

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 2161/2011/ER - Acesso a cartas endereçadas ao Governo de um Estado-Membro

Decisão

Caso 2161/2011/ER - Aberto em 30/11/2011 - Decisão de 19/12/2012 - Instituição em causa Banco Central Europeu (Não se justificam inquéritos adicionais) |

O queixoso, cidadão italiano, solicitou acesso a uma carta que o Banco Central Europeu (“BCE”) endereçou, no verão de 2011, ao Governo italiano, no contexto da crise da dívida soberana que afeta alguns países da área do euro. O BCE recusou o pedido do queixoso, argumentando, essencialmente, que a divulgação da carta comprometeria a condução da política económica e monetária, que exige que o BCE possa trocar informações confidenciais com os Estados-Membros. O BCE manteve a sua posição, apesar de, entretanto, um jornal italiano de grande circulação ter publicado a carta em questão.

Na queixa apresentada ao Provedor de Justiça, o queixoso alegava que o BCE ilicitamente lhe recusou acesso ao documento solicitado e afirmava que o BCE lhe deveria conceder acesso à carta ou fundamentar adequadamente a sua decisão.

No seu parecer, o BCE descreveu o conteúdo da carta e afirmou que o facto de a mesma ter sido publicada num jornal italiano de grande circulação era irrelevante, na medida em que o Banco não tinha divulgado a carta nem autorizado a sua publicação.

O Provedor de Justiça considerou que, no seu parecer, o BCE apresentou ao queixoso fundamentos adequados para a sua decisão. Com base numa inspeção da carta, o Provedor considerou que, efetivamente, a sua divulgação seria contrária ao interesse público no que respeita à condução da política económica e monetária. Quanto ao facto de a carta ter sido publicada num jornal italiano de grande circulação, o Provedor de Justiça considerou a posição do BCE razoável. Perante as razões avançadas pelo BCE em apoio da sua decisão, o Provedor de Justiça concluiu que não existiam motivos para prosseguir o inquérito. No entanto, endereçou ao BCE uma nova observação, incentivando-o a continuar a considerar a transparência não só uma obrigação jurídica, mas também uma oportunidade para reforçar a



sua legitimidade aos olhos dos cidadãos.

Antecedentes da denúncia

1. Em 12 de agosto de 2011, o autor da denúncia apresentou um pedido de acesso a documentos ao Banco Central Europeu («BCE»). O queixoso solicitou o acesso a uma carta, que o BCE enviou ao Governo italiano no início de agosto de 2011, no âmbito da crise da dívida soberana que afeta determinados países da área do euro («Carta»).
2. Em 7 de setembro de 2011, o BCE indeferiu o pedido do queixoso. Declarou que, em conformidade com o artigo 4.º, n.º 1, alínea a), segundo travessão, da Decisão do BCE relativa ao acesso do público aos documentos [1], o acesso à carta devia ser recusado, uma vez que a divulgação prejudicaria a proteção do interesse público no que diz respeito à política monetária e económica da UE ou de um Estado-Membro. Em particular, a divulgação da carta comprometeria a eficácia das mensagens do BCE aos Estados-Membros enquanto instrumento para promover um ambiente propício ao restabelecimento da confiança dos investidores nos mercados financeiros. O BCE salientou que esta questão é da maior importância para a boa condução da política monetária. Informou igualmente o queixoso de que poderia apresentar um pedido confirmativo à sua Comissão Executiva.
3. Em 28 de setembro de 2011, o autor da denúncia apresentou um pedido confirmativo à Comissão Executiva do BCE. No dia seguinte, voltou a contactar o BCE, observando que a carta tinha sido publicada num grande jornal italiano.
4. Em 20 de outubro de 2011, o BCE indeferiu o pedido confirmativo, considerando que a exceção anteriormente invocada era aplicável. O BCE considerou que a divulgação da Carta « *poderia afetar a eficiência das mensagens que o BCE pode enviar*» aos Estados-Membros, a fim de promover condições favoráveis à boa condução da política monetária. O BCE sublinhou ainda que deve estar em condições de transmitir mensagens pertinentes e sinceras às autoridades nacionais e europeias da forma que considerar mais eficaz, a fim de servir o interesse público no que diz respeito à política monetária. Em particular, as circunstâncias podem exigir comunicações informais e confidenciais. No caso em apreço, a comunicação confidencial visava promover um ambiente propício ao restabelecimento da confiança dos investidores nos mercados financeiros. O BCE informou o queixoso das vias de recurso de que dispunha, nos termos dos artigos 228.º e 263.º do TFUE [2].
5. O queixoso dirigiu-se ao Provedor de Justiça Europeu em 26 de outubro de 2011.

Objeto do inquérito

6. O Provedor de Justiça abriu um inquérito sobre a seguinte alegação e alegação.



Alegação:

O BCE recusou ilegalmente ao queixoso o acesso ao documento solicitado.

Reivindicação:

O BCE deve conceder acesso ao documento solicitado e/ou fornecer ao queixoso uma fundamentação adequada da sua decisão.

O inquérito

7. Em 30 de novembro de 2011, o Provedor de Justiça enviou a queixa ao Presidente do BCE, convidando-o a apresentar um parecer sobre a alegação e a alegação acima referidas. Nessa ocasião, o Provedor de Justiça informou igualmente o Presidente do BCE de que pretendia inspecionar o processo do Banco relativo à queixa.

8. Em 1 de fevereiro de 2012, os serviços do Provedor de Justiça inspecionaram os processos do BCE relativos à queixa. O relatório de inspeção foi enviado à denúncia para eventuais observações. O autor da denúncia não recebeu observações sobre o relatório.

9. O BCE apresentou o seu parecer sobre a reclamação em 28 de fevereiro de 2012. O Provedor de Justiça transmitiu o parecer ao queixoso para eventuais observações, que enviou em 10 de maio de 2012.

Análise e conclusões do Provedor de Justiça

A. Alegação de que o BCE recusou ilegalmente ao queixoso o acesso ao documento solicitado e ao pedido conexo

Argumentos apresentados ao Provedor de Justiça

10. Na sua queixa, o queixoso remeteu para a jurisprudência do Tribunal de Justiça e do Tribunal Geral sobre o acesso aos documentos, alegando que o BCE não justificou validamente a sua decisão de recusar o acesso à carta. O queixoso sublinhou igualmente que, na sequência da publicação da Carta por um jornal, os motivos invocados pelo BCE para recusar o acesso e, em particular, a proteção da eficácia das suas mensagens aos Estados-Membros, deixaram de ser aplicáveis.



11. No seu parecer, o BCE explicou que a carta foi enviada ao Governo italiano em agosto de 2011. Trata-se de uma comunicação estritamente confidencial do Presidente do BCE ao Primeiro-Ministro italiano, expressando « *as preocupações do BCE sobre a situação extraordinariamente grave e difícil da economia italiana nessa altura e as repercussões na estabilidade da área do euro e convidando o Governo italiano a tomar de forma decisiva e rápida as medidas necessárias para aumentar o potencial de crescimento e assegurar a consolidação orçamental* ». Estas medidas devem reforçar o crescimento potencial, assegurar a sustentabilidade das finanças públicas e melhorar a eficiência da administração. O objetivo do BCE era proteger « *a integridade e a eficácia da sua política monetária no interesse dos cidadãos da área do euro* ».

12. O BCE considerou que a divulgação da carta prejudicaria a proteção do interesse público no que diz respeito à política monetária da União. Além disso, o BCE declarou que, por si só, é « *de importância crucial estar em condições de transmitir mensagens pertinentes e sinceras às autoridades europeias e nacionais da área do euro da forma considerada mais eficaz para servir o interesse público no que diz respeito ao cumprimento do seu mandato* ». Tal inclui, se necessário, a possibilidade de enviar mensagens informais ou confidenciais.

13. O BCE indicou ainda que o facto de a Carta ter sido publicada num grande jornal italiano era irrelevante, uma vez que o próprio Banco não tinha disponibilizado ao público nem autorizado a publicação da Carta, que tinha sido obtida sem a autorização do BCE. O BCE salientou que, se fosse obrigado a conceder acesso público a um documento confidencial que foi ilegalmente divulgado por um terceiro, seria obrigado a aprovar *ex post* a divulgação ilegal do documento; tal teria como resultado incentivar terceiros a publicarem documentos confidenciais sem autorização e, em seguida, a solicitarem a aprovação através das regras relativas ao acesso aos documentos. O BCE recordou igualmente que a sua posição sobre este ponto está em consonância com a jurisprudência do Tribunal Geral [3] .

14. No que se refere às razões expostas na sua declaração de rejeição dos pedidos iniciais e confirmativos do autor da denúncia, o BCE considerou que estes eram adequados. Remeteu para a jurisprudência do Tribunal de Justiça e do Tribunal Geral, segundo a qual a fundamentação deve ser apreciada caso a caso « *com base não só na sua redação, mas também no seu contexto e no conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa* » [4] . A fundamentação não tem de se aprofundar em todos os elementos de facto e de direito pertinentes. Nas suas cartas ao autor da denúncia, o BCE não poderia ter apresentado mais razões pelas quais a divulgação teria prejudicado o interesse protegido, uma vez que tal implicaria « *a divulgação (parcial)* » do conteúdo da Carta.

15. Por último, o BCE remeteu para a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa à ampla margem de apreciação de que as instituições da UE dispõem para apreciar se a divulgação de documentos prejudicaria os interesses protegidos pelo artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 1049/2001 [5] . O mesmo se aplica ao BCE na sua avaliação das exceções previstas no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), da Decisão BCE/2004/3. O BCE considerou que « *cumpriu as regras processuais aplicáveis, incluindo o dever de fundamentação, e que a sua apreciação do interesse público não está ferida de erro manifesto de apreciação nem de desvio*



de poder».

16. Nas suas observações, o queixoso afirmou que já tinha apresentado os seus argumentos e confiava na decisão do Provedor de Justiça.

Avaliação do Provedor de Justiça

17. O artigo 4.º, n.º 1, alínea a), segundo travessão, da decisão relativa ao acesso do público aos documentos do BCE estabelece: «o BCE *recusará o acesso a um documento cuja divulgação possa prejudicar a proteção de:* a) *O interesse público no que diz respeito: ... — a política financeira, monetária ou económica da Comunidade ou de um Estado-Membro* ». Esta exceção à regra geral de acesso do público aos documentos é idêntica à consagrada no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), quarto travessão, do Regulamento n.º 1049/2001.

18. Assim, há que apreciar se, no momento em que indeferiu o pedido confirmativo, o BCE (i) podia considerar que era aplicável a exceção relativa à proteção da política económica e monetária prevista no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), segundo travessão, da sua decisão; e ii) transmitir devidamente o seu ponto de vista ao autor da denúncia através de uma fundamentação adequada.

19. No que diz respeito à aplicabilidade da exceção invocada pelo BCE, o Provedor de Justiça recorda a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça relativa à aplicação das exceções substantivas relativas ao interesse público, previstas no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 1049/2001: «[a] *instituição deve ser reconhecida como dispendo de um amplo poder de apreciação para determinar se a divulgação de documentos relativos aos domínios abrangidos por essas exceções pode prejudicar o interesse público* », uma vez que «*essa decisão de recusa é de natureza complexa e delicada que exige o exercício de especial diligência e que os critérios enunciados no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 1049/2001 são muito gerais* » [6] .

20. Após ter inspecionado a carta, o Provedor de Justiça pode confirmar que o BCE descreveu com exatidão o seu conteúdo no seu parecer. Considera, além disso, que a carta continha informações que pareciam ser de natureza altamente sensível, salientando várias fragilidades graves da economia italiana e as suas potenciais consequências; identificar as zonas mais vulneráveis; e sugerir medidas que possam ser previstas para erradicar essas deficiências.

21. A difícil situação económica e do mercado que prevalecia em Itália no momento relevante (ou seja, a data de recusa do pedido confirmativo) é uma questão de conhecimento público. Com base na sua inspeção à carta, o Provedor de Justiça considera que a divulgação da análise pormenorizada do BCE sobre as dificuldades da economia italiana no momento relevante poderia ter posto em causa os interesses desse país (e dos seus cidadãos), expondo-o a ameaças especulativas nos mercados financeiros, comprometendo assim a sua política económica.



22. Além disso, o Provedor de Justiça reconhece a importância de uma comunicação sincera entre o BCE e o Governo de um Estado-Membro, que o próprio Banco sublinhou. Embora este interesse não seja, por si só, suficiente para excluir, em termos **gerais** e em **quaisquer** circunstâncias, tais comunicações do conhecimento público, é, no entanto, um fator a ter em conta na avaliação **concreta** de uma comunicação, a fim de verificar se a sua divulgação prejudicaria efetivamente os interesses legítimos protegidos pela Decisão do BCE relativa ao acesso do público aos documentos [7] .

23. Nestas circunstâncias, o Provedor de Justiça admite que não era irrazoável considerar, como fez o BCE na altura em que indeferiu o pedido confirmativo do queixoso, que divulgar a carta, mesmo que parcialmente, poderia ter prejudicado gravemente os interesses protegidos pelas exceções previstas no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), da Decisão do BCE relativa ao acesso do público aos documentos.

24. O Provedor de Justiça salienta que esta conclusão não pode ser afetada pelo facto de a carta ter sido publicada num grande jornal italiano pouco depois de o queixoso ter apresentado o seu pedido de acesso. Considera que a jurisprudência referida pelo BCE no seu parecer (n.º 13 supra) não parece ser diretamente relevante para o caso em apreço, uma vez que trata do interesse dos particulares em interpor um recurso de anulação de uma decisão de recusa de acesso a documentos e, em especial, exclui a possibilidade de a publicação do documento solicitado por um terceiro poder afetar esse interesse. No entanto, o BCE também alegou que, se fosse obrigado a conceder acesso público a um documento confidencial que foi ilegalmente divulgado por um terceiro, seria obrigado a aprovar a divulgação ilegal *ex post* . Tal levaria a incentivar terceiros a publicar documentos confidenciais sem autorização. O Provedor de Justiça considera que esta posição é razoável.

25. Contrariamente ao artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001, o artigo 4.º, n.º 1, não prevê a possibilidade de um interesse público superior na divulgação. Nos termos do Tribunal de Justiça [8] , « *resulta da redação do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 1049/2001 que [...] a recusa de acesso por parte da instituição é obrigatória quando a divulgação de um documento ao público prejudicaria os interesses que essa disposição protege, sem necessidade, nesse caso, de equilibrar as exigências ligadas à proteção desses interesses com as que decorrem de outros interesses* » (sublinhado nosso). Esta jurisprudência é plenamente aplicável, por analogia, ao artigo 4.º, n.º 1, alínea a), da Decisão do BCE relativa ao acesso do público aos documentos, cujo conteúdo é idêntico ao do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do regulamento. Por conseguinte, nem o Regulamento n.º 1049/2001 nem a Decisão do BCE relativa ao acesso aos documentos preveem que o interesse democrático legítimo dos cidadãos seja informado das medidas que o BCE sugeriu à Itália, com o objetivo de superar a necessidade de proteger os interesses previstos no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), segundo travessão, da referida decisão.

26. No que diz respeito à fundamentação que o BCE forneceu ao queixoso quando indeferiu os seus pedidos iniciais e confirmativos, o BCE tem razão ao afirmar que «[o] requisito de ser preenchido pela fundamentação depende das circunstâncias de cada caso » e que a fundamentação deve evitar pôr em causa os interesses sensíveis protegidos pela própria



exceção aplicada. No entanto, no caso em apreço, o Provedor de Justiça considera que uma simples referência aos interesses que seriam postos em causa, sem qualquer explicação que ligasse um eventual prejuízo a esses interesses com o conteúdo específico do documento, não bastava para satisfazer o nível de fundamentação exigido.

27. O Provedor de Justiça observa, no entanto, que, durante o seu inquérito sobre esta queixa, o BCE reviu a posição que tinha tomado em resposta aos pedidos iniciais e confirmativos e alinou a sua fundamentação inicial com o nível exigido. Com efeito, na sua opinião, o BCE procedeu a uma avaliação concreta do conteúdo da carta e descreveu-a de forma suficientemente pormenorizada para dar uma ideia da sensibilidade desse conteúdo. O BCE explicou igualmente as razões para o envio da carta às autoridades italianas e as intenções subjacentes à mesma. O BCE explicou também por que razão o facto de uma alegada cópia da Carta já ter sido publicada não significava que o Banco fosse obrigado a divulgar o documento relevante. Estas informações, combinadas com a avaliação dos riscos que a divulgação geraria para os interesses protegidos, contidas nas respostas iniciais do Banco ao autor da denúncia, permitem-lhe objetivamente determinar por que motivo a divulgação foi recusada no caso em apreço.

28. No âmbito de um processo judicial contra uma decisão de recusa de acesso a um documento, cabe ao Tribunal de Justiça decidir se deve ou não anular a decisão em causa. Neste contexto, o Tribunal Geral declarou que «[se] uma *decisão contiver uma fundamentação de algum tipo... essa fundamentação não pode ser desenvolvida e explicada pela primeira vez ex post facto*» perante o Tribunal, salvo em circunstâncias excecionais [9] Uma vez que o Provedor de Justiça não tem competência para anular uma decisão, os processos do Provedor de Justiça preenchem critérios diferentes e não têm necessariamente o mesmo objetivo que os processos judiciais. No caso em apreço, o Provedor de Justiça não considera útil criticar a fundamentação inicial do BCE para a sua decisão de indeferir o pedido confirmativo. No entanto, o Provedor de Justiça fará uma observação a seguir, incentivando o BCE a centrar-se na qualidade do seu raciocínio ao responder aos pedidos de acesso.

29. Tendo em conta o que precede, o Provedor de Justiça considera que não existem motivos para novos inquéritos sobre o caso.

B. Conclusões

Com base no seu inquérito sobre esta queixa, o Provedor de Justiça encerra-a com a seguinte conclusão:

Não há fundamento para novas investigações sobre o caso.

O queixoso e o BCE serão informados desta decisão.

Observação complementar



O Provedor de Justiça incentiva o Banco Central Europeu a continuar a considerar a divulgação de documentos ao público e a fundamentação das decisões que recusam a divulgação, não só como obrigações legais, mas também como oportunidades para demonstrar o seu compromisso com o princípio da transparência e, assim, reforçar a sua legitimidade aos olhos dos cidadãos.

P. Nikiforos Diamandouros

Feito em Estrasburgo, em 19 de dezembro de 2012

[1] Decisão 2004/258/CE do Banco Central Europeu, de 4 de março de 2004, relativa ao acesso do público aos documentos do Banco Central Europeu, JO L 80, p. 42.

[2] O artigo 228.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia habilita o Provedor de Justiça Europeu a receber queixas de cidadãos europeus relativas a casos de má administração nas atividades das instituições, órgãos, organismos ou agências da UE. O artigo 263.º do TFUE prevê o direito dos particulares de interpor, em determinadas condições, um recurso de anulação de atos das instituições da União considerados contrários ao direito da União.

[3] O BCE remeteu para os acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 11 de março de 2011, *Access Info Europe/Conselho* (T-233/09, Colet., p. II-1073, n.º 36), e de 14 de julho de 1998, *Svenska Journalistförbundet/Conselho* (T-174/95, Colet., p. II-2289, n.º 69), confirmando que um pedido de acesso do público não é afetado pelo facto de o documento ter sido publicado por um terceiro.

[4] O BCE citou os seguintes casos: Processo C-122/94, *Comissão/Conselho*, Coletânea 1996, p. I-881, n.º 29; Processo C-41/00 P, *Interporc/Comissão*, Coletânea 2003, p. I-2125, n.º 55; Processo T-188/98, *Kuijer/Conselho*, Coletânea 2000, p. II-1959, n.º 36; e processos apensos T-355/04 e T-466/04 *Co-Frutta/Comissão*, Coletânea 2010, p. II-1, n.º 100.

[5] 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).

[6] Processos C-266/05 P, *Sison/Conselho*, Coletânea 2007, p. I-1233, n.os 34 a 36; e T-362/08 *IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds GmbH/Comissão*, acórdão de 13 de janeiro de 2011, ainda não publicado na Coletânea, n.º 104, entre outros.

[7] Com efeito, o Tribunal de Justiça da UE declarou claramente que, ao tratar um pedido de



acesso a documentos, as instituições devem proceder a um exame específico de cada documento em causa. O simples facto de um documento dizer respeito a um interesse protegido por uma exceção não é, por si só, suficiente para justificar a aplicação dessa exceção. Pelo contrário, a instituição em causa deve, em princípio, explicar de que modo a divulgação do documento pode prejudicar concreta e efetivamente o interesse protegido pela exceção invocada. Além disso, o risco de prejuízo dos interesses protegidos deve ser razoavelmente previsível e não puramente hipotético. Processo C-506/08 P *Suécia/MyTravel e Comissão* , acórdão de 21 de julho de 2011, ainda não publicado na Coletânea, n.º 76; Processo T-250/08, *Bachelor/Comissão* , acórdão de 24 de maio de 2011, ainda não publicado na Coletânea, n.º 78; Processo T-166/05, *Borax Europe/Comissão* , acórdão de 11 de março de 2009, ainda não publicado na Coletânea, n.º 88; Processos apensos C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, *Suécia e outros/API e Comissão* , Coletânea 2010, p. I-8533, n.º 72; Processos apensos C-39/05 P e C-52/05 P *Suécia e Turco/Conselho* , Coletânea 2008, p. I-4723, n.º 43; Processo T-2/03, *Verein für Konsumenteninformation/Comissão* , Coletânea 2005, p. II-1121, n.º 69; *Acórdão Sison/Conselho* , já referido na nota 6, n.º 75.

[8] *Acórdão Sison/Conselho* , já referido na nota 6, n.º 46; Processos apensos T-3/00 e T-337/04, *Pitsiorlas/Conselho e BCE* , Coletânea 2007, p. II-4779, n.º 227.

[9] V. *acórdão Pitsiorlas/Conselho e BCE* , já referido na nota 8, n.º 278.