

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA  
(Primeira Secção Alargada)  
19 de Julho de 1999 \*

No processo T-188/97,

**Rothmans International BV**, anteriormente **Rothmans Group Holdings BV**, sociedade de direito neerlandês, com sede em Amsterdão, representada por **Scott Crosby**, solicitador, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório de **Victor Elvinger**, 31, rue d'Eich,

recorrente,

apoiada por

**Reino da Suécia**, representado inicialmente por **Erik Brattgård**, seguidamente por **Anders Kruse**, consultor no Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada da Suécia, 2, rue Heinrich Heine,

interveniente,

\* Língua do processo: inglês.

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada inicialmente por Ulrich Wölker e Carmel O'Reilly, seguidamente por Ulrich Wölker e Xavier Lewis, membros do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Carlos Gómez de la Cruz, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

recorrida,

que tem por objecto um pedido de anulação de uma decisão da Comissão que recusa à recorrente o acesso às actas do Comité do Código Aduaneiro,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA  
DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (Primeira Secção Alargada),

composto por: B. Vesterdorf, presidente, C. W. Bellamy, J. Pirrung,  
A. W. H. Meij e M. Vilaras, juízes,

secretário: H. Jung,

vistos os autos e após a audiência de 19 de Janeiro de 1999,

profere o presente

### Acórdão

- 1 Na acta final do Tratado da União Europeia, assinado em Maastricht em 7 de Fevereiro de 1992, os Estados-Membros incorporaram uma declaração (n.º 17) relativa ao direito de acesso à informação (a seguir «declaração n.º 17», nos seguintes termos:

«A Conferência considera que a transparência do processo decisório reforça o carácter democrático das instituições e a confiança do público na administração. Por conseguinte, a Conferência recomenda que a Comissão apresente ao Conselho, o mais tardar até 1993, um relatório sobre medidas destinadas a facilitar o acesso do público à informação de que dispõem as instituições.»

- 2 Na sequência da declaração n.º 17, a Comissão dirigiu em 5 de Maio de 1993 ao Conselho, ao Parlamento e ao Comité Económico e Social a comunicação 93/

/C 156/05 sobre o acesso do público aos documentos das instituições (JO C 156, p. 5). Em 2 de Junho de 1993, a Comissão apresentou a comunicação 93/C 166/04 relativa à transparência na Comunidade (JO C 166, p. 4).

- 3 No quadro das etapas preliminares destinadas a pôr em prática o princípio da transparência, o Conselho e a Comissão aprovaram, em 6 de Dezembro de 1993, um código de conduta em matéria de acesso do público aos documentos do Conselho e da Comissão (JO 1993, L 340, p. 41, a seguir «código de conduta»), cujo objectivo é estabelecer os princípios que regulam o acesso aos documentos na sua posse.
- 4 No que lhe diz respeito, a Comissão adoptou este código de conduta através da Decisão 94/90/CECA, CE, Euratom, de 8 de Fevereiro de 1994, relativa do acesso do público aos documentos da Comissão (JO L 046, p. 58, a seguir «Decisão 94/90»)
- 5 O código de conduta, tal como adoptado pela Comissão, enuncia o princípio geral seguinte:

«O público terá o acesso mais amplo possível aos documentos da Comissão e do Conselho.»

- 6 Para este efeito, o código de conduta define o termo «documento» como «todo o documento escrito, seja qual for o suporte, que contenha dados na posse da Comissão e do Conselho».
- 7 A rubrica intitulada «Tratamento dos pedidos iniciais», terceiro parágrafo, (a seguir «regra do autor»), dispõe:

«Sempre que o documento na posse de uma instituição tenha como autor uma pessoa singular ou colectiva, um Estado-Membro, outra instituição ou órgão comunitário ou qualquer outra organização nacional ou internacional, o pedido deve ser dirigido directamente ao autor do documento.»

- 8 As circunstâncias que podem ser invocadas por uma instituição para justificar a recusa dum pedido de acesso a documentos estão enumeradas sob uma quarta rubrica do código de conduta intitulada «Regime de excepções», nos seguintes termos:

«As instituições recusam o acesso a qualquer documento cuja divulgação possa prejudicar:

— a protecção do interesse público (segurança pública, relações internacionais, estabilidade monetária, processos judiciais, inspecções e inquéritos),

- a protecção do indivíduo e da vida privada,
  
- a protecção do sigilo comercial e industrial,
  
- a protecção dos interesses financeiros da Comunidade,
  
- a protecção da confidencialidade solicitada pela pessoa singular ou colectiva que forneceu a informação ou exigida pela legislação do Estado-Membro que forneceu a informação.

As instituições podem igualmente recusar o acesso a um documento para salvaguardar o interesse da instituição no que respeita ao sigilo das suas deliberações.»

### **Factos na origem do recurso**

- 9 A recorrente é uma sociedade de direito neerlandês pertencente ao grupo multinacional Rothmans, cuja principal actividade é o fabrico, a distribuição e a venda de produtos à base de tabaco, em especial cigarros.

- 10 Por carta de 23 de Janeiro de 1997, a recorrente solicitou à Comissão o acesso a um certo número de documentos entre os quais as actas do Comité do Código Aduaneiro — secção trânsito (a seguir «comité»), a partir de 4 de Abril de 1995.
  
- 11 Em 21 de Fevereiro de 1997, o director-geral da Direcção-Geral «Alfândegas e Fiscalidade Indirecta» (DG XXI) informou a recorrente de que o seu pedido seria tratado tão rapidamente quanto possível, mas que, atendendo ao número e à natureza dos documentos solicitados, teria provavelmente de aguardar mais de um mês pela resposta.
  
- 12 Por carta de 26 de Fevereiro de 1997, a recorrente pediu ao director-geral que confirmasse que o pedido de acesso tinha sido deferido na acepção do artigo 2.º, n.º 2, da Decisão 90/94 e que o prazo de um mês anunciado era apenas necessário para permitir a compilação dos documentos.
  
- 13 Na ausência de resposta, a recorrente, por carta de 14 de Março de 1997, dirigiu ao secretário-geral da Comissão um pedido de confirmação, na acepção do artigo 2.º, n.º 2, da Decisão 90/94.
  
- 14 Em 24 de Abril de 1997, o secretário-geral respondeu que aquele pedido seria tratado tão rapidamente quanto possível, mas que teria provavelmente de aguardar mais de um mês pela resposta.

- 15 Por carta de 25 de Abril de 1997, a recorrente alegou que a falta de resposta do secretário-geral no prazo de um mês após a apresentação do pedido de confirmação equivalia a uma decisão de indeferimento.
  
- 16 Por carta de 30 de Abril de 1997, o secretário-geral comunicou alguns documentos da Comissão mas recusou-se a transmitir as actas do comité com o fundamento de que a Comissão não era o seu autor. Indicava, além disso, que, segundo o regulamento interno do comité, os trabalhos deste têm carácter confidencial.
  
- 17 Em 6 de Maio de 1997, a recorrente solicitou ao secretário-geral que confirmasse que os documentos comunicados correspondiam ao total dos documentos susceptíveis de ser consultados, indicasse a identidade do autor das actas do comité e lhe transmitisse o regulamento interno do dito comité.
  
- 18 Por carta de 15 de Maio de 1997, o secretário-geral confirmou à recorrente que lhe enviara todos os documentos em posse da DG XXI, à excepção das actas do comité. Precisou que, embora estas actas sejam lavradas pela Comissão na sua qualidade de secretária, são adoptadas pelo comité e, por conseguinte, é ele o respectivo autor. Recusou-se a transmitir o regulamento interno do comité com o fundamento de que a Comissão não é o autor deste documento. Por fim, recordou que, segundo aquele regulamento, os trabalhos do comité têm carácter confidencial.
  
- 19 Por cartas de 30 de Maio de 1997, a recorrente solicitou o acesso às actas em questão junto das autoridades aduaneiras de cada Estado-Membro. À data da

interposição do presente recurso, tinha recebido sete respostas, duas delas acusando simplesmente a recepção do seu pedido, e as restantes cinco recusando dar-lhe deferimento com referência, na maioria dos casos, à natureza confidencial dos trabalhos do comité.

### Tramitação processual

- 20 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal em 24 de Junho de 1997, a recorrente interpôs o presente recurso.
- 21 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal em 25 de Novembro de 1997, o Reino da Suécia pediu para intervir em apoio dos pedidos da recorrente. Por despacho de 12 de Dezembro de 1997, o presidente da Primeira Secção do Tribunal deferiu este pedido.
- 22 Por decisão de 11 de Novembro de 1998, o Tribunal decidiu remeter o processo à Primeira Secção Alargada.
- 23 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal (Primeira Secção Alargada) decidiu iniciar a fase oral sem proceder a medidas de instrução prévias. Todavia, no quadro das medidas de organização do processo, O Tribunal convidou a recorrida e o Conselho a responder por escrito a certas questões antes da audiência. A recorrida e o Conselho apresentaram as suas respostas dentro dos prazos.

- 24 Por carta de 13 de Novembro de 1998 em resposta às questões escritas do Tribunal, a Comissão confirmou ter, em 20 de Novembro de 1997, comunicado à recorrente certos documentos que, por inadvertência, não lhe transmitira antes. Declarou não possuir outros documentos pertinentes.
- 25 A audiência teve lugar em 19 de Janeiro de 1999. As partes foram ouvidas nas suas alegações e nas suas respostas às questões colocadas pelo Tribunal.

### Pedidos das partes

- 26 A recorrente conclui pedindo que o Tribunal se digne:
- anular a decisão da Comissão de 15 de Maio de 1997 e, subsidiariamente, a decisão da Comissão de 30 de Abril de 1997, que recusam à recorrente o acesso a certos documentos;
  
  - condenar a Comissão nas despesas.

27 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— julgar o recurso improcedente;

— condenar a recorrente nas despesas.

28 O Reino da Suécia, parte interveniente, conclui pedindo que o Tribunal se digne anular a decisão da Comissão de 15 de Maio de 1997.

### Quanto ao objecto do litígio

29 Na sequência da resposta da Comissão de 13 de Novembro de 1998, a recorrente confirmou, a pedido do Tribunal na audiência, que o objecto do litígio diz exclusivamente respeito às actas do comité.

30 Uma vez que, nos seus pedidos, a recorrente pede, a título principal, a anulação da decisão de 15 de Maio de 1997 e, a título subsidiário, a anulação da decisão de 30 de Abril de 1997, deve determinar-se qual é a medida que produz efeitos jurídicos obrigatórios de natureza a afectar os interesses da recorrente, alterando de forma caracterizada a situação jurídica desta (v., a título exemplificativo, acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 22 de Outubro de 1996, CSF e CSME/Comissão, T-154/94, Colect., p. II-1377, n.º 37).

- 31 A este respeito, resulta da carta de 15 de Maio de 1997 que esta é apenas a confirmação da decisão de 30 de Abril de 1997 que recusa comunicar as actas do comité. A carta menciona igualmente a recusa de comunicar o regulamento interno do comité mas este regulamento não faz parte dos documentos em causa. Por fim, a mesma carta contém algumas explicações e informações complementares.
- 32 Face ao acima exposto, o único acto impugnável na acepção do artigo 173.º do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 230.º CE) é a decisão de 30 de Abril de 1997 (a seguir «decisão impugnada»).
- 33 Seguidamente, o Tribunal observa que nem a petição nem a réplica permitem determinar se a recorrente invoca um fundamento sobre a legalidade da regra do autor (v. n.º 7 *supra*). A este respeito, na fase oral, ficou provado que a recorrente não invoca tal fundamento.

### Quanto ao mérito

- 34 A recorrente invoca dois fundamentos em apoio do seu recurso. O primeiro fundamento baseia-se em violação do artigo 190.º do Tratado CE (actual artigo 253.º CE). O segundo baseia-se em violação da Decisão 94/90.

### *Quanto ao primeiro fundamento, baseado em violação do artigo 190.º do Tratado*

- 35 A recorrente alega que a decisão impugnada carece de fundamentação, o que é susceptível de acarretar a sua anulação.

- 36 O Tribunal recorda que, segundo uma jurisprudência constante, a obrigação de fundamentar consiste em revelar, de forma clara e inequívoca, o percurso lógico seguido pela autoridade comunitária de que emana o acto impugnado, de modo a permitir, por um lado, aos interessados conhecer as razões justificativas da medida adoptada a fim de defenderem os seus direitos e, por outro, possibilitar ao Tribunal de Justiça o exercício da sua fiscalização (v. acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 6 de Fevereiro de 1998, Interporc/Comissão, T-124/96, Colect. p. II-231, n.º 53).
- 37 No caso vertente, a Comissão fundamentou a decisão impugnada referindo-se à regra do autor e afirmando que, em aplicação desta regra, o pedido da recorrente era inadmissível pois os documentos solicitados têm como autor um terceiro. Esta fundamentação é suficientemente clara para permitir à interessada compreender o motivo pelo qual a Comissão não lhe comunicou os documentos em causa.
- 38 Daqui resulta que o primeiro fundamento deve ser rejeitado.

*Quanto ao segundo fundamento, baseado em violação da Decisão 94/90*

Argumentos das partes

- 39 A recorrente alega, a título principal, que a Comissão violou as disposições da Decisão 94/90 ao não permitir o acesso às actas do comité mediante invocação da regra do autor.

- 40 A este respeito, observa que é a Comissão que lavra as actas do comité. Em virtude deste trabalho de redacção, era ela, material e intelectualmente, a autora desses documentos. O facto de ser o comité a adoptar tais documentos não bastava para lhe conferir a qualidade de autor.
- 41 Além disso, a recorrente defende que a regra do autor visa proteger os documentos de terceiros. Recorda que o presidente do comité é funcionário da Comissão. De igual modo, a convocação do comité, a definição da ordem do dia, a distribuição da documentação aos membros e o secretariado eram asseguradas pela Comissão. Por último, toda a correspondência destinada ao comité devia ser dirigida à Comissão à atenção do presidente do comité.
- 42 A Comissão contesta ter recusado o acesso solicitado pela recorrente às actas do comité. Alega ter-se limitado, na carta de 30 de Abril de 1997, a informar a recorrente de que as actas do comité não eram «documentos da Comissão».
- 43 Argumenta, a este respeito, que a referência à regra do autor leva a que se distinga o possuidor de um documento do seu autor. Alega que a Decisão 94/90 se aplica apenas aos documentos de que ela é autora. Tratava-se de uma condição *sine qua non* da admissibilidade de qualquer pedido de acesso. No caso vertente, a Comissão limitara-se a constatar a inadmissibilidade do pedido de acesso às actas do comité.
- 44 Com efeito, a Comissão nega ser autora das actas. Admite assegurar o secretariado do comité e regista, nessa qualidade, o conteúdo das reuniões em

actas. Todavia, o simples facto de realizar este trabalho técnico não lhe confere a qualidade de autora, sendo esta determinada pela «propriedade intelectual» do texto. Ora, o comité é que adoptava as actas e, aliás, como a própria recorrente reconhece, tinha total liberdade para deliberar. Por conseguinte, a Comissão não podia ser a autora, na acepção intelectual, destes documentos.

45 Além disso, a Comissão rejeita a argumentação de que o comité constituía uma simples «emanação» da Comissão. Segundo ela, esta argumentação ignora o papel, as funções e a posição dos comités ditos de «comitologia» no quadro institucional comunitário.

46 Segundo as disposições da Decisão 87/373/CEE do Conselho, de 13 de Julho de 1987, que fixa as modalidades de exercício da competência de execução atribuída à Comissão (JO L 197, p. 33, a seguir «decisão comitologia»), os comités constituídos em conformidade com esta decisão assistem a Comissão quando esta adopta medidas de execução no âmbito dos poderes que lhe foram concedidos pelo Conselho. Da utilização do verbo «assistir», a Comissão deduz que estes comités não podem ser considerados como parte integrante dela.

47 O Comité do Código Aduaneiro era composto por representantes dos Estados-Membros e tinha sido instituído não pela Comissão, mas pelo Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho, de 12 de Outubro de 1992, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário (JO L 302, p. 1). A consulta do comité era uma exigência processual essencial cuja violação constituía uma irregularidade processual susceptível de justificar a anulação das medidas adoptadas dessa forma.

- 48 O Governo sueco recorda que a Decisão 94/90 é um acto susceptível de conferir aos terceiros direitos que a Comissão é obrigada a respeitar (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 5 de Março de 1997, WWF UK/Comissão, T-105/95, Colect., p. II-313, n.º 55).
- 49 Explica que os comités resultantes da decisão comitologia assistem a Comissão no exercício das competências que o Conselho lhe delegou. Dum ponto de vista organizacional e administrativo, deviam, portanto, ser considerados parte integrante da Comissão.
- 50 O Governo sueco alega, por outro lado, que considerar os comités de comitologia como organismos totalmente autónomos tinha por consequência subtrair os respectivos documentos às regras de acesso do público aos documentos da Comissão e do Conselho. Um particular que desejasse ter acesso aos trabalhos dos comités ficava sujeito à apreciação discricionária destes, sem possibilidade de controlo jurisdicional. Tal interpretação contraria o princípio da transparência e, portanto, não pode corresponder à intenção dos signatários da declaração n.º 17 nem à dos autores das declarações dos Conselhos Europeus de Birmingham e de Edimburgo de 1992 (Bol. CE 10-1992, p. 9, e Bol. CE 12-1992, p. 7) e de Copenhaga de 1993 (Bol. CE 6-1993, p. 16).
- 51 O Governo sueco entende que as actas do comité foram redigidas pela Comissão no quadro das suas actividades. Consequentemente, esta tinha podido examinar o conteúdo do pedido apresentado pela recorrente e determinar se os documentos solicitados podiam ser comunicados.
- 52 A título subsidiário, a recorrente alega que resulta das cartas de 30 de Abril e de 15 de Maio que a Comissão violou a Decisão 94/90 e o código de conduta ao

recusar o referido acesso invocando as disposições do regulamento interno do comité relativas à confidencialidade dos trabalhos deste último, sem proceder a um exame dos interesses respectivos das partes em causa.

## Apreciação do Tribunal

- 53 A título liminar, deve recordar-se que, por um lado, a declaração n.º 17 e o código de conduta consagram o princípio geral segundo o qual o público terá o mais amplo acesso possível aos documentos em poder da Comissão e do Conselho e, por outro, a Decisão 94/90 é um acto que confere aos cidadãos um direito de acesso aos documentos em poder da Comissão (acórdão WWF UK/Comissão, já referido, n.º 55).
- 54 Seguidamente, deve recordar-se que, quando um princípio geral é estabelecido e são previstas limitações a esse princípio, estas últimas devem ser interpretadas e aplicadas restritivamente, de modo a não pôr em causa a aplicação do princípio geral (v. os acórdãos WWF UK/Comissão, já referido, n.º 56, e Interporc/Comissão, já referido, n.º 49).
- 55 Posto isto conclui-se que, qualquer que seja a sua qualificação, a regra do autor estabelece uma limitação ao princípio geral da transparência da Decisão 94/90. Daqui resulta que a referida regra deve ser interpretada e aplicada restritiva-

mente, de forma a não pôr em causa a aplicação do princípio geral de transparência.

- 56 É à luz destas observações que o Tribunal deve apreciar a argumentação de que os comités de comitologia são totalmente distintos e independentes da Comissão e, por conseguinte, os documentos em causa não são documentos da Comissão.
- 57 Os comités de comitologia têm a sua origem no artigo 145.º do Tratado CE (actual artigo 202.º CE), que prevê que o Conselho pode conferir à Comissão, nos actos que adopta, as competências de execução das normas que estabelece. Estes comités, constituídos em conformidade com a decisão comitologia, são compostos por representantes dos Estados-Membros e presididos por um representante da Comissão.
- 58 Segundo a decisão comitologia, os comités constituídos em conformidade com esta decisão, como o Comité do Código Aduaneiro, assistem a Comissão na execução das tarefas que lhe foram conferidas. Além disso, nos termos do regulamento interno do comité, a Comissão assegura o respectivo secretariado, o que implica lavrar as actas por ele adoptadas. Acresce que este comité, à semelhança de outros comités de comitologia, não dispõe de uma administração, um orçamento, arquivos, locais e muito menos de um domicílio próprios.
- 59 Face ao acima exposto, o comité não pode ser considerado como «uma outra instituição ou órgão comunitário» na acepção do código de conduta adoptado pela Decisão 94/90. Uma vez que também não se trata de um pessoa singular ou colectiva, de um Estado-Membro ou de qualquer outra organização nacional ou

internacional, deve concluir-se que tal comité não pertence a nenhuma das categorias de autores terceiros enumerados no referido código.

- 60 A pedido do Tribunal, o Conselho confirmou que os comités de comitologia não são grupos de trabalho criados com vista a apoiarem-no na sua actividade, mas, pelo contrário, são criados para assistir a Comissão no exercício das competências que lhe são delegadas. Além disso, declarou que só a título excepcional possui cópias dos documentos elaborados por estes comités. O Conselho concluiu que as actas de um comité de comitologia não lhe pertencem e, por conseguinte, não é competente para autorizar o acesso às mesmas. Por fim, indicou que os pedidos de acesso às actas de um comité de comitologia devem ser dirigidos à Comissão uma vez que é esta última que assegura a presidência e o secretariado respectivos.
- 61 Deve referir-se, por outro lado, que recusar o acesso às actas dos numerosos comités de comitologia equivaleria a limitar consideravelmente o direito de acesso aos documentos cuja importância foi confirmada pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão de 30 de Abril de 1996, Países Baixos/Conselho (C-58/94, Colect., p. I-2169) e pelo Tribunal de Primeira Instância, mais recentemente, no seu acórdão de 17 de Junho de 1998, Svenska Journalistförbundet/Conselho (T-174/95, Colect., p. II-2289). Ora, tal limitação não é compatível com o próprio objectivo do direito de acesso aos documentos.
- 62 Nestas circunstâncias, deve considerar-se que, para efeitos da regulamentação comunitária em matéria de acesso aos documentos, os comités de comitologia integram-se na própria Comissão. É, portanto, a esta que cabe decidir dos pedidos de acesso aos documentos de tais comités, como as actas em causa.

- 63 Consequentemente, a Comissão, não podia, no caso vertente, recusar o acesso às actas do comité invocando a regra do autor enunciada no código de conduta adoptado pela Decisão 94/90. Daqui decorre que aquela violou esta decisão ao adoptar a decisão impugnada.
- 64 Do que antecede conclui-se que o segundo fundamento deve ser acolhido e anulada a decisão impugnada, sem necessidade de examinar a alegação da recorrente invocada a título subsidiário.

#### Quanto às despesas

- 65 Por força do disposto no n.º 2 do artigo 87.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância, a parte vencida deve ser condenada nas despesas, se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão sido vencida, há que, face ao pedido do recorrente, condená-la nas despesas.
- 66 Por força do disposto no n.º 4 do artigo 87.º do mesmo regulamento, os Estados-Membros e as instituições que intervenham no processo suportam as suas

despesas. Em consequência, o Reino da Suécia, que interveio em apoio dos pedidos da recorrente, suportará as suas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Primeira Secção Alargada)

decide:

1) A decisão da Comissão de 30 de Abril de 1997 que recusa à recorrente o acesso às actas do Comité do Código Aduaneiro é anulada.

2) A Comissão suportará, além das suas despesas, as despesas da recorrente.

3) O Reino da Suécia suportará as suas despesas.

Vesterdorf

Bellamy

Pirrung

Meij

Vilaras

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 19 de Julho de 1999.

O secretário

O presidente

H. Jung

B. Vesterdorf