



A9-0179/2023

8.5.2023

RELATÓRIO

sobre o acesso do público aos documentos – Relatório anual para os anos
2019-2021(2022/2015(INI))

Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos

Relatora: Evin Incir

ÍNDICE

	Página
PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU	3
PARECER DA COMISSÃO DOS ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS	20
INFORMAÇÕES SOBRE A APROVAÇÃO NA COMISSÃO COMPETENTE QUANTO À MATÉRIA DE FUNDO	27
VOTAÇÃO NOMINAL FINAL NA COMISSÃO COMPETENTE QUANTO À MATÉRIA DE FUNDO	28

PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU

sobre o acesso do público aos documentos – Relatório anual para os anos 2019-2021 (2022/2015(INI))

O Parlamento Europeu,

- Tendo em conta o Tratado da União Europeia (TUE), nomeadamente os artigos 1.º, 9.º, 10.º, 11.º e 16.º,
- Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), nomeadamente o artigo 15.º,
- Tendo em conta a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, nomeadamente os artigos 41.º e 42.º,
- Tendo em conta o 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 Comissão¹,
- Tendo em conta a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, apresentada pela Comissão em 30 de abril de 2008 (COM(2008)0229),
- Tendo em conta a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1049/2001 relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (COM(2011)0137), apresentada pela Comissão em 21 de março de 2011,
- Tendo em conta a sua posição, de 15 de dezembro de 2011, sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão²,
- Tendo em conta a sua Resolução, de 14 de setembro de 2017, sobre a transparência, responsabilidade e integridade nas instituições da UE³,
- Tendo em conta a sua Resolução, de 17 de janeiro de 2019, sobre o inquérito estratégico OI/2/2017 da Provedora de Justiça sobre a transparência dos debates legislativos nas instâncias preparatórias do Conselho da UE⁴,
- Tendo em conta a Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do

¹ JO L 145 de 31.5.2001, p. 43.

² JO C 168 E de 14.6.2013, p. 159.

³ JO C 337, 20.9.2018, p. 120.

⁴ JO C 411 de 27.11.2020, p. 149.

direito da União⁵ (a «Diretiva Denúncia de Irregularidades»),

- Tendo em conta a sua Resolução, de 10 de fevereiro de 2021, sobre o acesso do público aos documentos (artigo 122.º, n.º 7, do Regimento) – Relatório anual para os anos 2016-2018⁶,
- Tendo em conta a Decisão da Provedora de Justiça Europeia, de 17 de janeiro de 2022, no caso OI/4/2021/MHZ sobre a forma como a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex) cumpre as suas obrigações em matéria de direitos fundamentais e assegura a prestação de contas em relação às suas responsabilidades acrescidas,
- Tendo em conta o relatório do Grupo de Trabalho para o Escrutínio da Frontex da sua Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos, de 14 de julho de 2021, sobre o inquérito à Frontex relativo a alegadas violações dos direitos fundamentais,
- Tendo em conta a sua Resolução, de 16 de setembro de 2021, sobre o reforço da transparência e da integridade nas instituições da UE através da criação de um organismo de ética independente da UE⁷,
- Tendo em conta a sua Resolução, de 21 de outubro de 2021, sobre a transparência da UE no desenvolvimento, compra e distribuição de vacinas contra a COVID-19⁸,
- Tendo em conta a sua Resolução, de 16 de fevereiro de 2022, sobre o Relatório Anual do Provedor de Justiça Europeu relativo a 2020⁹,
- Tendo em conta o relatório sobre os resultados finais da Conferência sobre o Futuro da Europa, publicado em maio de 2022,
- Tendo em conta a sua Decisão, de 18 de outubro de 2022, sobre a quitação pela execução do orçamento da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira para o exercício de 2020¹⁰,
- Tendo em conta a publicação da Frontex, de 12 de maio de 2021, intitulada «Relatório Anual de Atividades Consolidado de 2020»,
- Tendo em conta a sua Resolução, de 15 de dezembro de 2022, sobre as suspeitas de corrupção pelo Catar e a necessidade mais ampla de transparência e responsabilização nas instituições europeias¹¹,

⁵ JO L 305 de 26.11.2019, p. 17.

⁶ JO C 465 de 17.11.2021, p. 54.

⁷ JO C 117 de 11.3.2022, p. 159.

⁸ JO C 184 de 5.5.2022, p. 99.

⁹ JO C 342 de 6.9.2022, p. 58.

¹⁰ Textos aprovados, P9_TA(2022)0362.

¹¹ Textos aprovados, P9_TA(2022)0448.

- Tendo em conta a sua Resolução, de 16 de fevereiro de 2023, sobre o seguimento das medidas solicitadas pelo Parlamento para reforçar a integridade das instituições europeias¹²,
 - Tendo em conta os relatórios anuais do Provedor de Justiça Europeu,
 - Tendo em conta o artigo 122.º, n.º 7, do seu Regimento,
 - Tendo em conta a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) e do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH),
 - Tendo em conta o acórdão do TJUE, de 25 de janeiro de 2023, no processo T-163/21, *De Capitani/Conselho*¹³ (a seguir designado «acórdão *De Capitani/Conselho*»),
 - Tendo em conta o acórdão do TJUE, de 27 de novembro de 2019, no processo T-31/18, *Luisa Izuzquiza e Arne Semsrott/Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira*¹⁴ (a seguir designado «acórdão no processo T-31/18»);
 - Tendo em conta os relatórios da Comissão, do Conselho e do Parlamento de 2019, 2020 e 2021 sobre a execução do Regulamento (CE) n.º 1049/2001,
 - Tendo em conta o Regulamento (CE) n.º 1367/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de setembro de 2006, relativo à aplicação das disposições da Convenção de Aarhus sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente às instituições e órgãos comunitários¹⁵,
 - Tendo em conta o artigo 54.º do seu Regimento,
 - Tendo em conta o parecer da Comissão dos Assuntos Constitucionais,
 - Tendo em conta o relatório da Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos (A9-0179/2023),
- A. Considerando que o TUE prevê que «todos os cidadãos têm o direito de participar na vida democrática da União» e que as decisões devem ser tomadas de forma tão aberta e próxima dos cidadãos quanto possível¹⁶; que o TFUE prevê que as instituições, órgãos e organismos da União exerçam o seu trabalho da forma mais aberta possível e que os cidadãos e residentes tenham direito de acesso aos documentos¹⁷; que o direito de acesso aos documentos é um direito fundamental, protegido pela Carta dos Direitos Fundamentais da UE e pelos Tratados, que os cidadãos devem poder exercer de forma proativa, a fim de exercerem eficazmente o seu direito de escrutinar o trabalho e as

¹² Textos Aprovados, P9_TA(2023)0054.

¹³ Acórdão de 25 de janeiro de 2023, *De Capitani/Conselho*, T-163/21, EU:T:2023:15.

¹⁴ Tendo em conta o acórdão do TJUE, de 27 de novembro de 2019, T-31/18 *Luisa Izuzquiza e Arne Semsrott/Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira*, T-31/18, EU:T:2019:815.

¹⁵ JO L 264 de 25.9.2006, p. 13.

¹⁶ Artigo 10.º, n.º 3, do TUE, lido à luz do décimo terceiro considerando do seu preâmbulo, do seu artigo 1.º, n.º 2, e do seu artigo 9.º.

¹⁷ Artigo 15.º do TFUE.

atividades das instituições, órgãos e organismos da UE, em especial o processo legislativo; que o TJUE salientou reiteradamente a ligação entre o acesso a documentos e a democracia;

- B. Considerando que o Regulamento (CE) n.º 1049/2001 reconhece a especial importância de um acesso ainda mais amplo a documentos quando as instituições da UE agem no exercício dos seus poderes legislativos; que importa sublinhar, em especial, a necessidade de assegurar o acesso direto a documentos legislativos;
- C. Considerando que o TJUE salientou que o escrutínio público das informações sobre as medidas legislativas tomadas é uma condição prévia para o exercício dos direitos democráticos¹⁸; que o TJUE concluiu que a abertura sobre estas informações contribui para reforçar a democracia, permitindo que os cidadãos fiscalizem todas as informações que constituíram o fundamento de um ato legislativo; que o TJUE referiu explicitamente que a possibilidade, para os cidadãos, de conhecer os fundamentos dos atos legislativos é uma condição do exercício efetivo, por estes últimos, dos seus direitos democráticos;
- D. Considerando que a abertura e a boa governação no funcionamento da UE e no seu processo decisório são indispensáveis para criar confiança na União e assegurarão uma maior legitimidade, eficiência e responsabilização da administração perante os cidadãos; que o funcionamento da UE se baseia na democracia representativa; que as instituições, órgãos e organismos da UE devem zelar pelos mais elevados padrões de transparência, responsabilidade e integridade; que existe a necessidade de garantir métodos de escrutínio que combinem atividades de controlo democrático e de acompanhamento; que a abertura e a participação dos cidadãos e da sociedade civil na vida democrática da União são indispensáveis para a promoção da boa governação nas instituições da UE;
- E. Considerando que o acesso a informações exatas é crucial para evitar as informações erradas e combater as notícias falsas;
- F. Considerando que, no relatório sobre os resultados finais da Conferência sobre o Futuro da Europa, o plenário da conferência apelou à UE para que melhore a acessibilidade dos cidadãos às suas ações, reforçando a informação, a educação, a participação dos cidadãos e a transparência; que o plenário solicitou igualmente a melhoria do processo decisório da UE, a fim de assegurar a capacidade de ação da UE, tendo em conta os interesses de todos os Estados-Membros e garantindo um processo transparente e compreensível para os cidadãos; que existe um interesse público claro associado à divulgação de documentos legislativos, para que os cidadãos possam exercer eficazmente o seu direito de escrutinar o processo legislativo; que, nos termos do artigo 16.º, n.º 8, do TUE, são públicas as reuniões do Conselho em que este delibera e vote sobre um projeto de ato legislativo; que o facto de classificar na categoria «LIMITE» a maioria dos documentos preparatórios, no âmbito dos processos legislativos em curso, constitui uma restrição desproporcionada ao direito dos cidadãos de acederem a documentos legislativos; que a fim de permitir que os cidadãos exerçam plenamente o seu direito de acesso aos documentos, todos os documentos legislativos

¹⁸ Acórdão do TJUE de 1 de julho de 2008, *Reino da Suécia e Maurizio Turco/Conselho da União Europeia*, C-39/05 P e C-52/05, EU:C:2008:374; e acórdão do TJUE de 17 de outubro de 2013, *Conselho da União Europeia/Access Info Europe*, C-280/11P, EU:C:2013:671.

elaborados e/ou distribuídos nas instâncias preparatórias devem ser elencados num registo público de fácil utilização; que, de acordo com o TJUE, o acesso a documentos legislativos deve ser tão amplo quanto possível e a justificação para recusar o acesso tem de estar bem fundamentada, nomeadamente nos grupos de trabalho do Conselho¹⁹;

- G. Considerando que os princípios de abertura e de transparência devem reger não apenas o processo decisório, mas também a forma como um texto é redigido; que a transparência e o acesso aos documentos também devem ser garantidos no que toca ao modo como as políticas da UE são executadas, a todos os níveis, bem como à forma como os fundos da UE são utilizados;
- H. Considerando que as expectativas dos cidadãos no que toca à transparência, à eficiência e à responsabilização das instituições públicas, assim como as eventuais soluções técnicas, evoluíram nos últimos anos; que, a fim de refletir estes desenvolvimentos e aumentar a responsabilização e a eficiência, pode ser necessário fazer cumprir a aplicação da legislação em vigor e da jurisprudência do TJUE e do TEDH, adotar novas soluções e orientações técnicas e tomar medidas para acompanhar os progressos;
- I. Considerando que as principais preocupações suscitadas nos inquéritos encerrados pela Provedora de Justiça Europeia em 2021 foram a transparência na tomada de decisões, a responsabilidade e a recusa do acesso do público a informações e documentos (29 %), seguidas da cultura de serviço (26 %), da correta utilização do poder discricionário, incluindo em processos por infração (18 %), do respeito dos direitos processuais (12 %) e da violação dos direitos fundamentais (11 %)²⁰; que, segundo o relatório anual do Provedor de Justiça de 2021, a existência de «portas giratórias» continua a ser motivo de preocupação;
- J. Considerando que, no caso 1499/2021/SF²¹, a Provedora de Justiça considerou que a recusa do Conselho e da Comissão em conceder acesso público integral a documentos relacionados com negociações legislativas constituía um caso de má administração;
- K. Considerando que a revisão de 2021 do procedimento acelerado do Provedor de Justiça para o tratamento de queixas relativas ao acesso público a documentos mostrou uma redução significativa de dois terços nos prazos de tratamento de queixas ao Provedor de Justiça e um aumento do número de queixas relativas ao acesso a documentos²²;
- L. Considerando que, no caso 1499/2021/SF²³, a Provedora de Justiça considerou que a recusa do Conselho em conceder ao público acesso integral a documentos relacionados com negociações legislativas constituía um caso de má administração; que manter o público informado sobre a evolução dos processos legislativos é um requisito jurídico;

¹⁹ Acórdão *De Capitani/Conselho*.

²⁰ Provedor de Justiça Europeu, «[Relatório Anual de 2021](#)», 18 de maio de 2022, p. 31.

²¹ Provedor de Justiça Europeu, «[Decisão sobre a recusa do Conselho da União Europeia em conceder acesso público integral a documentos relacionados com as negociações sobre o projeto de “Regulamento Mercados Digitais”](#)», 27 de junho de 2022.

²² Provedor de Justiça Europeu, «[Relatório Anual de 2021](#)», 18 de maio de 2022.

²³ Provedor de Justiça Europeu, «[Decisão sobre a recusa do Conselho da União Europeia em conceder acesso público integral a documentos relacionados com as negociações sobre o projeto de “Regulamento Mercados Digitais”](#)», 27 de junho de 2022.

que o acesso aos documentos legislativos em tempo útil é crucial para que os cidadãos exerçam o seu direito, baseado nos Tratados, de participar na vida democrática da UE;

- M. Considerando que a resposta da União à crise da COVID-19 demonstrou a sua capacidade de ação, mas também a necessidade de maior transparência na União, nomeadamente a necessidade de adotar uma política mais eficaz em matéria de combate à desinformação, a fim de obter informações de melhor qualidade e mais exatas para os cidadãos europeus; que o «grupo de trabalho ad hoc» do Conselho sobre os certificados COVID-19 realizou os seus trabalhos sem transparência suficiente;
- N. Considerando que o Parlamento adotou, em dezembro de 2011, a sua posição em primeira leitura sobre a proposta de regulamento que altera o Regulamento (CE) n.º 1049/2001, apresentada pela Comissão; que as negociações sobre este regulamento estão num impasse desde 2012; que a UE assumiu várias novas responsabilidades desde a entrada em vigor do regulamento; que uma responsabilidade acrescida exige maior transparência, controlo democrático e responsabilização, a fim de manter a credibilidade, a legitimidade e a fiabilidade da UE aos olhos dos cidadãos;
- O. Considerando que, no acórdão *De Capitani/Conselho*, o TJUE deixou claro que o objetivo do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 é conceder ao público um direito de acesso o mais amplo possível, pelo que quaisquer exceções que derroguem este princípio têm de ser interpretadas e aplicadas de forma estrita; que, além disso, esclareceu que o artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 prevê, nomeadamente, uma exceção relativa ao acesso a documentos legislativos no caso de a sua divulgação prejudicar seriamente o processo decisório da instituição em questão; que, ao recusar o acesso a documentos invocando essa exceção, o Conselho tem de demonstrar que a divulgação dos documentos em causa prejudicaria, concreta e efetivamente, o seu processo decisório e que o risco desse prejuízo é razoavelmente previsível e não meramente hipotético;
- P. Considerando que, após o acórdão no processo T-131/18 ter sido decidido a favor da Frontex, o TJUE condenou duas pessoas a pagar 23 700 EUR à Frontex para a recuperação das suas custas judiciais, um montante que o TJUE reduziu posteriormente para 10 520 EUR; que, na sua decisão de 15 de dezembro de 2022 nos processos apensos 1261/2020 e 1361/2020²⁴, a Provedora de Justiça detetou má administração nas práticas recentes da Frontex em matéria de acesso a documentos, nomeadamente a sua recusa em comunicar por correio eletrónico com as pessoas que solicitam acesso a documentos; que estas práticas de levantar obstáculos técnicos ao acesso aos documentos e de recuperar custas judiciais excessivas junto dos queixosos têm um efeito dissuasor sobre os membros da sociedade que procuram aceder aos documentos da Frontex e podem contribuir para uma maior obscuridade, uma maior falta de transparência e mesmo uma total inacessibilidade aos documentos sobre as atividades da Frontex; que, na sua resolução de 21 de outubro de 2021²⁵ e no relatório do Grupo de

²⁴ Provedor de Justiça Europeu, «[Decisão sobre questões relacionadas com a forma como a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira \(Frontex\) comunica com os cidadãos no que diz respeito ao seu acesso ao portal de documentos](#)», 15 de dezembro de 2022.

²⁵ Resolução do Parlamento Europeu, de 21 de outubro de 2021, que contém as observações que constituem parte integrante da decisão sobre a quitação pela execução do orçamento da Agência da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira para o exercício de 2019 (Textos adotados, P9_TA(2021)0442).

Trabalho para o Escrutínio da Frontex, o Parlamento instou a Frontex a abster-se de tentar recuperar, junto dos requerentes, as custas (excessivamente elevadas) de advogados externos em processos judiciais relativo a pedidos de acesso à informação;

Desenvolvimentos recentes

1. Insiste em que as instituições da UE têm a obrigação de aplicar o artigo 15.º, n.º 3, do TFUE, em conformidade com os princípios democráticos, em particular os estabelecidos no artigo 10.º, n.º 3, do TUE e no artigo 42.º da Carta de Direitos Fundamentais da UE; recorda que o artigo 10.º, n.º 3, do TUE reconhece que «todos os cidadãos têm o direito de participar na vida democrática da União», realçando assim que as decisões devem ser tomadas de forma tão aberta e próxima dos cidadãos quanto possível; frisa que a transparência e o acesso mais amplo possível do público aos documentos são essenciais para garantir a responsabilização e o controlo democrático das instituições da UE, e que a confiança dos cidadãos na UE depende diretamente da transparência;
2. Observa que a Comissão recebe o maior número de pedidos iniciais de acesso público a documentos (7445 em 2019, 8001 em 2020, 8420 em 2021), seguida do Conselho (2567 em 2019, 2321 em 2020, 2083 em 2021) e do Parlamento (645 em 2019, 442 em 2020, 499 em 2021); reconhece que a taxa de resposta das instituições é, no geral, bastante positiva (com taxas de resposta, em 2019, de 78 % para a Comissão, 74,7 % para o Conselho e 93 % para o Parlamento; em 2020, de 81 % para a Comissão, 84,1 % para o Conselho e 93 % para o Parlamento; e, em 2021, de 73,7 % para a Comissão, 83,3 % para o Conselho e 95 % para o Parlamento); salienta, todavia, que atrasos regulares e recusas não fundamentadas de divulgar documentos, inclusive parcialmente, colocam em causa o direito dos cidadãos de escrutinar as instituições da UE; apela às instituições, órgãos e organismos da UE para que forneçam estatísticas sobre os atrasos na resposta aos pedidos de acesso; realça que, para a Comissão, os reexames das decisões iniciais estão atrasados em 85 % dos casos²⁶;
3. Manifesta preocupação com o recurso frequente às exceções previstas no artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 para recusar o acesso integral a documentos; reitera que uma instituição, órgão ou organismo que invoque uma das exceções ao acesso a documentos ao abrigo do referido artigo deve proceder a uma avaliação objetiva e individual, demonstrar que o risco para o interesse protegido está bem fundamentado, é previsível e não meramente hipotético, e justificar devidamente de que forma o acesso ao documento prejudicaria concreta e efetivamente o interesse protegido²⁷; insta as instituições, órgãos e organismos da UE a integrarem estas avaliações nas suas práticas de concessão de acesso a documentos; salienta que pode ser possível divulgar determinadas partes de um documento quando outras precisam de ser protegidas, tendo em conta o superior interesse público na divulgação, designadamente a necessidade de garantir a boa governação, a eficiência e a responsabilização perante os cidadãos, bem

²⁶ Provedor de Justiça Europeu, «[Ombudsman asks Commission to deal urgently with systemic delays in processing public access to documents requests](#)» (Provedora de Justiça solicita à Comissão que aborde com urgência os atrasos sistémicos no tratamento dos pedidos de acesso público a documentos), 28 de março de 2023.

²⁷ Acórdão do TJUE de 22 de março de 2018, *Emilio De Capitani/Parlamento Europeu*, T-540/15, EU:T:2018:167; acórdão do TJUE de 1 de julho de 2008, *Reino da Suécia e Maurizio Turco/Conselho da União Europeia*, C-39/05 P e C-52/05, EU:C:2008:374.

como uma participação mais estreita dos cidadãos no processo decisório; destaca a jurisprudência do TJUE²⁸ que reconhece o direito de acesso do público aos documentos dos grupos de trabalho do Conselho que atuam no contexto do processo legislativo; assinala, no entanto, que o acesso tem de ser ativamente solicitado²⁹; observa com preocupação que, entre os problemas comuns enfrentados pelos cidadãos nos pedidos de acesso a documentos, figuram a recusa de acesso por parte das instituições, órgãos ou organismos com base em argumentos pouco fundamentados e incoerências no tratamento de pedidos de acesso a documentos semelhantes; exorta as instituições da UE a desenvolverem boas práticas para permitir a aplicação e interpretação uniformes das disposições do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 e da jurisprudência pertinente do TJUE; insta ainda as agências da UE a aplicarem o Regulamento (CE) n.º 1049/2001 à sua política relativa ao acesso a documentos³⁰;

4. Recorda que, segundo a Provedora de Justiça Europeia, as restrições de acesso a documentos, sobretudo os de carácter legislativo, devem ser excepcionais e limitadas ao estritamente necessário; relembra ainda que qualquer decisão que negue o acesso público a documentos deve basear-se em exceções legais definidas de forma clara e rigorosa e ser acompanhada de uma justificação fundamentada e concreta que permita aos cidadãos compreenderem a recusa de acesso e utilizarem eficazmente as vias de recurso ao seu dispor; entende que uma abordagem mais proativa contribuiria para garantir uma transparência efetiva e evitar litígios jurídicos onerosos e complexos entre os cidadãos e as instituições;
5. Lamenta que o acesso ao aconselhamento prestado pelos serviços jurídicos das instituições, órgãos e organismos da UE seja demasiado limitado; salienta que, quando as instituições, órgãos e organismos solicitam aconselhamento jurídico e um aconselhamento claro, objetivo e abrangente, os seus interesses só podem ser protegidos através da limitação do acesso do público aos documentos se o risco de prejuízo para o processo decisório for razoavelmente previsível e não meramente hipotético e se o aconselhamento jurídico disser respeito a questões particularmente sensíveis; toma nota do acórdão do TJUE³¹ que declarou que o Regulamento (CE) n.º 1049/2001 impõe, em princípio, uma obrigação de divulgar os pareceres do Serviço Jurídico do Conselho respeitantes a qualquer processo legislativo; regista que, segundo o TJUE, o único motivo possível para recusar a proteção de um parecer jurídico emitido no âmbito do processo legislativo é a sensibilidade particular do conteúdo do parecer ou o seu âmbito particularmente vasto, que ultrapasse o contexto do processo legislativo; subscreve o parecer do TJUE de que, nesse caso, a instituição em causa é obrigada a facultar uma declaração circunstanciada dos motivos para tal recusa;
6. Assinala com grande apreensão que, em 2021, na sequência de um pedido de acesso público às mensagens de texto trocadas entre a Presidente da Comissão e o diretor executivo de uma empresa farmacêutica sobre a aquisição de vacinas contra a

²⁸ Acórdão *De Capitani/Conselho*.

²⁹ Acórdão *De Capitani/Conselho*.

³⁰ Becker, M., «[The European Commission Deletes Mass Amounts of Emails and Doesn't Archive Chats](#)» (Comissão Europeia elimina quantidades enormes de mensagens de correio eletrónico e não arquiva conversas instantâneas), *Der Spiegel*, 12 de novembro de 2021.

³¹ Acórdão do TJUE de 21 de abril de 2021, *Laurent Pech/Conselho da União Europeia*, T-252/19, EU:T:2021:203.

COVID-19, a Comissão se recusou a reconhecer que essas mensagens de texto se inseriam no âmbito da definição de «documento» ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1049/2001; observa que, embora a Comissão deva registar e pesquisar essas mensagens de texto, pode decidir não divulgá-las na íntegra se forem aplicáveis as exceções enumeradas no Regulamento (CE) n.º 1049/2001, nomeadamente o interesse comercial; recorda que o registo de um documento é uma consequência da sua existência e não uma condição prévia para a sua existência; toma nota da conclusão da Provedora de Justiça de existência de má administração por parte da Comissão neste caso³²; manifesta preocupação com o facto de a Comissão não dado seguimento à recomendação da Provedora de Justiça na sequência do seu inquérito, ou seja, realizar uma nova pesquisa para encontrar as mensagens de texto relevantes; solicita à Comissão que realize uma pesquisa completa sem mais demora; manifesta profunda preocupação com o facto de esta situação ter aumentado a distância entre os cidadãos e as instituições da UE;

7. Lamenta que a política interna da Comissão não inclua o registo de mensagens de texto, que considera serem «documentos efémeros» que não se destinam a conter informações importantes sobre as políticas, atividades e decisões da Comissão; faz notar, porém, que, na prática, mensagens de texto estão a ser usadas para esta finalidade; exorta a Comissão a alinhar as suas orientações internas sobre o registo de documentos com o Regulamento (CE) n.º 1049/2001 e a registar mensagens de texto relacionadas com as suas políticas, atividades e decisões; regista com interesse que se tornou prática corrente em vários Estados-Membros que os organismos públicos arquivem mensagens de texto relacionadas com as suas políticas, atividades e decisões, sob reserva das regras de acesso aos documentos;
8. Observa que a Comissão tem vindo a eliminar documentos, nomeadamente atas de reuniões à porta fechada, relatórios e documentos internos; manifesta a sua preocupação relativamente ao facto de tal prática ter levado ao desaparecimento de correspondência importante pertinente para decisões políticas; apela à Comissão para que garanta, por defeito, o registo e o arquivo sistemáticos de correspondência não privada relacionada com decisões políticas importantes;
9. Deplora a dificuldade do Parlamento em obter da Comissão informações completas e pormenorizadas sobre a aplicação e o cumprimento do direito da UE; lamenta a falta da publicação proativa de sínteses de informações atualizadas sobre os procedimentos mais recentes em todos os processos por infração específicos, especialmente aqueles em que as infrações estão pendentes há muito tempo, bem como a falta de informações sobre o diálogo informal «EU Pilot» entre a Comissão e os Estados-Membros sobre a aplicação do direito da UE antes de uma eventual infração; acredita que tal dificulta o escrutínio parlamentar e público; insta as instituições da UE a respeitarem o princípio da cooperação leal e a publicarem proativamente as referidas informações;
10. Lamenta que a Comissão não publique de forma proativa estatísticas que indiquem a eficácia das políticas da UE, em particular as relacionadas com a justiça e os assuntos internos, o que, em grande medida, dificulta o escrutínio público de políticas com um

³² Provedor de Justiça Europeu, «[Decisão sobre a recusa da Comissão Europeia em conceder o acesso público a mensagens de texto trocadas entre a Presidente da Comissão e o diretor executivo de uma empresa farmacêutica sobre a compra de uma vacina contra a COVID-19](#)», 16 de setembro de 2021;

impacto significativo nos direitos fundamentais; solicita à Comissão que publique proativamente essas estatísticas, a fim de demonstrar que as políticas são necessárias e proporcionadas para alcançar o objetivo a que se propõem;

11. Lamenta que os documentos oficiais sejam muitas vezes excessivamente classificados pelas instituições da UE; reitera a posição que assumiu em relatórios anteriores sobre o acesso aos documentos, segundo a qual devem ser estabelecidas regras claras e uniformes sobre a confidencialidade e a divulgação de documentos e deve ser criada uma autoridade independente da UE para controlar a aplicação dessas regras; deplora que a Comissão e o Conselho não tenham dado um seguimento exaustivo a esta questão;
12. Salaria que acordos internacionais têm força vinculativa e impacto na legislação da UE e sublinha a necessidade de as negociações serem transparentes para o Parlamento ao longo de todo o processo, nomeadamente garantindo o acesso dos deputados ao Parlamento Europeu aos documentos relevantes; recorda que, em conformidade com o artigo 218.º do TFUE, o Parlamento «é imediata e plenamente informado em todas as fases do processo»;
13. Constata que, de um total de 3586 documentos inscritos no registo, o Conselho classificou 1327 documentos legislativos como documentos «LIMITE» e que 839 destes foram tornados públicos mediante pedido³³; realça que o recurso excessivo à categoria «LIMITE» dificulta e atrasa seriamente o acesso dos cidadãos a documentos; insta o Conselho a rever as suas orientações para a classificação de documentos na categoria «LIMITE», com vista a garantir a publicação proativa por defeito e apenas usar a categoria «LIMITE» para casos excecionais devidamente justificados, e a reconsiderar essa restrição regularmente; lamenta o facto de o Conselho apresentar as informações disponíveis sobre documentos legislativos num registo incompleto e de difícil utilização;
14. Manifesta preocupação com as dificuldades no acesso a documentos de algumas agências da UE, o que impede os cidadãos e os deputados ao Parlamento Europeu de escrutinar eficazmente estas agências; defende que a divulgação de reuniões e interações entre agências da UE e terceiros é necessária para garantir uma maior transparência;
15. Regista a criação pela Frontex de um registo de documentos num sítio Web específico, bem como o facto de, no primeiro ano desde o seu lançamento em março de 2022, a Frontex ter carregado quase 2000 documentos no registo; lamenta, no entanto, que o registo contenha poucos documentos relacionados com a execução de operações conjuntas, que constituem a atividade principal da agência; frisa que o acesso público aos documentos da Frontex é necessário para compreender o trabalho da agência e deplora que, em 2020, menos de 5 % dos pedidos de acesso público a documentos tenham recebido acesso na íntegra, impedindo assim um escrutínio público eficaz; subscreve a recomendação da Provedora de Justiça, na sequência do seu inquérito de iniciativa própria 4/2021/MHZ, de que a agência deve adotar uma abordagem mais

³³ Projeto de vigésimo [relatório anual](#) do Conselho sobre a 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.

proativa em matéria de transparência, a fim de assegurar uma maior responsabilização pelas suas operações;

16. Manifesta profunda preocupação com o grande atraso no acesso dos deputados ao Parlamento Europeu ao relatório do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) sobre a má conduta de vários funcionários da Frontex, inclusive quadros superiores, no que diz respeito às suas atividades operacionais; expressa preocupação com o facto de o conselho de administração da Frontex e o OLAF não terem definido a propriedade do relatório e dos processos decisórios para a sua divulgação na sequência de pedidos dos deputados ao Parlamento Europeu e da Provedora de Justiça; sublinha que a decisão de não disponibilizar imediatamente o relatório do OLAF a todos os deputados ao Parlamento Europeu pode ser contrária à necessidade de escrutínio democrático da agência; solicita que as conclusões dos próximos relatórios do OLAF sobre a Frontex sejam disponibilizadas publicamente e preconiza o acesso imediato dos deputados ao Parlamento Europeu a esses relatórios adicionais quando estiverem concluídos, a fim de garantir o escrutínio da agência pelos deputados;
17. Manifesta profunda preocupação pelo facto de deputados, antigos deputados e pessoal do Parlamento Europeu estarem alegadamente envolvidos em atos de corrupção e branqueamento de capitais e terem alegadamente participado numa organização criminosa em troca de influência sobre as decisões do Parlamento; recorda a importância da transparência e do acesso a documentos na prevenção e na luta contra a corrupção e na garantia da responsabilização das pessoas que exercem funções públicas; faz notar que um nível de transparência elevado, nomeadamente o acesso a documentos, facilita o acompanhamento das atividades relacionadas com o processo decisório e pode ajudar a revelar atividades criminosas; recorda as recomendações formuladas nas suas resoluções de 15 de dezembro de 2022 e 16 de fevereiro de 2023 e solicita a sua rápida e plena aplicação;
18. Saúda o facto de a Comissão Especial sobre a Ingerência Estrangeira em Todos os Processos Democráticos na União Europeia, incluindo a Desinformação e o Reforço da Integridade, da Transparência e da Responsabilidade no Parlamento Europeu (INGE 2) ter sido incumbida de identificar potenciais falhas nas normas do Parlamento e de apresentar propostas de reformas destinadas a reforçar a confiança do público no Parlamento, protegendo simultaneamente o direito dos deputados a exercerem livremente os seus mandatos; solicita que as recomendações finais da INGE 2 sejam rapidamente aplicadas; reitera o seu apelo no sentido de introduzir um requisito obrigatório para que todos os deputados ao Parlamento Europeu, assistentes parlamentares acreditados, pessoal de grupos políticos e pessoal do Parlamento Europeu tornem públicas todas as reuniões programadas com pessoas externas ao Parlamento sempre que essas reuniões digam respeito a um relatório, um relatório de iniciativa ou a uma resolução do Parlamento Europeu;
19. Preconiza maior transparência no que respeita às candidaturas nacionais a financiamento da UE, à comunicação entre a Comissão e os Estados-Membros e à aplicação do financiamento da UE;
20. Lamenta profundamente que continue a não estar disponível uma panorâmica exaustiva e pública do financiamento da UE a países terceiros para facilitar a cooperação em

assuntos ligados à migração; insta a Comissão a assegurar uma maior transparência, nomeadamente facultando uma panorâmica clara de todos os instrumentos do orçamento da UE utilizados para financiar a cooperação com países terceiros no domínio da gestão da migração, mormente informações sobre montantes, objetivos e fontes de financiamento, bem como informações pormenorizadas sobre quaisquer outras medidas potenciais de apoio prestadas por agências da UE como a Frontex, de molde a garantir que o Parlamento e o público possam exercer um controlo da execução do orçamento da UE; exorta a Comissão a desenvolver e aplicar uma metodologia precisa para rastrear 10 % da despesa consagrada à migração e à deslocação forçada, de modo a garantir efetivamente os devidos níveis de transparência e responsabilização no que toca a tal despesa, conforme exigido pelo Regulamento (UE) 2021/947³⁴;

21. Saúda o TJUE por transmitir em direto no seu sítio Web a prolação dos seus acórdãos e a leitura das conclusões dos advogados-gerais, a fim de permitir aos cidadãos acompanhar as audiências nas mesmas condições como se estivessem fisicamente presentes; insta o TJUE a também transmitir em direto todas as audiências;
22. Salaria a importância de reforçar a transparência das decisões tomadas nos processos por infração; lamenta a falta de transparência no que se refere às notificações para cumprir e aos processos por infração instaurados contra Estados-Membros; solicita à Comissão que garanta a conformidade com o artigo 218.º do TFUE e disponibilize publicamente documentos relevantes, tais como documentos enviados aos Estados-Membros, relacionados com processos por infração;

Ponto da situação da legislação

23. Recorda que, na sequência da entrada em vigor do TUE e do TFUE, o direito de acesso a documentos diz respeito a todas as instituições, órgãos e organismos da UE³⁵; observa que, tendo em conta as obrigações de transparência reforçadas estabelecidas nos Tratados, nenhuma revisão do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 deve reduzir o atual nível de transparência; realça o papel crucial da jurisprudência pertinente para manter o regulamento atualizado com os desenvolvimentos atuais³⁶; salienta a necessidade de codificar a jurisprudência pertinente, reforçar ainda mais a transparência e assegurar a responsabilização na UE;
24. Recorda que não é o suporte em que um documento está armazenado ou o facto de estar registado que faz dele um documento de uma determinada instituição, mas sim o facto de o seu conteúdo dizer respeito a um assunto relacionado com uma política, uma atividade ou uma decisão da esfera de responsabilidade da instituição;

³⁴ Regulamento (UE) 2021/947 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de junho de 2021, que cria o Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional – Europa Global, e que altera e revoga a Decisão n.º 466/2014/UE do Parlamento Europeu e revoga o Regulamento (UE) 2017/1601 do Parlamento Europeu e do Conselho e o Regulamento (CE, Euratom) n.º 480/2009 do Conselho (JO L 209 de 14.6.2021, p. 1).

³⁵ Artigo 15.º, n.º 3, do TFUE.

³⁶ Ver, por exemplo, o acórdão do TJUE de 18 de julho de 2017, *Comissão Europeia/Patrick Breyer*, T-213/15, EU:C:2017:563; o acórdão do TJUE, de 1 de setembro de 2021, *Andrea Homoki/Comissão Europeia*, T-517/19, EU:T:2021:529, e o acórdão do TJUE de 21 de abril de 2021, *Laurent Pech/Conselho da União Europeia*, T-252/19, EU:T:2021:203.

Recomendações

25. Acolhe favoravelmente a intenção da Comissão de aumentar a transparência na UE assente na ideia de «transparência por defeito»; solicita encarecidamente à Comissão que não considere nenhuma proposta de revisão do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 que enfraqueça as normas de transparência e de acesso aos documentos; lamenta que as negociações estejam há muito num impasse e insta veementemente o Conselho e a Comissão a retomarem as negociações com as outras instituições com base nas propostas da Comissão de 2008 e 2011; observa que qualquer reforma terá de se debruçar sobre questões fundamentais como a extensão do âmbito do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 a todas as instituições, órgãos e organismos da UE, o âmbito dos motivos de recusa da concessão de acesso a documentos, a definição de «documento», o critério do interesse público, a transparência no processo legislativo, a oposição às isenções por categoria, bem como integrar a jurisprudência do TJUE e do TEDH e ter em conta os novos desenvolvimentos tecnológicos; apela às instituições da UE para que trabalhem de forma construtiva com o objetivo último de garantir que os cidadãos da UE possam exercer plenamente o seu direito de acesso aos documentos e, assim, desempenhar o seu papel de escrutínio das instituições, órgãos e organismos da UE;
26. Lamenta que o Parlamento tenha repetidamente recusado conceder acesso público a documentos, inclusive depois de esta prática ter sido classificada como má administração pela Provedora de Justiça, e solicita que a instituição dê um bom exemplo; solicita mais transparência, inclusivamente através de um melhor acesso a documentos, de molde a garantir o escrutínio público;
27. Saliencia, à luz dos recentes escândalos, os riscos associados às reuniões à porta fechada; lamenta profundamente que a Comissão, o Conselho e as agências e organismos da UE insistam com demasiada frequência na realização de reuniões à porta fechada sem uma justificação adequada; considera que os pedidos para realizar reuniões à porta fechada devem ser devidamente avaliados; preconiza a elaboração de normas e critérios claros que regulem os pedidos de sessões à porta fechada nas instituições da UE;
28. Insta a Comissão a ser mais transparente no que se refere aos contratos com terceiros; solicita à Comissão que seja mais proativa do que atualmente na publicação do maior número possível de informações sobre os processos de concurso;
29. Congratula-se com as recomendações práticas da Provedora de Justiça sobre a forma de registar mensagens instantâneas e de texto enviadas ou recebidas pelos membros do pessoal no exercício da sua atividade profissional³⁷; reconhece que as mensagens instantâneas e de texto relacionadas com o trabalho são «documentos» na aceção do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 relativo ao acesso do público aos documentos e convida as outras instituições, órgãos e organismos da UE a reconhecê-lo e a seguirem as recomendações da Provedora de Justiça em conformidade e a tornar público o seguimento dado a este assunto; insta as outras instituições, órgãos e organismos da UE

³⁷ Provedor de Justiça Europeu, «[Closing note on the strategic initiative on how EU institutions, bodies, offices and agencies record text and instant messages sent/received by staff members in their professional capacity](#)» (Nota de encerramento da iniciativa estratégica sobre a forma como as instituições, órgãos e organismos da UE registam mensagens de texto e instantâneas enviadas ou recebidas pelos membros do pessoal no exercício da sua profissão), 13 de julho de 2022;

a utilizarem uma interpretação ampla do conceito de «documento», o que é particularmente importante numa sociedade da informação e no contexto de novas formas de comunicação que estão a ser utilizadas para debater matérias relacionadas com as políticas, atividades e decisões;

30. Acolhe favoravelmente as orientações da Provedora de Justiça de 2021, destinadas à administração da UE, sobre políticas e práticas para dar efeito ao direito de acesso aos documentos e melhorar os procedimentos internos para tornar o processo fácil e transparente para os cidadãos, nomeadamente informações sobre a forma de apresentar um pedido de acesso aos documentos, o procedimento seguido pelas instituições no tratamento dos pedidos e as vias de recurso³⁸; insta as instituições, órgãos e organismos da UE a utilizarem estas orientações como base para os seus procedimentos de acesso aos documentos;
31. Encoraja as instituições, órgãos e organismos da UE a fornecerem orientações nos seus sítios Web sobre o que deve ser incluído num pedido de documentos ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1049/2001, a fim de simplificar o tratamento dos pedidos;
32. Salaria que a transparência e o pleno acesso aos documentos detidos pelas instituições devem ser a regra e que as exceções a essa regra devem ser estritamente interpretadas, tendo em conta o superior interesse público na divulgação; insta todas as instituições, órgãos e organismos da UE a publicarem documentos de forma proativa nos seus sítios Web e a tornarem a pesquisa desses documentos fácil para os cidadãos, a fim de permitir o escrutínio público; sublinha que a falta de conhecimento sobre a existência efetiva de documentos pode impedir os cidadãos de exercerem o seu direito de solicitar acesso; salienta que a garantia de que os cidadãos possam compreender, acompanhar de perto e participar no processo legislativo é uma exigência dos Tratados e da Carta dos Direitos Fundamentais da UE e uma condição prévia fundamental para o controlo democrático e a democracia em geral; sublinha que, de acordo com o TJUE³⁹, os cidadãos devem também poder acompanhar de perto o processo decisório nas instâncias preparatórias envolvidas nos processos legislativos e ter acesso a todas as informações pertinentes; exorta as instituições, órgãos e organismos da UE a adotarem uma política de «transparência desde a conceção» e a publicarem, de forma proativa, documentos relacionados com dossiês legislativos, nomeadamente documentos que integrem ou estejam relacionados com processos legislativos, num prazo razoável e de forma convivial e acessível, bem como a publicarem queixas contra recusas de acesso a documentos; acredita que os documentos dos trilogos, como as ordens de trabalhos, os resumos dos resultados, as atas e as abordagens gerais no Conselho, dizem respeito a processos legislativos, devendo ser tratados como documentos legislativos; exorta as instituições da UE a respeitarem plenamente o acórdão do TJUE no processo T-540/15⁴⁰ sobre o acesso aos documentos dos trilogos; apela às instituições da UE, em particular o Conselho, para que melhorem as suas regras e procedimentos em matéria de transparência legislativa, nomeadamente no que diz respeito à acessibilidade e classificação dos documentos legislativos; reitera o seu apelo à Frontex para que

³⁸ Provedor de Justiça Europeu, «[A short guide for the EU administration on policies and practices to give effect to the right of public access to documents](#)» (Breve guia para a administração da UE sobre políticas e práticas para dar efeito ao direito de acesso público a documentos), 27 de outubro de 2021;

³⁹ Acórdão *De Capitani/Conselho*.

⁴⁰ Acórdão do TJUE de 22 de março de 2018, *Emilio De Capitani/Parlamento Europeu*, T-540/15, EU:T:2018:167;

ponha imediatamente termo à sua prática de exigir que os requerentes cubram as custas de advogados externos em processos judiciais relacionados com pedidos de acesso a informações⁴¹;

33. Congratula-se com as novas medidas de transparência tomadas pelo Conselho em 2020, na sequência das recomendações dos inquéritos da Provedora de Justiça sobre a transparência legislativa no Conselho e sobre a transparência dos trólogos⁴², que visam alargar a divulgação proativa de documentos legislativos, incluindo os relatórios intercalares sobre as negociações de propostas legislativas e o mandato conferido ao Conselho para as negociações com o Parlamento Europeu, e garantir que a classificação «LIMITE» seja aplicada apenas de forma limitada a esses documentos, limitando tanto o número de documentos que podem ostentar a classificação como o período de validade da mesma; lamenta que ainda subsistam diferenças entre as presidências no que se refere às práticas de publicação proativa de documentos; insiste em que a publicação sistemática do mandato para encetar as negociações em trólogo e da posição final do Conselho que aprova o resultado das negociações é o mínimo indispensável e que, a fim de refletir a transparência do Parlamento nas negociações legislativas, o Conselho deve também registar sistematicamente os nomes dos Estados-Membros que exprimem uma posição no Conselho; solicita a elaboração de orientações vinculativas permanentes para todas as presidências, com base na iniciativa da Presidência finlandesa;
34. Exorta o Conselho a publicar proativamente os seus contactos com representantes de grupos de interesses; solicita ao Conselho que relance o diálogo com os Estados-Membros e o Secretariado-Geral sobre medidas destinadas a melhorar a coerência, a normalização e a clareza da gestão de documentos no Conselho; frisa a necessidade de o Conselho publicar os documentos em tempo útil;
35. Congratula-se com a intenção da Comissão de elaborar novas orientações internas sobre transparência e acesso aos documentos e convida outras instituições a seguirem esta iniciativa; incentiva a Comissão a certificar-se de que as orientações implicam uma política de «transparência desde a conceção» e refletem a jurisprudência pertinente e as recomendações da Provedora de Justiça dos últimos anos⁴³;
36. Insta a Comissão e as outras instituições, órgãos e organismos da UE a serem mais proativos na publicação de documentos e de estatísticas sobre a forma como tratam os pedidos de acesso a documentos, uma vez que tais informações contribuiriam para avaliar a abordagem proativa das instituições no que toca ao acesso aos documentos;

⁴¹ Decisão (UE, Euratom) 2021/1613 do Parlamento Europeu, de 28 de abril de 2021, sobre a quitação pela execução do orçamento da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira para o exercício de 2019 (JO L 340 de 24.9.2021, p. 324).

⁴² Provedor de Justiça Europeu, «[Ombudsman welcomes steps to make EU law making more accessible to the public](#)» (Provedora de Justiça congratula-se com as medidas destinadas a tornar a legislação da UE mais acessível ao público), 16 de julho de 2020.

⁴³ Ver, por exemplo, a decisão da Provedora de Justiça Europeia no [caso 2142/2018/EWM](#) sobre a recusa da Comissão Europeia em conceder acesso a posições dos Estados-Membros sobre um documento de orientação relativo à avaliação dos riscos dos pesticidas para as abelhas; o acórdão do TJUE de 14 de setembro de 2022, *Pollinis France/Comissão Europeia*, T-371/20 e T-554/20, EU:T:2022:556, e o acórdão do TJUE de 22 de março de 2018, *Emilio De Capitani/Parlamento Europeu*, T-540/15, EU:T:2018:167.

37. Reitera o seu apelo urgente às instituições da UE para que acelerem os seus trabalhos sobre a criação de uma base de dados comum de fácil utilização sobre o ponto da situação dos dossiês legislativos (Base de Dados Legislativa Conjunta), conforme acordado no Acordo Interinstitucional «Legislar melhor»⁴⁴ de 2016, a fim de garantir uma maior transparência; salienta que os documentos tornados públicos devem ser publicados num formato que permita a sua pesquisa e leitura automática;
38. Insta todas as instituições da UE a garantirem que todos os documentos oficiais são sistematicamente facultados num formato aberto, convivial e de leitura automática, o que é particularmente essencial para dados numéricos e financeiros, e a garantirem o mesmo formato para documentos publicados no passado; preconiza a alteração do artigo 122.º, n.º 3, do seu Regimento, a fim de assegurar a disponibilização de dados num formato aberto e de leitura automática; convida todas as instituições da UE a ponderarem aumentar o número de documentos e de categorias de documentos que disponibilizam diretamente nos seus registos públicos e a melhorarem a facilidade de localização e a acessibilidade dos documentos nas suas páginas da Internet; é de opinião que as categorias de documentos que devem ser tornadas diretamente acessíveis através do registo público do Parlamento devem incluir documentos legislativos preparatórios, independentemente de serem elaborados apenas pelo Parlamento ou em conjunto com as outras instituições, tais como documentos dos trólogos políticos e técnicos, nomeadamente todas as versões do documento conjunto com múltiplas colunas referido no Código de Conduta para a negociação do processo legislativo ordinário, sob reserva das exceções previstas no Regulamento (CE) n.º 1049/2001 e na jurisprudência do Tribunal Geral e do Tribunal de Justiça;
39. Considera que a forma atual de consultar o histórico de voto dos deputados ao Parlamento Europeu, a saber, por meio de ficheiros em formato PDF que abrangem centenas de votos no sítio Web do Parlamento, não é intuitiva e não contribui para a transparência; insta a Mesa do Parlamento a desenvolver um sistema convivial no qual, para cada voto nominal, o texto votado e os resultados da votação por grupo e por deputado sejam visíveis; solicita que os resultados das votações nominais, os dados relativos à presença dos deputados e o texto submetido a votação sejam disponibilizados em formatos de leitura automática;
40. Recorda que um pedido de acesso a um documento deve ser prontamente tratado⁴⁵; regista com grande preocupação que a Provedora de Justiça recebe muitas queixas dos cidadãos sobre atrasos extremos na obtenção de acesso aos documentos solicitados; apoia a opinião da Provedora de Justiça de que um atraso no acesso significa, de facto, a sua recusa e que os processos administrativos devem ser otimizados para garantir que os cidadãos tenham acesso aos documentos em tempo útil; insta as instituições, órgãos e organismos da UE a assegurarem o cumprimento dos prazos, a disponibilizarem mais dados sobre o cumprimento dos prazos e a fornecerem explicações aos requerentes sobre as razões do incumprimento dos prazos; solicita, além disso, à Comissão que adote medidas para garantir o cumprimento dos prazos por parte de outras instituições

⁴⁴ Acordo Interinstitucional entre o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia sobre legislar melhor (JO L 123 de 12.5.2016, p. 1).

⁴⁵ Regulamento (CE) n.º 1049/2001, artigo 7.º.

da UE; realça que a publicação proativa de documentos no registo é a melhor solução para diminuir a quantidade de pedidos de acesso a documentos e evitar atrasos;

41. Sublinha que a pandemia e a adaptação dos métodos de trabalho das instituições da UE provocaram atrasos no tratamento dos pedidos de acesso a documentos; insiste no facto de que é indispensável que as instituições criem mecanismos que permitam garantir a manutenção do mais elevado nível de transparência e de acesso aos documentos, inclusive em caso de crise;
42. Regista com preocupação que, atualmente, os cidadãos só podem contestar a recusa de acesso a um documento ou a ausência de resposta em tempo útil devido ao incumprimento dos prazos através da apresentação de uma queixa ao Provedor de Justiça, cujas recomendações não são, infelizmente, juridicamente vinculativas, ou interpondo um recurso contra a instituição em causa junto do TJUE, o que constitui um processo muito moroso e dispendioso, cujo resultado não pode ser garantido, e impõe um ónus excessivo, criando um efeito dissuasor nos cidadãos que pretendam contestar uma decisão de recusa (parcial) de acesso; salienta que isto significa, na prática, que não existe um recurso efetivo contra uma decisão negativa sobre um pedido de acesso a documentos; solicita, no entanto, às instituições da UE que dêem um seguimento cabal e célere às decisões e recomendações do Provedor de Justiça; insta as instituições, órgãos e organismos da UE a adotarem procedimentos mais céleres, acessíveis e simplificados para o tratamento de queixas sobre recusas de acesso e medidas destinadas a garantir que os cidadãos podem contestar decisões sempre que necessário; recomenda, neste contexto, a nomeação de altos funcionários ou peritos independentes com capacidade para examinar, sem demora injustificada, os recursos relativos a pedidos de acesso a documentos; realça que a cobrança de elevadas custas judiciais à sociedade civil tem um efeito inibidor no acesso da sociedade civil à justiça no que respeita ao acesso aos documentos, um direito fundamental consagrado no artigo 42.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE, e prejudica o direito da sociedade civil a um recurso efetivo nos termos do artigo 47.º da Carta;
 - o
 - o o
43. Encarrega a sua Presidente de transmitir a presente resolução ao Conselho e à Comissão.

27.3.2023

PARECER DA COMISSÃO DOS ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS

dirigido à Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos

sobre o acesso do público aos documentos - Relatório anual para os anos 2019-2021
(2022/2015(INI))

Relatora de parecer: Miapetra Kumpula-Natri

SUGESTÕES

A Comissão dos Assuntos Constitucionais insta a Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos, competente quanto à matéria de fundo, a incorporar as seguintes sugestões na proposta de resolução que aprovar:

- A. Considerando que a transparência e a abertura do processo de tomada de decisões são princípios democráticos consagrados nos Tratados da UE; que a transparência, a integridade e a responsabilização, que são condições prévias para a confiança dos cidadãos nas instituições da UE, contribuem de forma crucial para a luta contra a corrupção e a má administração; que o Parlamento apelou à criação de um organismo de ética ambicioso na sua Resolução, de 16 de setembro de 2021, sobre o reforço da transparência e da integridade nas instituições da UE através da criação de um organismo de ética independente da UE¹;
- B. Considerando que o artigo 15.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, inserido pelo Tratado de Lisboa, alarga o âmbito da obrigação de transparência a todas as instituições, órgãos e organismos, enquanto o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), o Banco Central Europeu e o Banco Europeu de Investimento apenas estão abrangidos por esta obrigação aquando do exercício das suas funções administrativas; que, nas suas propostas e medidas em matéria de tomada de decisões, a Conferência sobre o Futuro da Europa incluiu a garantia de um direito mais amplo de acesso aos documentos;
- C. Considerando que o Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, que rege o acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão² se destina a conferir ao público o acesso mais amplo possível aos documentos das instituições, a fim de permitir que exerça efetivamente o seu direito de escrutinar o trabalho e as atividades das instituições da UE; que, à luz deste direito e da jurisprudência recente, quaisquer exceções devem ser avaliadas, interpretadas e aplicadas caso a caso de forma rigorosa; que as instituições têm a obrigação de demonstrar de que forma a divulgação prejudicaria concreta e

¹ JO C 117 de 11.3.2022, p. 159.

² JO L 145 de 31.5.2001, p. 43.

efetivamente os interesses protegidos pelas exceções;

- D. Considerando que, em 2021, a razão mais frequente para a recusa de acesso aos documentos pelo Conselho foi a proteção do seu processo decisório, que ocorreu em 223 casos; que, dos 1 327 documentos legislativos classificados na categoria «LIMITE», 839 acabaram por ser tornados públicos a pedido, o que demonstra que a categoria «LIMITE» é utilizada de forma excessiva e não é suficientemente revista pelo Conselho, a fim de tornar os documentos públicos e aumentar a transparência;
1. Insiste em que as instituições da UE têm a obrigação de aplicar o artigo 15.º, n.º 3, do TFUE, em conformidade com os princípios democráticos, em particular os estabelecidos no artigo 10.º, n.º 3, do Tratado da União Europeia e no artigo 42.º da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia; realça que a transparência é fundamental para garantir a responsabilização e o escrutínio democrático das instituições da UE; salienta que as instituições da UE devem trabalhar o mais próximo possível dos cidadãos e que o acesso aos documentos é um instrumento fundamental para garantir a confiança dos cidadãos na União;
 2. Salienta a necessidade de garantir que os cidadãos sejam capazes de acompanhar e compreender o processo de tomada de decisão, bem como de nele participar, a fim de os aproximar deste processo; salienta que, para exercer o seu direito consagrado no artigo 15.º, n.º 3, do TFUE, os cidadãos devem ter acesso aos documentos das instituições da UE em todas as línguas oficiais da União; insta todas as instituições da UE a garantirem que os documentos solicitados sejam transmitidos na língua oficial da UE escolhida pelo requerente;
 3. Lamenta que as instituições da UE ainda não cumpram integralmente o Regulamento (CE) n.º 1049/2001 e que este regulamento ainda não tenha sido atualizado em conformidade com as novas disposições em matéria de transparência previstas no Tratado de Lisboa; salienta que qualquer atualização do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 deve assegurar que o seu âmbito de aplicação seja alargado a todas as instituições, órgãos e organismos da UE, em conformidade com o artigo 15.º, n.º 3, do TFUE, integrar fielmente os princípios estabelecidos pela jurisprudência e adaptar o regulamento à evolução tecnológica, com o objetivo último de melhorar e proporcionar um acesso mais amplo aos documentos da UE, bem como reforçar a transparência e a responsabilização em consonância com a evolução social, cultural e política; insta o Conselho a desbloquear a reformulação de 2008 do Regulamento (CE) n.º 1049/2001;
 4. Realça que uma maior transparência no processo de decisão da União é o resultado do desenvolvimento democrático e da cultura de participação; recorda que é necessário um quadro equilibrado que salvaguarde os interesses da União e que seja coerente para todas as instituições;
 5. Insta todas as instituições da UE a garantirem que todos os documentos oficiais sejam sistematicamente disponibilizados num formato aberto, convivial e legível por máquina, o que é particularmente essencial para dados numéricos ou financeiros, em particular se disserem respeito à aplicação das políticas da União; solicita a todas as instituições da UE que também disponibilizem dados num formato aberto e legível por máquina, se esses dados ainda não tiverem sido publicados nesse formato e se elas dispuserem dos

mesmos nesse formato; insta todas as instituições da UE a ponderarem aumentar o número de documentos e de categorias de documentos que disponibilizam diretamente nos seus registos públicos e a melhorarem a facilidade de localização e a acessibilidade dos documentos nas suas páginas da Internet;

6. Compromete-se a assegurar que os documentos do Parlamento sejam facilmente acessíveis, independentemente do seu suporte, a todos os cidadãos, incluindo a pessoas cegas e com baixa visão; apela, em particular, à alteração do artigo 122.º, n.º 3, do Regimento, a fim de assegurar a disponibilização de documentos num formato aberto, convivial e legível por máquina;
7. Apela à disponibilização de um sistema de fácil utilização no sítio Web do Parlamento que permita filtrar por grupo político e por deputado os resultados da votação nominal, associados ao texto submetido a votação; solicita, ademais, que os resultados das votações nominais, os dados relativos à presença dos deputados e o texto submetido a votação sejam disponibilizados em formatos legíveis por máquina;
8. Insiste em que todas as instituições da UE, que participam nos trólogos, tornem os documentos legislativos diretamente acessíveis em conformidade com o artigo 12.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001, ou seja, os documentos elaborados ou recebidos no âmbito de procedimentos de adoção de atos juridicamente vinculativos nos ou para os Estados Membros, a não ser que a sua divulgação prejudique seriamente o processo de tomada de decisão; salienta a importância do recente acórdão no processo T-163/21 sobre o acesso aos documentos legislativos dos grupos de trabalho do Conselho³, no qual o TJUE conclui que o acesso aos documentos legislativos deve ser o mais amplo possível e que as exceções só podem ser aplicadas se o acesso a esses documentos prejudicar gravemente, de forma concreta, efetiva e não hipotética, as possibilidades de chegar a um acordo sobre a proposta legislativa em questão; insta o Conselho a respeitar plenamente este acórdão; exorta todas as instituições da UE a respeitarem plenamente o acórdão do TJUE no processo T-540/15 sobre o acesso aos documentos dos trólogos⁴;
9. Considera que as categorias de documentos que devem ser tornadas diretamente acessíveis através do registo público do Parlamento incluem documentos legislativos preparatórios, independentemente de serem elaborados apenas pelo Parlamento ou em conjunto com as outras instituições, tais como documentos dos trólogos políticos e técnicos, nomeadamente todas as versões do documento conjunto com múltiplas colunas referido no Código de Conduta para a negociação do processo legislativo ordinário, sob reserva das exceções previstas no Regulamento (CE) n.º 1049/2001 e na jurisprudência do Tribunal Geral e do Tribunal de Justiça; insiste em que a publicação sistemática do mandato para iniciar as negociações dos trólogos e da posição final do Conselho que aprova o resultado das negociações é o mínimo indispensável e que, a fim de refletir a transparência do Parlamento nas negociações legislativas, o Conselho deve também registar sistematicamente o nome dos Estados-Membros que expressam as suas posições no Conselho;
10. Lamenta que o Conselho se recuse sistematicamente a conceder acesso aos seus documentos internos sob o pretexto de proteger o seu processo decisório; recorda que o

³ Acórdão de 25 de janeiro de 2023, *Emilio De Capitani/Conselho*, T-163/21, ECLI:EU:T:2023:15.

⁴ Acórdão de 22 de março de 2018, *Emilio De Capitani/Parlamento Europeu*, T-540/15, ECLI: EU:T:2018:167.

Conselho, tal como qualquer outra instituição, tem a obrigação de demonstrar de que forma o acesso a um documento prejudicaria um interesse legítimo protegido por uma exceção, bem como de explicar por que razão considera este prejuízo suficientemente substancial para se sobrepor ao interesse público na divulgação; salienta que a falta de transparência afeta tanto o escrutínio público como a cooperação com as outras instituições, nomeadamente com o Parlamento;

11. Insiste em que o Conselho deve melhorar as suas regras e procedimentos em matéria de transparência legislativa, incluindo a acessibilidade e a classificação dos documentos legislativos, com o objetivo de trabalhar respeitando o mais possível o princípio da abertura; insta o Conselho a seguir a recomendação da Provedora de Justiça, reduzindo substancialmente o número de documentos legislativos classificados na categoria «LIMITE» e a rever regularmente essa classificação;
12. Recorda que o TJUE observou que é precisamente a transparência em matéria de aconselhamento jurídico que contribui para conferir maior legitimidade às instituições aos olhos dos cidadãos europeus e, ao permitir que as divergências entre diferentes pontos de vista sejam abertamente debatidas⁵, para aumentar a sua confiança nelas;
13. Sublinha que o Provedor de Justiça Europeu desempenha um papel importante na facilitação do acesso dos cidadãos aos documentos, em particular quando o acesso foi parcial ou totalmente recusado por uma instituição ou um organismo da UE, e congratula-se com o procedimento acelerado de tratamento das queixas relativas ao acesso aos documentos, que pode resultar numa recomendação à instituição em causa sobre a divulgação total ou parcial do(s) documento(s) solicitado(s).
14. Recorda que um escândalo de corrupção como o que afeta as instituições da UE pode aumentar o interesse dos cidadãos e das organizações no acesso aos documentos; insta as instituições a darem prioridade à transparência e a evitarem práticas opacas;
15. Salienta que a pandemia e a adaptação dos métodos de trabalho das instituições podem ter atrasado a tramitação dos pedidos de acesso aos documentos; realça a necessidade de as instituições criarem mecanismos para assegurar a manutenção do mais elevado nível de transparência e de acesso aos documentos, mesmo em situação de crise;
16. Regista que, em 2021, a Comissão recusou autorizar o pedido de uma jornalista que pretendia aceder a mensagens de texto trocadas entre a presidente da Comissão e o diretor executivo de uma empresa farmacêutica sobre a aquisição de vacinas contra a COVID-19; lamenta a má administração por parte da Comissão neste caso, tal como exposto nas conclusões da Provedora de Justiça; congratula-se com as recomendações práticas da Provedora de Justiça sobre a forma de registar mensagens instantâneas e de texto enviadas ou recebidas pelos membros do pessoal no exercício da sua atividade profissional e exorta a Comissão a aplicar estas recomendações; insiste numa interpretação ampla do conceito de «documento», que inclua este tipo de mensagens instantâneas e de texto relacionadas com o trabalho; recorda que as mensagens de texto são consideradas documentos no âmbito do Regulamento (CE) n.º 1049/2001, independentemente dos critérios de registo utilizados pela Comissão ou por qualquer

⁵ Acórdão de 4 de setembro de 2018, *ClientEarth/Comissão*, C-57/16 P, EU:C:2018:660.

outra instituição, órgão ou organismo da UE;

17. Salaria que os cidadãos europeus, enquanto contribuintes, têm um interesse legítimo em saber como são utilizados os fundos da UE; lamenta, a este respeito, que a notificação escrita enviada à Hungria no contexto da aplicação do artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092 não tenha sido tornada pública pelo facto de serem aplicáveis as exceções previstas no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), parágrafo 4, no artigo 4.º, n.º 2, parágrafos 2 e 3, e no artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 relativo, nomeadamente, à proteção do interesse público da União, à proteção dos processos judiciais e dos pareceres jurídicos, aos objetivos das atividades de inspeção, de investigação e de auditoria;
18. Recorda a proposta n.º 39 da Conferência sobre o Futuro da Europa, que pede para assegurar um processo de tomada de decisão transparente, permitindo que observadores independentes dos cidadãos acompanhem de perto o processo de tomada de decisões, garantindo um direito mais amplo de acesso aos documentos, e desenvolvendo, nesta base, laços mais fortes e um diálogo reforçado entre os cidadãos e as instituições da UE;

**INFORMAÇÕES SOBRE A APROVAÇÃO
NA COMISSÃO ENCARREGADA DE EMITIR PARECER**

Data de aprovação	22.3.2023
Resultado da votação final	+: 23 -: 2 0: 0
Deputados presentes no momento da votação final	Gerolf Annemans, Gabriele Bischoff, Damian Boeselager, Leila Chaibi, Włodzimierz Cimoszewicz, Gwendoline Delbos-Corfield, Salvatore De Meo, Charles Goerens, Sandro Gozi, Zdzisław Krasnodębski, Victor Negrescu, Max Orville, Paulo Rangel, Domènec Ruiz Devesa, Jacek Saryusz-Wolski, Pedro Silva Pereira, Sven Simon, Rainer Wieland
Suplentes presentes no momento da votação final	Gunnar Beck, Pascal Durand, Othmar Karas, Gilles Lebreton, Maite Pagazaurtundúa
Suplentes (art. 209.º, n.º 7) presentes no momento da votação final	François-Xavier Bellamy, Javier Zarzalejos

**VOTAÇÃO NOMINAL FINAL
NA COMISSÃO ENCARREGADA DE EMITIR PARECER**

23	+
ID	Gerolf Annemans, Gunnar Beck, Gilles Lebreton
PPE	François-Xavier Bellamy, Salvatore De Meo, Othmar Karas, Paulo Rangel, Sven Simon, Rainer Wieland, Javier Zarzalejos
Renew	Charles Goerens, Sandro Gozi, Max Orville, Maite Pagazaurtundúa
S&D	Gabriele Bischoff, Włodzimierz Cimoszewicz, Pascal Durand, Victor Negrescu, Domènec Ruiz Devesa, Pedro Silva Pereira
The Left	Leila Chaibi
Verts/ALE	Damian Boeselager, Gwendoline Delbos-Corfield

2	-
ECR	Zdzisław Krasnodębski, Jacek Saryusz-Wolski

0	0

Legenda dos símbolos utilizados:

+ : votos a favor

- : votos contra

0 : abstenções

**INFORMAÇÕES SOBRE A APROVAÇÃO
NA COMISSÃO COMPETENTE QUANTO À MATÉRIA DE FUNDO**

Data de aprovação	26.4.2023
Resultado da votação final	+: 51 -: 1 0: 1
Deputados presentes no momento da votação final	Abir Al-Sahlani, Malik Azmani, Pietro Bartolo, Theresa Bielowski, Vasile Blaga, Ioan-Rareş Bogdan, Patrick Breyer, Saskia Bricmont, Annika Bruna, Patricia Chagnon, Caterina Chinnici, Clare Daly, Anna Júlia Donáth, Lena Düpont, Lucia Ďuriš Nicholsonová, Cornelia Ernst, Maria Grapini, Sylvie Guillaume, Evin Incir, Sophia in 't Veld, Marina Kaljurand, Fabienne Keller, Moritz Körner, Alice Kuhnke, Jeroen Lenaers, Juan Fernando López Aguilar, Lukas Mandl, Erik Marquardt, Javier Moreno Sánchez, Maite Pagazaurtundúa, Paulo Rangel, Diana Riba i Giner, Isabel Santos, Birgit Sippel, Sara Skytvedal, Ramona Strugariu, Annalisa Tardino, Yana Toom, Milan Uhrík, Elissavet Vozemberg-Vrionidi, Jadwiga Wiśniewska, Elena Yoncheva, Javier Zarzalejos
Suplentes presentes no momento da votação final	Delara Burkhardt, Susanna Ceccardi, Gwendoline Delbos-Corfield, Beata Kempa, Philippe Olivier, Anne-Sophie Pelletier, Tom Vandenkendelaere, Charlie Weimers
Suplentes (art. 209.º, n.º 7) presentes no momento da votação final	Ladislav Ilčić, Adam Jarubas

VOTAÇÃO NOMINAL FINAL
NA COMISSÃO COMPETENTE QUANTO À MATÉRIA DE FUNDO

51	+
ECR	Ladislav Ilčić, Beata Kempa, Jadwiga Wiśniewska
ID	Annika Bruna, Susanna Ceccardi, Patricia Chagnon, Philippe Olivier, Annalisa Tardino
PPE	Vasile Blaga, Ioan-Rareş Bogdan, Lena Düpont, Adam Jarubas, Jeroen Lenaers, Lukas Mandl, Paulo Rangel, Sara Skytvedal, Tom Vandenkendelaere, Elissavet Vozemberg-Vrionidi, Javier Zarzalejos
Renew	Abir Al-Sahlani, Malik Azmani, Anna Júlia Donáth, Lucia Ďuriš Nicholsonová, Sophia in 't Veld, Fabienne Keller, Moritz Körner, Maite Pagazaurtundúa, Ramona Strugariu, Yana Toom
S&D	Pietro Bartolo, Theresa Bielowski, Delara Burkhardt, Caterina Chinnici, Maria Grapini, Sylvie Guillaume, Evin Incir, Marina Kaljurand, Juan Fernando López Aguilar, Javier Moreno Sánchez, Isabel Santos, Birgit Sippel, Elena Yoncheva
The Left	Clare Daly, Cornelia Ernst, Anne-Sophie Pelletier
Verts/ALE	Patrick Breyer, Saskia Briemont, Gwendoline Delbos-Corfield, Alice Kuhnke, Erik Marquardt, Diana Riba i Giner

1	-
NI	Milan Uhrík

1	0
ECR	Charlie Weimers

Legenda dos símbolos utilizados:

+ : votos a favor

- : votos contra

0 : abstenções