras específicas relativas ao tempo necessário para registar um pedido de acesso a documentos. No entanto, o Provedor de Justiça considera que não devem existir atrasos indevidos no registo desses pedidos, uma vez que o objetivo da obrigação acima referida de tratar rapidamente os *pedidos* não poderia ser alcançado se a Comissão tivesse poder discricionário quanto ao momento em que um pedido deve ser registado. (Por sua vez, essa discricionariedade afetaria o prazo para o tratamento de tal pedido.) Na opinião do Provedor de Justiça, a obrigação de tratar rapidamente os pedidos implica que a Comissão organize os seus serviços administrativos de modo a assegurar que o registo tenha normalmente lugar, o mais tardar, no primeiro dia útil seguinte ao da receção do pedido. Tendo em conta o facto de a Comissão ter demorado cinco dias úteis a registar o pedido inicial do queixoso, o Provedor de Justiça considera que a Comissão não respeitou a obrigação acima referida.

22. No que diz respeito ao tratamento dos pedidos iniciais, o artigo 7.º do Regulamento n.º 1049/2001 prevê ainda que:

«... No prazo de 15 dias úteis a contar do registo do pedido, a instituição deve conceder acesso ao documento solicitado e facultar o acesso nos termos do artigo 10.º dentro desse prazo ou, em resposta escrita, indicar os motivos da recusa total ou parcial [...] 4. A falta de resposta da instituição no prazo fixado confere ao requerente o direito de apresentar um pedido confirmativo. »



23. O Provedor de Justiça observa que o queixoso não contesta que a falta de resposta da Comissão no prazo de 15 dias úteis a contar da data de registo (18 de setembro de 2007) do pedido inicial constituía uma rejeição implícita do referido pedido e que este facto conferia ao queixoso o direito de apresentar um pedido confirmativo.

24. Em 11 de outubro de 2007, o autor da denúncia apresentou um pedido confirmativo. Em 12 de outubro de 2007, a Comissão registou-a e informou o autor da denúncia por correio eletrónico no mesmo dia. No entanto, em 6 de novembro de 2007, a Comissão escreveu para informar o autor da denúncia de que:

« O seu pedido está atualmente a ser tratado. No entanto, uma vez que ainda não reunimos todos os elementos de que necessitamos para proceder a uma análise adequada do seu pedido a fim de tomar uma decisão final, não poderemos responder ao seu pedido confirmativo no prazo fixado. Por conseguinte, temos de prorrogar este prazo por mais 15 dias úteis, em conformidade com o artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001. O novo prazo termina em 27 de novembro de 2007. Peço desculpa por qualquer inconveniente que este atraso possa causar .

25. No que diz respeito aos pedidos confirmativos, o artigo 8.º (Tratamento dos pedidos confirmativos) prevê que:

« 1. O pedido confirmativo deve ser tratado rapidamente. No prazo de 15 dias úteis a contar da data de registo do pedido, a instituição concede o acesso ao documento solicitado e faculta o acesso [...] 2. Em casos excecionais, por exemplo, no caso de um pedido relativo a um documento muito longo ou a um número muito elevado de documentos, o prazo previsto no n.º 1 pode ser prorrogado por 15 dias úteis, desde que o requerente seja previamente notificado e que sejam devidamente fundamentadas. »

26. Na opinião do Provedor de Justiça, é evidente que os prazos apertados previstos no Regulamento (CE) n.º 1049/2001 se destinam a garantir o pleno respeito do direito de acesso. O incumprimento destes prazos constitui, portanto, um caso de má administração. Uma vez que o autor da denúncia apresentou o pedido confirmativo em 11 de outubro de 2007, a Comissão devia decidir sobre o mesmo em 2 de novembro de 2007, o mais tardar. No entanto, foi apenas em 6 de novembro de 2007 que informou o autor da denúncia da prorrogação do prazo inicial. O Provedor de Justiça considera que, embora este atraso tenha sido limitado, a Comissão não informou previamente o queixoso da prorrogação do prazo de resposta ao seu pedido confirmativo.

27. Na sequência da sua decisão de prorrogar o prazo de resposta ao pedido confirmativo, a Comissão deveria ter tomado uma decisão, o mais tardar, até 27 de novembro de 2007. No entanto, em 27 de novembro de 2007, a Comissão escreveu ao autor da denúncia:

« (...) o prazo para responder ao seu pedido confirmativo foi prorrogado por 15 dias úteis, nos termos do artigo 8.º, n.º 2, do regulamento. Este prazo alargado expira hoje. Infelizmente, ainda não conseguimos finalizar a análise do seu pedido e, por conseguinte, ainda não estamos em



condições de lhe dar uma resposta final. Tal deve-se, em especial, ao facto de, a fim de avaliar corretamente a questão, e em conformidade com o artigo 4.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001, termos consultado o BERD sobre a sua posição quanto à divulgação dos documentos solicitados. No entanto, posso assegurar-lhe que estamos a envidar todos os esforços para lhe dar uma resposta final o mais rapidamente possível. Lamento este atraso adicional e peço sinceras desculpas por qualquer inconveniente que isso possa causar .

28. À semelhança dos artigos 7.º e 8.º do Regulamento n.º 1049/2001, o artigo 2.º da Decisão C(2001) 3714 da Comissão prevê que " *a Comissão responderá aos pedidos de acesso inicial e confirmativo no prazo de quinze dias úteis a contar da data de registo do pedido. No caso de pedidos complexos ou volumosos, o prazo pode ser prorrogado por quinze dias úteis. »*

29. O Provedor de Justiça salienta que nem o Regulamento n.º 1049/2001 nem a Decisão C(2001) 3714 da Comissão preveem uma nova prorrogação de um prazo já prorrogado para uma decisão sobre um pedido (inicial ou confirmativo) de acesso a documentos. Uma vez que a Comissão prorrogou por duas vezes o prazo de resposta ao pedido confirmativo do queixoso, o Provedor de Justiça considera que a Comissão não respeitou tanto o regulamento como a decisão da Comissão acima referida.

30. Além disso, o artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001 exige que a Comissão apresente ao requerente « *razões pormenorizadas* » para prorrogar o prazo. O que constitui um raciocínio suficientemente « *especificado* », na aceção da disposição acima referida, pode diferir de caso para caso, em função das circunstâncias relevantes. No entanto, uma simples referência, formulada em termos gerais, ao facto de a Comissão não *ter* « *recolhido todos os elementos necessários para proceder a uma análise adequada do pedido [da queixosa] para tomar uma decisão final* » não pode satisfazer o requisito acima referido. Do mesmo modo, a afirmação de que a Comissão " *ainda não foi capaz de finalizar a análise do pedido [do autor da denúncia] e [está], por conseguinte, ainda não está em condições de lhe dar uma resposta final* , [especialmente porque] a *fim de avaliar corretamente a questão, [...] [a Comissão] consultou o BERD sobre a sua posição quanto à divulgação dos documentos solicitados* " não pode satisfazer a obrigação acima referida. Tais declarações não contêm elementos adequados que permitam verificar se a prorrogação se justifica no caso concreto. Pelo contrário, seriam adequadas explicações sobre as razões pelas quais a Comissão não pôde obter as informações necessárias para a análise do pedido, ou sobre as razões pelas quais um terceiro tinha de ser consultado e por que razão a consulta não podia ter sido concluída mais cedo. No caso em apreço, o Provedor de Justiça considera que as declarações da Comissão não constituem « *razões pormenorizadas* » na aceção do artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001.

31. Além disso, o Provedor de Justiça salienta que o artigo 5.º, n.º 5, da Decisão C(2001) 3714 da Comissão dispõe que:

« O terceiro autor consultado dispõe de um prazo de resposta não inferior a cinco dias úteis, mas deve permitir à Comissão respeitar os seus próprios prazos de resposta. Na falta de resposta no prazo fixado, ou se o terceiro for indetetável ou não identificável, a Comissão



decidirá em conformidade com as regras relativas às exceções previstas no artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1049/2001, tendo em conta os interesses legítimos do terceiro com base nas informações de que dispõe. »

32. É evidente que a Comissão não pode justificar um atraso no tratamento de um pedido de acesso a documentos pelo facto de ter de consultar terceiros. Uma vez que a Comissão não apresentou a sua resposta final ao pedido confirmativo do queixoso de 11 de outubro de 2007, até 4 de março de 2008, ou seja, quase cinco meses após a sua apresentação, o Provedor de Justiça considera que a Comissão não respeitou as disposições do Regulamento n.º 1049/2001 relativo ao tratamento rápido dos pedidos de acesso aos documentos.

33. De um modo mais geral, o Provedor de Justiça considera que, pelas razões a seguir expostas, se verificaram atrasos excessivos e injustificados no tratamento, por parte da Comissão, do pedido de acesso aos documentos apresentado pelo queixoso. Em especial, considera que a Comissão:

- violou o artigo 7.º do Regulamento (CE) n.º 1049/2001, ao demorar cinco dias úteis para registar o pedido inicial do queixoso;
- violou o artigo 8.º do Regulamento n.º 1049/2001, ao não informar previamente o autor da denúncia da prorrogação do prazo de resposta ao seu pedido confirmativo;
- contradiz os dois artigos acima referidos do Regulamento (CE) n.º 1049/2001, ao prorrogar o prazo já prorrogado para uma decisão sobre o pedido confirmativo;
- violou o artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001, ao não apresentar razões pormenorizadas para a prorrogação dos prazos; e que o
- apresentou a sua resposta final ao pedido confirmativo do autor da denúncia de 11 de outubro de 2007, apenas em 4 de março de 2008, ou seja, quase cinco meses mais tarde, constituindo um atraso excessivo e injustificado.

34. Neste contexto, o Provedor de Justiça remete para a queixa 3697/2006/PB, que dizia respeito a circunstâncias semelhantes. Na sua decisão de arquivamento, o peticionário constatou igualmente casos de má administração relativos ao incumprimento por parte da Comissão das disposições acima referidas. Por conseguinte, na sua decisão de 22 de outubro de 2007, formulou observações críticas pertinentes e outras observações. Por carta de 19 de janeiro de 2009, a Comissão respondeu ao Provedor de Justiça Europeu sobre as suas observações críticas e complementares sobre a queixa 3697/2006/PB. Na réplica, indicou que os pedidos de acesso aos documentos são normalmente registados no momento da receção, ou no primeiro dia útil seguinte à receção, e que qualquer atraso no registo só pode ser devido a circunstâncias excecionais. A Comissão concordou com o Provedor de Justiça em que um requerente de acesso a documentos deve ser informado de uma prorrogação do prazo de resposta antes de expirar efetivamente. Por último, concordou igualmente em fornecer à recorrente explicações mais pormenorizadas sobre as razões da prorrogação de um prazo.

35. Tendo em conta a resposta da Comissão às observações do Provedor de Justiça na sua decisão sobre a queixa 3697/2006/PB, que está disponível no sítio Web do Provedor de Justiça e que é posterior às deficiências acima identificadas, o Provedor de Justiça confia que a Comissão tratará os futuros pedidos de acesso a documentos em conformidade com as



práticas a que se refere nessa resposta. Nestas circunstâncias, o Provedor de Justiça não considera necessário emitir uma observação crítica relativamente às suas conclusões no n.º 33 supra.

Fornecimento de documentos errados

36. De acordo com o autor da denúncia, a Comissão forneceu-lhe o anexo A do Memorando de Financiamento («Condições Gerais relativas ao Memorando de Financiamento»), que designa o Governo da Eslováquia como beneficiário. No entanto, o pedido do autor da denúncia dizia respeito à Lituânia. A Comissão lamentou esta inexatidão no seu parecer. Saliu, no entanto, que o documento em causa é um documento normalizado que enumera as condições gerais. O seu conteúdo mantém-se inalterado, independentemente do país destinatário. O autor da denúncia observou que, apesar das explicações supra, ainda não recebeu os documentos corretos.

37. O Provedor de Justiça observa que, em 23 de outubro de 2009, na sequência do seu pedido específico, a Comissão lhe enviou uma cópia das condições gerais relativas aos memorandos de financiamento celebrados com a Lituânia [5]. Explicou igualmente que, uma vez que o presente documento contém condições gerais para os memorandos de financiamento normalizados, estas são as mesmas para a Lituânia e para a Eslováquia. Acrescentou que forneceu ao queixoso o documento relativo à Eslováquia, uma vez que o anexo A do documento relativo à Lituânia estava incompleto, ou seja, faltava página 7 e não existia uma versão eletrónica. Sublinhou que a única diferença entre as versões eslovaca e lituana era a definição de «destinatário» na primeira linha do documento. Tendo em conta o disposto no presente documento e as explicações acima referidas, o Provedor de Justiça considera que a Comissão tomou as medidas necessárias para resolver este aspeto da queixa.

Quanto ao fornecimento incompleto de documentos

38. O autor da denúncia salienta que, na sua resposta de 4 de março de 2008, a Comissão alegou que tinha concedido pleno acesso ao Acordo de 2002. Este último inclui as condições especiais (anexo C), que remetem para um anexo adicional, *as regras do Fundo*. No entanto, o autor da denúncia não foi informado *das regras do Fundo*. Por conseguinte, a Comissão não facultou o pleno acesso aos documentos solicitados. No seu parecer, a Comissão explicou que considerava que a questão do acesso às *regras do Fundo* estava abrangida pela sua resposta ao pedido de acesso ao Acordo de 2006. Uma vez que o pleno acesso às condições especiais do Acordo de 2006 foi explicitamente recusado, o autor da denúncia concluiu erradamente que a Comissão, em primeiro lugar, concedeu acesso implicitamente e, em seguida, recusou explicitamente o *acesso às regras do Fundo*.

39. O Provedor de Justiça observa que, na sua resposta de 4 de março de 2008, a Comissão declarou que o Acordo de 2002 consistia em:

- uma troca de cartas entre a Comissão e o BERD, a partir de janeiro de 2001, relativa ao compromisso da Comunidade Europeia de 115 milhões de euros para o IIDSF; e
- um memorando de financiamento concluído em 2002 entre a Comunidade Europeia e o país



beneficiário, relativo à contribuição da Comunidade Europeia para o Fundo IIDSF de 80 milhões de euros.

A Comissão concedeu pleno acesso a estes documentos.

40. O Provedor de Justiça observa igualmente que, na mesma resposta, a Comissão definiu o Acordo de 2006 como um documento contratual bilateral entre a Comissão e o BERD assinado em 2006. O contrato baseia-se num modelo de acordo de contribuição celebrado com uma organização internacional, acessível ao público na Internet [6]. As Condições Especiais, às quais o queixoso se referiu, baseiam-se num texto normalizado com variáveis, que são específicas de acordos individuais. Uma vez que contém «*condições específicas acordadas entre as partes e informações específicas do BERD*» e, uma vez que o BERD recusou o acesso ao documento devido à sua natureza, a Comissão *preferiu a não divulgação*.

41. Tendo em conta o que precede, o Provedor de Justiça entende que o argumento da queixosa é o de que a Comissão alegou erradamente que tinha concedido *pleno* acesso ao acordo de 2002, uma vez que não concedeu acesso às *regras do Fundo*, que faz claramente parte desse acordo. O Provedor de Justiça considera que este argumento não é desprovido de fundamento, partindo *do princípio de que as regras do Fundo*, às quais não foi concedido acesso, devem ser consideradas parte do Acordo de 2002. No entanto, a Comissão parece alegar que a questão do acesso do público às *regras do Fundo* foi tratada aquando do exame do pedido de acesso ao Acordo de 2006, uma vez que as referidas regras fazem parte tanto do Acordo de 2002 como do Acordo de 2006. A resposta ao pedido de acesso apresentado pelo queixoso poderia, sem dúvida, ter sido mais clara a este respeito, mas, uma vez que o Provedor de Justiça apreciará o aspeto substantivo do acesso mais pormenorizadamente a seguir, não considera necessário aprofundar este aspeto do processo.

Incumprimento da legislação comunitária especificamente em matéria de acesso aos documentos no âmbito do Acordo de 2006

42. O autor da denúncia alegou que a Comissão não era obrigada a consultar o BERD, uma vez que o Acordo de 2006 e todos os seus anexos eram da autoria da Comissão, tendo alguns deles sido mesmo elaborados pela Comissão. Com efeito, nos termos do Regulamento n.º 1049/2001, a consulta só é exigida se o documento em causa tiver origem ou tiver sido de autoria de um terceiro. Uma vez que não é esse o caso das condições especiais, a Comissão não respeitou as disposições pertinentes da legislação comunitária. Além disso, independentemente da questão de saber se a Comissão teve razão ao consultar o BERD, a Comissão invocou erradamente a exceção prevista no artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1049/2001, a saber, que a divulgação do Acordo de 2006 prejudicaria a proteção do interesse público no que diz respeito às relações internacionais. Além disso, o argumento da Comissão de que a divulgação reduziria a vontade do BERD de cooperar com a Comunidade Europeia e prejudicaria a estratégia da Comunidade nas suas relações com este organismo internacional, é questionável. O BERD é uma organização internacional que, nos termos do acordo que o instituiu, tem de trabalhar em estreita cooperação com os seus membros, incluindo a Comunidade Europeia.



43. No seu parecer, a Comissão reconheceu que os seus serviços redigiam as condições especiais e o anexo II (a que foi concedido pleno acesso). Salientou, no entanto, que os restantes documentos provinham do BERD. Além disso, indicou que as condições especiais refletem o resultado das negociações com o BERD e consistem no que as partes contratantes acordaram. O BERD é, portanto, coautor do acordo contratual. Por conseguinte, a Comissão considerou que o BERD tinha o direito de ser consultado, nos termos do Regulamento n.º 1049/2001. Além disso, o próprio queixoso admitiu que as *regras do Fundo* são um documento de autoria do BERD. No que diz respeito à proteção do interesse público, a Comissão argumentou que o BERD é um parceiro importante da Comunidade Europeia. Trabalham em conjunto em vários países, contribuindo para o desenvolvimento económico e gerem programas em nome da Comunidade. As relações com ela assentam na confiança mútua e na cooperação. Seria contrário a estes princípios e revelar-se-ia prejudicial para as relações com o BERD, se a Comissão divulgasse documentos, desrespeitando a vontade do primeiro. Com efeito, ao introduzir a exceção prevista no artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1049/2001, o legislador comunitário indicou que o parecer de terceiros deve ser tido em conta. A Comissão considera que o BERD está em melhor posição para avaliar se a divulgação de documentos provenientes ou por ele coautores prejudicaria os seus interesses legítimos.

44. No que diz respeito à consulta, o Provedor de Justiça observa, em primeiro lugar, que o artigo 4.º, n.º 4 (Exceções) do Regulamento n.º 1049/2001 prevê:

« 4. No que diz respeito aos documentos de terceiros, a instituição consulta o terceiro a fim de avaliar se é aplicável uma exceção prevista nos n.os 1 ou 2, a menos que seja claro que o documento deve ou não ser divulgado. »

A este respeito, o Provedor de Justiça salienta que as instituições comunitárias têm a obrigação, e não a opção, de consultar terceiros quando são recebidos pedidos de acesso a documentos de terceiros, a menos que seja claro para a instituição se o acesso deve ou não ser concedido. Além disso, mesmo que o documento solicitado não seja, em rigor, um documento de terceiros, o Provedor de Justiça não vê por que razão as instituições comunitárias, ao tratarem um pedido de acesso a esse documento, não devem poder consultar outros organismos sobre a sua própria apreciação do pedido, sem a aplicação estrita do artigo 4.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1049/2001. Essa consulta aumentaria certamente a possibilidade de as instituições comunitárias, incluindo a Comissão, poderem dar um parecer mais objetivo ao avaliarem a aplicabilidade de uma exceção prevista no artigo 4.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1049/2001. O Provedor de Justiça observa, no entanto, que tais consultas potenciais não podem ser utilizadas para justificar atrasos no processo decisório da Comissão.

45. Tendo em conta o que precede, o Provedor de Justiça considera que a Comissão não violou o Regulamento n.º 1049/2001 quando consultou o BERD para a eventual divulgação do Acordo de 2006.

46. No que diz respeito à proteção do interesse público no que diz respeito às relações internacionais, o Provedor de Justiça observa que o artigo 4.º, n.º 1 (Exceções) do



Regulamento n.º 1049/2001 dispõe:

« 1. As instituições recusam o acesso a um documento cuja divulgação possa prejudicar a proteção de:

a) O interesse público no que diz respeito:

... — relações internacionais [...] da Comunidade ou de um Estado-Membro. »

47. O Provedor de Justiça observa que as exceções previstas no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 estão enquadradas em termos obrigatórios. Por conseguinte, as instituições são obrigadas a recusar o acesso a documentos abrangidos por qualquer uma das exceções, uma vez demonstrada a existência de circunstâncias relevantes [7] . O Provedor de Justiça observa ainda que a Comissão dispõe de um amplo poder de apreciação no contexto de uma decisão de recusa de acesso baseada na proteção, *nomeadamente* , do interesse público relativo às relações internacionais [8] . Por conseguinte, o âmbito da fiscalização, neste contexto, deve limitar-se à verificação do respeito das regras processuais e do dever de fundamentação, da exatidão material dos factos e da existência de erro manifesto de apreciação ou de desvio de poder [9] . Quanto ao dever de fundamentação, o Provedor de Justiça recorda que, embora caiba à instituição em causa demonstrar, em cada caso concreto, que os documentos cujo acesso é pedido, são efetivamente abrangidos pelas exceções enumeradas no Regulamento n.º 1049/2001, pode ser impossível fundamentar a necessidade de confidencialidade relativamente a cada documento individual, sem divulgar o conteúdo do documento e, por conseguinte, privar a exceção do seu próprio objetivo [10] .

48. Em relação ao que precede, o Provedor de Justiça observa que, na sua resposta de 4 de março de 2008, a Comissão explicou que:

« As restantes partes do acordo bilateral em causa (ou seja, os anexos I e III, bem como as partes reservadas das condições especiais e do anexo IV) não podem ser divulgadas, uma vez que dizem respeito às condições específicas acordadas entre as partes e contêm informações específicas do BERD. A divulgação pública destas partes prejudicaria claramente a relação da Comunidade Europeia com o BERD, dada a sua oposição explícita à divulgação. Com efeito, por um lado, reduziria a vontade do BERD de cooperar com a Comunidade Europeia e, por outro, prejudicaria a estratégia da Comunidade nas suas relações com este organismo internacional. Tal afetaria não só os acordos em vigor, como também interferiria em futuras negociações sobre questões semelhantes com o [BERD]. Além disso, teria igualmente um impacto negativo nas relações da Comunidade com os países terceiros onde o BERD opera com o apoio de fundos comunitários. Por estas razões, a libertação das partes em causa afetaria gravemente as relações atuais e futuras com o BERD e os países terceiros referidos, comprometendo assim a proteção dos interesses públicos no que diz respeito às relações internacionais da CE com estes dois intervenientes .

49. Tendo em conta as circunstâncias acima referidas, o Provedor de Justiça considera que a Comissão forneceu explicações suficientemente precisas para a sua recusa contestada de



conceder acesso ao documento solicitado. Além disso, o Provedor de Justiça considera que a Comissão, após consulta do BERD, e tendo sido informada da oposição explícita deste último à divulgação [11], concluiu corretamente que a divulgação do Acordo de 2006 poderia, de facto, prejudicar a proteção do interesse público no que diz respeito às suas relações internacionais com o BERD. Por último, a decisão impugnada não está viciada por um erro manifesto de apreciação quanto à proteção do interesse público em matéria de relações internacionais.

50. Pelas razões acima expostas, o Provedor de Justiça considera que a Comissão aplicou corretamente as disposições pertinentes do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 no que diz respeito às suas consultas com o BERD e à proteção do interesse público no que diz respeito às relações internacionais. Por conseguinte, o Provedor de Justiça não encontra qualquer caso de má administração correspondente.

51. Tendo em conta o que precede, o Provedor de Justiça não constata qualquer caso de má administração em relação aos argumentos do queixoso relativos à apresentação de documentos errados e incompletos, ao incumprimento da legislação comunitária relativa à consulta de terceiros ou à proteção do interesse público no que respeita às relações internacionais. Por conseguinte, a alegação do autor da denúncia não pode ser acolhida.

C. Conclusões

Com base nos seus inquéritos sobre esta queixa e tal como indicado mais especificamente no ponto 33 da sua decisão, o Provedor de Justiça identificou várias deficiências no tratamento processual pela Comissão do pedido de acesso aos documentos apresentado pelo queixoso. Em circunstâncias normais, a identificação de tais deficiências teria levado o Provedor de Justiça a emitir uma observação crítica.

No entanto, tendo em conta a resposta da Comissão às observações do Provedor de Justiça na sua decisão sobre a queixa 3697/2006/PB, que é posterior às deficiências identificadas na presente decisão, o Provedor de Justiça confia que a Comissão tratará os futuros pedidos de acesso a documentos em conformidade com as práticas a que se refere nessa resposta. Tendo em conta estas circunstâncias, o Provedor de Justiça não considera necessário, no caso em apreço, emitir uma observação crítica sobre as suas conclusões no n.º 33 da decisão.

O queixoso e a Comissão serão informados desta decisão.

P. Nikiforos DIAMANDOUROS

Feito em Estrasburgo, em 2 de dezembro de 2009

[1] Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho, de 25 de junho de 2002, que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias,



com a redação que lhe foi dada pelo Regulamento (CE, Euratom) n.º 1995/2006 do Conselho, de 13 de dezembro de 2006.

[2] Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (JO L 145, p. 43).

[3] Decisão da Comissão, de 5 de dezembro de 2001, que altera o seu regulamento interno [notificada com o número C(2001) 3714] JO 2001, L 345, p. 94, relativa à aplicação do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão.

[4] Tal como referido no Anexo C das Disposições Especiais do Memorando de Financiamento.

[5] Uma cópia da qual é enviada ao queixoso juntamente com a presente decisão.

[6] No sítio Web do Serviço de Cooperação EuropeAid (http://ec.europa.eu/europeaid/index_en.htm [Link]).

[7] Ver processo T-110/03, *Sison/Conselho*, Coletânea 2005, p. II-1429, n.º 51.

[8] Ver processo T-110/03, *Sison/Conselho*, ponto 46.

[9] Ver processo T-110/03, *Sison/Conselho*, ponto 47 (relativo ao âmbito de aplicação do TPI).

[10] Ver processo T-110/03, *Sison/Conselho*, ponto 60.

[11] O Provedor de Justiça concorda com a declaração da Comissão segundo a qual o BERD estava em melhor posição para avaliar se a divulgação de documentos provenientes ou por ele coautores deveria ser divulgada ou se tal divulgação prejudicaria os seus interesses legítimos.