

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 1959/2014/MDC - Resumo da decisão no caso 1959/2014/MDC sobre a recusa da Comissão Europeia de conceder acesso público aos formulários de avaliação relativos a candidaturas à concessão de cofinanciamento de mecanismos para o tratamento de registos de identificação dos passageiros

Decisão

Caso 1959/2014/MDC - Aberto em 13/01/2015 - Recomendação sobre 20/12/2016 - Decisão de 13/07/2017 - Instituição em causa Comissão Europeia (Má administração detetada) |

O caso dizia respeito à recusa da Comissão Europeia de conceder acesso público a formulários de avaliação elaborados para examinar as candidaturas dos Estados-Membros a cofinanciamento da Comissão de sistemas nacionais de tratamento de registos de identificação dos passageiros (PNR [\[1\]](#)). A queixa foi apresentada por um deputado ao Parlamento Europeu.

Ao negar o acesso aos formulários de avaliação pedidos, a Comissão apoiou-se num acórdão do Tribunal Geral que reconhecia a necessidade de manter a confidencialidade dos processos dos comités de avaliação relativamente a procedimentos de concurso. Nesse caso, o Tribunal deliberou que a divulgação de pareceres dos membros do comité de avaliação comprometeria a sua independência e, por conseguinte, prejudicaria seriamente o processo de tomada de decisões da instituição em causa. O queixoso considerou, no entanto, que este acórdão não era aplicável a um procedimento de avaliação relativo ao exame de candidaturas a financiamento apresentadas por Estados-Membros.

A Provedora de Justiça procedeu a uma averiguação e considerou que a recusa da Comissão de divulgar os documentos solicitados era injustificada. Além disso, concordou que havia um interesse público superior na divulgação dos documentos solicitados. Por conseguinte, a Provedora de Justiça dirigiu uma recomendação à Comissão no sentido da disponibilização dos documentos solicitados (no entanto, concordou que os nomes dos avaliadores podiam ser



suprimidos).

A Comissão recusou aceitar a recomendação da Provedora de Justiça sem apresentar motivos convincentes para a sua posição. Tendo em atenção o exposto, a Provedora de Justiça encerrou o caso, tendo concluído pela existência de má administração.

[1] Os dados dos registos de identificação dos passageiros (PNR) são informações prestadas pelos passageiros durante a reserva e marcação de bilhetes e quando fazem o registo de embarque em voos, bem como recolhidas pelas transportadoras aéreas para fins comerciais das mesmas. Contêm vários tipos diferentes de informações, tais como datas de viagem, itinerário, informações relativas ao bilhete, dados de contacto, agente de viagens através do qual o voo foi reservado, meios de pagamento utilizados, número do lugar e informações relativas às bagagens. Os dados são armazenados nas bases de dados de reserva e controlo de partida das companhias aéreas.

O contexto

1. Em 26 de março de 2014, o queixoso, que é deputado ao Parlamento Europeu, solicitou o acesso público a «*todos os documentos da Comissão em que é avaliado o pedido de cofinanciamento dos Estados-Membros pela Comissão para a criação de unidades de informações de passageiros para o tratamento dos dados dos registos de identificação dos passageiros (PNR)*». O queixoso solicitou especificamente documentos com informações sobre «*a atribuição de pontos relacionados com os respetivos critérios de atribuição e a motivação específica para a atribuição de pontos*».
2. A Comissão concedeu acesso parcial ao «Relatório final do Comité de Avaliação do ISEC - Convite específico à apresentação de propostas de 2012 sobre PNR» e aos seus cinco anexos. Recusou o acesso aos formulários de avaliação de cada projeto (que tinham sido preenchidos por, pelo menos, um perito interno e um perito externo). Recusou o acesso a estes formulários porque, em seu entender, a divulgação prejudicaria gravemente o processo decisório da Comissão [2].
3. O queixoso recorreu da decisão da Comissão (apresentando o chamado «pedido confirmativo»), mas a Comissão confirmou a sua recusa em divulgar os formulários de avaliação da adjudicação [3].
4. A Comissão declarou que os formulários foram preenchidos por peritos que realizaram avaliações pormenorizadas das propostas de cofinanciamento dos Estados-Membros. O Comité de Avaliação da Prevenção e Luta contra a Criminalidade (ISEC) utilizou essas avaliações durante as suas deliberações sobre as propostas de financiamento. O Comité exprimiu a sua opinião definitiva sobre se deveria ou não recomendar uma proposta de



financiamento à Comissão no relatório final, que a Comissão tinha divulgado ao queixoso. A Comissão considerou que a divulgação dos formulários de avaliação da adjudicação prejudicaria gravemente a eficácia do trabalho do Comité e do processo decisório da Comissão.

5. A Comissão baseou a sua posição no acórdão do Tribunal Geral no processo *Sviluppo Globale GEIE/Comissão Europeia* (a seguir designado «Sviluppo») [4], no qual o Tribunal Geral reconheceu a importância da confidencialidade dos trabalhos das comissões de avaliação. O Tribunal decidiu que a divulgação dos pareceres dos membros de uma comissão de avaliação num processo de concurso comprometeria a sua independência, mesmo depois de a comissão de avaliação ter tomado uma decisão. A Comissão alegou que, por analogia, este argumento deve igualmente aplicar-se aos pareceres dos peritos, que fazem parte da base dos pareceres do comité de avaliação. A Comissão não identificou qualquer interesse público superior na divulgação dos documentos solicitados.

6. Uma vez que não ficou satisfeita com a resposta da Comissão, a queixosa apresentou uma queixa ao Provedor de Justiça em novembro de 2014. O queixoso estava preocupado com o **facto de a Comissão ter recusado erradamente o acesso aos formulários de avaliação da adjudicação**. O autor da denúncia apresentou os seguintes argumentos: i) os argumentos da Comissão para ocultar os documentos do escrutínio público não são convincentes e ii) existe interesse público em saber como a Comissão avaliou os pedidos dos Estados-Membros. Segundo o queixoso, a forma como a Comissão avaliou as propostas influenciou diretamente a elaboração de políticas nos Estados-Membros, com um impacto potencialmente grave nos direitos fundamentais e na privacidade dos cidadãos.

7. Uma vez que o raciocínio da Comissão para recusar o acesso aos documentos solicitados não convenceu a Provedora de Justiça, esta recomendou à Comissão, em dezembro de 2016, que divulgasse os documentos solicitados (com algumas oclusões por motivos de proteção de dados) [5].

Recusa de acesso aos formulários de avaliação da atribuição

Recomendação do Provedor de Justiça

8. O Provedor de Justiça considerou que a Comissão interpretou erradamente o sentido e o alcance da jurisprudência *Sviluppo*. Para recusar o acesso, a Comissão deveria ter demonstrado que é razoavelmente previsível que os avaliadores da Comissão seriam pressionados se as suas avaliações individuais fossem divulgadas. A Provedora de Justiça apresentou uma série de razões para a sua opinião de que, no caso em apreço, não era razoavelmente previsível que tal pressão fosse exercida sobre os avaliadores [6].

9. No que diz respeito à questão de saber se os avaliadores podem ser levados a exercer



contenção nas suas avaliações se recearem que as suas opiniões individuais (positivas ou negativas) possam ser reveladas no futuro, após o termo definitivo dos procedimentos, o Provedor de Justiça considerou que tal pode ser facilmente resolvido através da simples ocultação dos nomes dos avaliadores (embora divulgando as avaliações).

10. Por último, o Provedor de Justiça considerou que, em todo o caso, existia um interesse público superior na divulgação dos documentos. Tal deveu-se ao facto de, como o queixoso tinha alegado, o público ter interesse em participar num processo legislativo (sobre a adoção da Diretiva PNR [7]) e de a divulgação dos documentos em causa ter servido para reforçar a sua capacidade de participar nesse processo. O Provedor de Justiça reconheceu que o queixoso suscitou este argumento depois de a Comissão ter recusado o acesso aos documentos e enquanto o inquérito do Provedor de Justiça estava em curso. Por conseguinte, não podia acusar a Comissão de não ter tido em conta este argumento quando recusou o acesso aos documentos em causa. No entanto, o Provedor de Justiça convidou a Comissão a ter em conta este argumento adicional ao responder à recomendação do Provedor de Justiça.

11. Tendo em conta o que precede, o Provedor de Justiça considerou que a Comissão cometeu um erro ao não divulgar os documentos solicitados e formulou a seguinte recomendação à Comissão:

«A Comissão deve divulgar os documentos solicitados tendo em conta as ocultações propostas por razões de proteção de dados.»

12. No seu parecer sobre a recomendação do Provedor de Justiça, a Comissão manteve a sua posição. Discordou da conclusão do Provedor de Justiça de que a Comissão interpreta erradamente o significado e o alcance da jurisprudência *Sviluppo*. Considerou que, embora o processo *Sviluppo* dissesse respeito a procedimentos de adjudicação de contratos, era aplicável por analogia aos convites à apresentação de propostas, uma vez que os riscos envolvidos eram semelhantes.

13. A Comissão manteve igualmente a sua opinião de que, à data dos factos, tinha invocado e aplicado corretamente a exceção relativa à proteção do processo decisório.

14. A Comissão acrescentou que, «no que diz respeito à recomendação do Provedor de Justiça de que os serviços da Comissão tenham em conta eventuais alterações das circunstâncias factuais e/ou jurídicas ocorridas desde a adoção da Diretiva PNR da UE em abril de 2016, a Comissão recorda respeitosamente que, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal da UE, uma pessoa pode apresentar um novo pedido de acesso relativo a documentos a que lhe tenha sido anteriormente recusado o acesso. Esse pedido exige que a instituição examine se a recusa de acesso anterior continua a justificar-se à luz de uma alteração da situação de direito ou de facto entretanto ocorrida .»

15. A Comissão concluiu que a sua decisão de não conceder acesso aos documentos solicitados não constituía má administração. Convidou o autor da denúncia a apresentar um novo pedido de acesso a documentos à luz das novas circunstâncias.



16. Nas suas observações sobre o parecer da Comissão, a queixosa afirmou que a Comissão não tinha apresentado quaisquer novos argumentos que pudessem justificar a recusa de divulgação dos documentos solicitados. Concordou com as opiniões expressas pelo Provedor de Justiça na recomendação e com as conclusões do Provedor de Justiça. Acrescentou que a Comissão não se pode limitar a indeferir o pedido do Provedor de Justiça para tomar em consideração, no contexto de um inquérito, argumentos adicionais sobre as razões pelas quais os documentos devem ser divulgados, referindo-se ao direito dos cidadãos de apresentarem um novo pedido de acesso. O queixoso solicitou ao Provedor de Justiça que decidisse que a Comissão deveria divulgar os documentos solicitados.

Avaliação do Provedor de Justiça após a recomendação

17. A Provedora de Justiça observa que a sua recomendação se baseou no facto de a Comissão, **quando recusou inicialmente o acesso aos documentos**, não ter justificado devidamente a razão pela qual se deveria aplicar uma exceção ao acesso aos documentos. A Comissão, baseando-se numa leitura errada e demasiado extensiva do acórdão *Sviluppo*, considerou erradamente que existia uma presunção geral de não divulgação em circunstâncias em que tal presunção geral não podia existir (ver pontos 21 a 52 da recomendação do Provedor de Justiça). O Provedor de Justiça continua a considerar que o facto de a Comissão não ter justificado por que razão os documentos não puderam ser divulgados constitui má administração.

18. O Provedor de Justiça sublinha que esta conclusão de má administração existe **independentemente de a obrigação de divulgar os documentos poder ser reforçada por um interesse público superior na divulgação.**

19. Com efeito, o Provedor de Justiça concorda que a Comissão não podia ter tido em conta os **novos argumentos** do queixoso relativos a um interesse público superior na divulgação **quando recusou inicialmente o acesso aos documentos**. No entanto, nada justifica que estes novos argumentos, relativos a um interesse público superior na divulgação, não sejam devidamente tidos em conta **na resposta à recomendação do Provedor de Justiça**. A Provedora de Justiça aproveita esta oportunidade para salientar novamente que os seus procedimentos não são análogos aos processos judiciais, em que a **única questão em apreço** (num processo de acesso a documentos) seria a validade **da decisão inicial de recusa de acesso da instituição**. Em contrapartida, o Provedor de Justiça tem todo o direito de pedir a uma instituição que tome igualmente em consideração, ao responder a uma recomendação do Provedor de Justiça, novos argumentos sobre as razões pelas quais um documento deve ser divulgado, tais como argumentos relativos a um **interesse público superior na divulgação**. **Ao fazê-lo e, por conseguinte, ao ter em conta o tempo decorrido em vez de insistir numa abordagem burocrática e legalista, que pode desanimar os cidadãos, a Comissão demonstraria um nível mais elevado de sensibilização dos cidadãos e de simpatia para com os cidadãos.**



Conclusão

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

A recusa da Comissão em divulgar os documentos solicitados (com os nomes dos avaliadores ocultados) constitui má administração.

O autor da denúncia e a Comissão serão informados desta decisão.

Emily O'Reilly (álbum)

Provedor de Justiça Europeu

Estrasburgo, 13/07/2017

[1] Os dados dos registos de identificação dos passageiros (PNR) são informações fornecidas pelos passageiros durante a reserva e a reserva dos bilhetes e durante o registo de embarque nos voos, bem como recolhidas pelas transportadoras aéreas para os seus próprios fins comerciais. Contém vários tipos diferentes de informações, tais como datas de viagem, itinerário de viagem, informações sobre o bilhete, dados de contacto, agente de viagens através do qual o voo foi reservado, meios de pagamento utilizados, número do lugar e informações sobre a bagagem. Os dados são armazenados nas bases de dados de controlo de reservas e partidas das companhias aéreas.

[2] O processo decisório das instituições está protegido pelo artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (JO 2001, L 145, p. 43).

[3] A Comissão baseou-se no artigo 4.o, n.o 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.o 1049/2001, que tem a seguinte redação: «O *acesso a documentos que contenham pareceres para uso interno no âmbito de deliberações e consultas preliminares na instituição em causa será recusado mesmo após ter sido tomada a decisão, se a sua divulgação prejudicar gravemente o processo decisório da instituição, a menos que um interesse público superior imponha a divulgação.*»

[4] Acórdão do Tribunal Geral de 22 de maio de 2012, *Sviluppo Globale GEIE/Comissão Europeia*, T-6/10, ECLI:EU:T:2012:245.

[5] Para mais informações sobre os antecedentes da queixa, os argumentos das partes e o inquérito do Provedor de Justiça, consultar o texto integral da recomendação do Provedor de



Justiça disponível em:

<https://www.ombudsman.europa.eu/cases/recommendation.faces/en/74249/html.bookmark>
[Link]

[6] O Provedor de Justiça declarou que, ao contrário dos proponentes privados concorrentes num processo de concurso, neste caso, os Estados-Membros não estavam em concorrência entre si e não tinham qualquer incentivo para exercer pressão no sentido de reduzir as pontuações dos outros Estados-Membros. Em todo o caso, mesmo que os Estados-Membros pudessem ter obtido alguma vantagem na melhoria das suas pontuações, uma derrogação por uma instituição da União ao direito fundamental de acesso do público aos documentos nunca pode ser justificada com base na (alegada) perspetiva de que um Estado-Membro agirá ilegalmente. Além disso, a Comissão não apresentou quaisquer elementos de prova ou argumentos de que seriam exercidas pressões **indevidas** sobre os avaliadores provenientes de outras fontes que não os Estados-Membros. Por último, uma vez que o processo de tomada de decisão tenha terminado definitivamente (e não esteja sujeito a revisão ou processos judiciais), é difícil prever de que forma o processo de avaliação poderá ser afetado por pressões externas indevidas.

[7] Esta diretiva foi agora adotada: [Diretiva \(UE\) 2016/681 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativa à utilização dos dados dos registos de identificação dos passageiros \(PNR\) para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave](#) [Link] (JO 2016, L 119, p. 132).