

ACERCA DA POLÍTICA DE ACESSO AOS DOCUMENTOS DA UNIÃO EUROPEIA*

Dora Resende Alves**

Resumo: Apresentam-se referências aos documentos que regulam a política de acesso público aos documentos da União Europeia e alguns aspectos da sua incidência em matérias de direito da concorrência. O acesso público aos documentos da União Europeia configura hoje um verdadeiro direito fundamental. O direito de acesso aos documentos constitui um aspecto da política de abertura e deve ser apreciado no âmbito da política de informação e comunicação das instituições.

Uma vez que a questão do acesso aos documentos não foi regulada nos Tratados, coube ao direito derivado regulamentar a matéria. Foi, assim, adoptado o acto que tem por objecto permitir o acesso aos documentos das instituições europeias, para que se possa entregar aos cidadãos qualquer tipo de documento, nas condições previstas e dentro dos limites das excepções previstas, o Regulamento (CE) n.º 1049/2001. O regulamento, provocou, como demonstram os relatórios publicados pelas três instituições, um aumento notório e constante dos pedidos de acesso aos documentos, com um decréscimo do número de recusas.

Colocou-se na doutrina a questão de saber se, havendo normas específicas previstas em regulamentos sectoriais, o regime geral seria necessário para tais casos. A avaliação final de muitas questões envolvidas está caso a caso na decisão final do Tribunal de Justiça, muito embora a abertura e transparência no decurso dos processos de aplicação das normas da concorrência sejam assumidamente objectivos a prosseguir pela Comissão. Impõe-se uma valoração circunstanciada de cada caso concreto examinado, coordenando o direito de acesso à informação num processo administrativo com os interesses públicos e privados em causa, mantendo um equilíbrio entre o conhecimento processual de determinados dados e a defesa dos interesses maiores.

Palavras-chave: Comissão Europeia; acesso público; documentos da União Europeia.

* Apresenta-se o texto completo que resultou do estudo efectuado para apresentação no simpósio 8 do I Congreso Internacional Comunicación y Pensamiento. Comunicacion y desarrollo Social, que decorreu em Sevilla los días 9, 10 e 11 de março de 2016 (comunicacionypensamiento.org). A versão reduzida foi publicada em *Actas del I Congreso Comunicación y Pensamiento. Comunicacion y desarrollo social*. MANCINAS-CHÁVEZ, Rosalba (coord.) Sevilla: Ediciones Egregius, 2016, pp. 978-994, pág. ISBN 978-84-945243-2-5.

A redacção do artigo segue a norma antiga anterior à prevista pelo Novo Acordo Ortográfico de 1990.

** Doutora em Direito e Professora Auxiliar da Universidade Portuguesa Infante D. Henrique. dra@upt.pt.

Abstract: This paper presents references to the documents governing the policy of public access to EU documents as a fundamental right and some aspects of their impact on issues of competition law matters. Public access to EU documents today is a true fundamental right. The right of access to documents is an aspect of the policy of openness and must be assessed in the context of the institutions' information and communication policy.

Since the issue of access to documents was not regulated in the Treaties, the secondary legislation was the subject matter. The purpose of the measure was therefore to provide access to the documents of the European institutions so that citizens can be given any type of document, under the conditions laid down and within the limits of the exceptions provided, to Regulation [EC] 1049/2001. As the reports published by the three institutions show, the Regulation has led to a marked and constant increase in requests for access to documents, with a decline in the number of refusals.

The question arose as to whether, if there were specific rules laid down in sectoral regulations, the general scheme would be necessary for such cases. The final assessment of many issues involved is on a case-by-case basis in the final decision of the Court of Justice, although openness and transparency in the procedures for the application of competition rules are clearly intended to be pursued by the Commission. A detailed assessment must be made of each individual case examined, coordinating the right of access to information in an administrative procedure with the public and private interests concerned, maintaining a balance between the procedural knowledge of certain data and the defense of the larger interests.

Keywords: European Commission; public access; European Union documents.

Introdução

A questão do acesso à legislação é um tema crucial no funcionamento da União Europeia, tanto que a sua legislação abrange hoje uma vasta gama de actividades, no âmbito do quadro estabelecido pelos Tratados, que toca a vida diária dos cidadãos e das empresas na Europa¹. Mas não é suficiente. Muitos outros documentos preparatórios dessa legislação ou atinentes à sua aplicação pelas instituições e Estados-Membros são criados ou arquivados diariamente, e também eles tocam a vida dos particulares. As Comunidades Europeias não fixaram originalmente uma política de acesso público aos documentos no texto dos Tratados. Porém, a prática logo exigiu algumas tomadas de posição por parte das instituições, na medida em que *“as democracias fundadas no Estado de direito estão vinculadas pelo princípio da publicidade das normas que afectam os cidadãos, o que implica o dever de abertura e de transparência por parte das instituições da UE, designadamente nos*

¹ Relatório do Conselho 2015/C 97/03, p. 2.

*seus processos decisórios*². Foram assumidas posições e chegou-se à uniformização de uma política de acesso aos documentos através de regulamento. Assiste-se hoje à necessidade de actualizar essa regulamentação na União Europeia.

1. Os documentos da União Europeia

Quando falamos de documentos da União Europeia, pensamos de imediato no que se entende por direito derivado ou secundário na União Europeia, como aquele direito que resulta dos tratados institutivos. É constituído pelos actos adoptados pelos órgãos União Europeia³, no desempenho das competências que os tratados lhes conferem⁴. Pode assumir as formas típicas previstas no artigo 288.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE): regulamentos, directivas, decisões, recomendações e pareceres. Para as três primeiras, de carácter obrigatório, correspondem procedimentos típicos, uma tramitação prevista consoante o processo legislativo adoptado (artigos 296.º e 297.º do TFUE) e são conhecidos através da sua publicação no Jornal Oficial da União Europeia (JOUE em <http://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html>).

Os documentos legislativos são, portanto, aqueles elaborados ou recebidos no âmbito de procedimentos tendo em vista a aprovação de actos juridicamente vinculativos⁵. A questão é que não são os únicos que nos surgem no direito da União Europeia, nem sequer no seu jornal oficial.

O Tratado tenta limitar o recurso a actos atípicos num apelo à contenção através do artigo 296.º, último parágrafo, do TFUE, no sentido de salvaguardar a segurança jurídica⁶. Porém, surgem-nos numerosos actos adoptados pelas instituições comunitárias uns previstos por artigos dos

² Resolução 2010/C 46 E/11 do Parlamento Europeu, JOUE C 46 E de 24.02.2010, p. 81.

³ Instituições (as previstas no artigo 13 do TUE) mas não só, também outros órgãos ou entidades. Antes pelos órgãos comunitários e da União (da CE e da UE).

⁴ GORJÃO-HENRIQUES, Miguel. *Direito Comunitário*. 2008, p. 274 e *Direito da União*. 2010, p. 325.

⁵ MARRANA, Rui Miguel. "O acesso à informação..." in *Revista de Ciências Empresariais e Jurídicas*. 2012, p. 10.

⁶ PORTO, Manuel Lopes e ANASTÁCIO, Gonçalo (coordenação). *Tratado de Lisboa – anotado e comentado*. Almedina, 2012, p. 1062.

tratados e outros ainda que não previstos expressamente pelos tratados (atípicos porque não previstos no artigo 288.º do TFUE), antes nascem da prática comunitária⁷. Estes actos podem ser: regulamentos internos ou financeiros; actos preparatórios inseridos no processo comunitário de decisão (estes muito relevantes para a temática deste estudo), como propostas ou projectos; decisões de variada origem e características; comunicações; conclusões; programas de acção ou linhas orientadoras; outras recomendações que não as típicas; códigos de conduta; livros verdes; livros brancos; relatórios; instruções; acordos interinstitucionais ou acordos celebrados entre as instituições da UE; posições comuns; cartas administrativas de arquivamento de processos (*comfort letters*); notas explicativas ou informativas... numa pêra indicação não exaustiva mas já considerável. Acrescem ainda numerosos documentos tornados públicos ou sujeitos a registo por cada uma das instituições.

Fácil será o seu conhecimento quando são publicados no jornal oficial. Relativamente menos fácil quando apenas surgem através de notas de imprensa ou disponibilizados pelas respectivas instituições, órgãos ou organismos. Difícil no caso de documentos preparatórios ou fazendo parte do processos da decorrer. Aí se torna relevante a questão do acesso ao seu conhecimento por parte de interessados ou do público em geral.

2. A política de acesso aos documentos na União Europeia

O acesso público aos documentos da União Europeia foi previsto pela primeira vez nos Tratados pela revisão do Tratado de Maastricht⁸ que o inseriu no artigo 191.º-A do Tratado da Comunidade Europeia e passou para o artigo 255.º do TCE na versão do Tratado de Amesterdão⁹. Previsto em relação aos documentos do Parlamento, do Conselho e da Comissão, vem presentemente no artigo 15.º do TFUE, com a formulação “das insti-

⁷ DERO-BUGNY, Delphine. “Le livre vert” de la Commission européenne in *Revue trimestrielle de droit européen*. 41, n.º 1, janv.-mars 2005. Paris: Dalloz. ISSN 0035-4317. pp. 81 a 104.

⁸ O Tratado da União Europeia, assinado na cidade holandesa de Maastricht, segunda grande revisão dos Tratados. Texto em JOCE C 224 de 31.08.1992.

Junto com uma “Declaração relativa aos direito de acesso à informação” n.º 17, anexa à Acta final do Tratado de Maastricht.

⁹ Em 2 de Outubro de 1997, foi assinado o Tratado de Amesterdão, que constituiu a terceira grande revisão dos Tratados. Texto em JOCE C 340 de 10.11.1997.

tuições, órgãos e organismos da União”, na sua versão alterada adoptada pelo Tratado de Lisboa¹⁰, na sequência do que o direito de acesso a documentos abrange todas as instituições, órgãos, organismos e agências da União, incluindo o Serviço Europeu de Acção Externa.

Resultam desse artigo, desde logo, dois princípios: o princípio da abertura e o princípio da transparência.

O princípio da abertura¹¹ (artigo 15.º do TFUE)¹² garante o acesso público à documentação europeia. A Comissão propõe “*uma abertura do processo de elaboração das políticas da União Europeia para que mais pessoas e mais organizações estejam envolvidas na sua concepção e realização. Promove uma maior abertura e responsabilização de todos os envolvidos. Os cidadãos ficarão assim em melhores condições para compreender a forma como os Estados-Membros, actuando em conjunto na União, podem dar uma resposta mais eficaz às suas preocupações.*”¹³ “*As instituições deverão trabalhar de uma forma mais transparente. Em conjunto com os Estados-Membros, deverão seguir uma estratégia de comunicação activa sobre as tarefas da União e as suas decisões. Deverão utilizar uma linguagem acessível ao grande público e facilmente compreensível. Este aspecto reveste particular importância para melhorar a confiança em instituições complexas.*”¹⁴ Nos termos dos Tratados e segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, a abertura e a participação da sociedade civil são condições essenciais para promover a boa governação das instituições da UE. Esta abertura permite assegurar uma melhor participação dos cidadãos no processo de decisão e garantir uma maior legitimidade, eficácia e responsabilidade da Administração perante os cidadãos num sistema democrático¹⁵. “A

¹⁰ A assinatura do Tratado de Lisboa ocorre em 13 de Dezembro de 2007, quinta grande revisão aos tratados que entrou em vigor em 1 de Dezembro de 2009.

Ver da autora *Notas sobre O TRATADO DE LISBOA de 13 de Dezembro de 2007*. 2008.

¹¹ PORTO, Manuel Lopes e ANASTÁCIO, Gonçalo (coordenação). *Tratado de Lisboa – anotado e comentado*. Almedina, 2012, p. 247.

¹² MARRANA, Rui Miguel. “O acesso à informação...” in *Revista de Ciências Empresariais e Jurídicas*. 2012, p. 9.

¹³ Comissão Europeia. *Livro Branco*. JOUE C 287 de 12.10.2001, p. 2.

¹⁴ *Ibidem*, p. 7.

¹⁵ Resolução do Parlamento Europeu 2010/C 286 E/03, JOUE C 286 E de 22.10.2010, p. 13.

*abertura contribui para o reforço dos princípios da democracia e do respeito dos direitos fundamentais consagrados no artigo 6.º do Tratado UE e na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.*¹⁶

O princípio da transparência vem logo no artigo 1.º, § 2.º, do TUE¹⁷ desde a revisão de Amesterdão e foi salientado nas conclusões de variados Conselhos Europeus¹⁸, e encontra precisamente a sua origem nos processos relativos à concorrência¹⁹, âmbito que nos vai ocupar mais adiante. A nível político, a transparência reporta-se ao processo legislativo e ao processo decisório em geral, consubstancia-se na publicidade de todo o processo legislativo, desde os debates iniciais até à aprovação no Parlamento Europeu ou no Conselho. A nível administrativo, a transparência relaciona-se com os direitos de defesa, com o direito de acesso ao processo e de audiência dos interessados.

*“Os princípios de abertura e de transparência devem reger, não só o processo decisório, mas também o modo como os textos são redigidos e acompanhados de todas as informações necessárias para cumprir os critérios da proporcionalidade e da subsidiariedade no interesse dos cidadãos da UE e dos parlamentos nacionais, o mesmo devendo aplicar-se ao sistema judicial; que a transparência e o acesso aos documentos devem igualmente ser garantidos no que respeita ao modo como as políticas da UE são aplicadas a todos os níveis e como os fundos da UE são utilizados.”*²⁰

Estes princípios, introduzidos com o objectivo de reforçar o carácter democrático das instituições surgem²¹ nos Código de Conduta adoptados pelo Conselho²² e pela Comissão²³ relativo ao acesso do público aos seus

¹⁶ Considerando [2] do Regulamento (CE) n.º 1049/2001.

¹⁷ PORTO, Manuel Lopes e ANASTÁCIO, Gonçalo [coordenação]. *Tratado de Lisboa – anotado e comentado*. Almedina, 2012, pp. 248 e 23.

¹⁸ Considerando [3] do Regulamento (CE) n.º 1049/2001.

¹⁹ TJCE, Acórdão de 13 de Julho de 1966, *Consten – Grundig / Commission*, Procs. 56 e 58/64, Colect. 1966, Vol. XII-2, pp. 429 a 560.

²⁰ Resolução do Parlamento Europeu 2010/C 286 E/03, JOUE C 286 E de 22.10.2010, p. 13.

²¹ De acordo com o considerando [17] e o artigo 18.º do Regulamento (CE) n.º 1049/2001.

²² Decisão 2009/937/UE do Conselho com o seu Regulamento Interno, JOUE L 325 de 11.12.2009, artigos 7.º a 10.º e Anexo II.

²³ Decisão 2000/633 da Comissão com Código de boa conduta administrativa, JOCE L 267 de 20.10.2000, p. 64.

documentos, que constitui um elemento complementar essencial da sua política de informação e de comunicação²⁴. Também o Parlamento Europeu no seu Regimento²⁵.

No seguimento dos trabalhos do Conselho Europeu em Bruxelas de 15 e 16 de Junho de 2006 e outros²⁶ resultou um apelo ao reforço da transparência dos trabalhos das instituições.

A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia²⁷ veio em 2000 acentuar esta consagração ao dispor o direito:

Artigo 42.º

Direito de acesso aos documentos

Qualquer cidadão da União, bem como qualquer pessoa singular ou coletiva com residência ou sede social num Estado-Membro, tem direito de acesso aos documentos das instituições, órgãos e organismos da União, seja qual for o suporte desses documentos.

Para além de no artigo 41.º dispor sobre o direito a uma boa administração, que implica ter acesso aos processos em que cada pessoa esteja envolvida, sempre com respeito pelos interesses legítimos da confidencialidade e segredo profissional e comercial alheios. Entenda-se, contudo, que o direito de acesso ao processo administrativo é distinto do direito de acesso geral que se pretende aqui abordar²⁸.

Ora, no Tratado de Lisboa a CDFUE é tornada juridicamente vinculativa²⁹ (novo artigo 6.º, n.º 1, do TUE).

²⁴ Livro Verde da Comissão sobre o Acesso do público aos documentos... COM(2007) 185 final de 18.04.2007.

²⁵ Regimento do Parlamento Europeu, JOUE L 116 de 05.05.2011, Título III e Anexos VII e XVI.

²⁶ Ver TJCE, Acórdão de 6 de Dezembro de 2001, *Conselho da União Europeia e outros / Heidi Hautala e outros*, Proc. C-353/99, Colect. 2001, I-9598.

²⁷ No Jornal Oficial da União Europeia C 326/391 de 26.10.2012. O texto retoma, adaptando-a, a Carta proclamada em 7 de dezembro de 2000 e substituiu-a a partir da data de entrada em vigor do Tratado de Lisboa.

²⁸ SILVEIRA, Alessandra e CANOTILHO, Mariana (coordenação). *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia – comentada*. 2013, p. 488.

²⁹ Nos termos da Declaração A. 1., adoptada pela Conferência dos Representantes dos Estados-membros e anexa ao TL, porém com ressalvas de alguns países em declarações anexas ao Tratado (JOUE C 306 de 17.12.2007, p. 12).

Portanto, uma vez que a questão do acesso aos documentos não foi regulada nos Tratados, e em conformidade com a Declaração n.º 41 anexa à Acta Final do Tratado de Amesterdão, coube ao direito derivado regulamentar a matéria³⁰.

Houve, claro, preocupações pontuais com questões de segurança que cedo previam aspectos relacionados com a divulgação dos materiais na posse das Comunidades Europeias³¹, mas sem uma regra geral estabelecida até ser adoptado o acto que tem por objecto permitir o acesso aos documentos das instituições europeias, para que se possa entregar aos cidadãos qualquer tipo de documento, nas condições previstas e dentro dos limites das excepções previstas³².

O direito de acesso aos documentos constitui um aspecto da política de abertura e deve ser apreciado no âmbito da política de informação e comunicação das instituições. É assim que, em 2001, os princípios e os limites que regem este direito de acesso foram definidos pelo **Regulamento (CE) n.º 1049/2001** relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão³³. O regulamento, aplicável a partir de 3 de Dezembro de 2001, destina-se a permitir o mais amplo efeito possível do direito de acesso do público aos documentos e a estabelecer os respectivos princípios gerais e limites³⁴. Provocou, como demonstram os relatórios publicados pelas três instituições, um aumento notório e constante dos pedidos de acesso aos documentos, com um decréscimo do número de recusas ainda assim necessárias³⁵. Por exemplo, a Comissão indicou que o número de pedidos de acesso registava um aumento de cerca de 50% ao ano³⁶. Uma vez que, em média,

³⁰ Considerando (4) e artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001.

³¹ Como o Regulamento n.º 3, JO 17 de 06.10.1958, p. 406, que já previa a classificação dos documentos por níveis de secretismo, mais tarde.

³² CREUS, Antonio. "El acceso al expediente administrativo en materia de competencia y la información confidencial em España" in *Cuestiones actuales del procedimiento sancionador en derecho de la competencia*. Thomson Reuters, 2013, p. 151.

³³ Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de Maio de 2001, JOCE L 145 de 31.05.2001, pp. 43 a 48.

³⁴ Considerando (5) do Regulamento (CE) n.º 1049/2001.

³⁵ Resolução 2010/C 46 E/11 do Parlamento Europeu, JOUE C 46 E de 24.02.2010, p. 82.

³⁶ Aliás, a Comissão surge, de longe, como a instituição que trata maior número de pedidos de acesso a documentos. Ela trata aproximadamente o dobro dos pedidos ao Conselho e ao

dois terços dos pedidos foram satisfeitos, o regulamento colocou à disposição do público um elevado número de documentos até aí não publicados, criando uma tendência para uma maior transparência ao provocar a disponibilização de maior documentação. Por outro lado, as excepções previstas no regulamento proporcionavam uma protecção adequada dos interesses legítimos. Apesar de a aplicação do regulamento ter representado uma sobrecarga para as instituições, o relatório concluiu que, na globalidade, o seu funcionamento foi muito positivo³⁷.

O próprio Regulamento estabeleceu a publicação de um relatório sobre a sua implementação pela Comissão em 2004 e foi cumprido³⁸, demonstrando que é preciso ir mais longe.

Na sequência da entrada em vigor do Tratado de Lisboa que *“alterou não só a base jurídica do regulamento aplicável ao acesso aos documentos, mas também o contexto legal em que o regulamento deve operar, em particular no que se refere às relações entre as instituições da União e os cidadãos”*, indica-se que *“o Regulamento (CE) n.º 1049/2001 deve ser urgentemente actualizado”*³⁹.

Logo, a Comissão manifesta a intenção de ajustar a proposta de alteração deste Regulamento⁴⁰, já em curso desde 2008, passados seis anos de aplicação do Regulamento, durante os quais as instituições obtiveram maior experiência na sua aplicação, já desenvolvida uma jurisprudência considerável e resolvidas uma série de queixas pelo Provedor de Justiça Europeu. As instituições estavam assim em situação de reavaliar o

Parlamento Europeu em conjunto.

Relatório da Comissão, COM(2014) 619 final de 08.10.2014, p. 6, § 7, e Relatório da Comissão, COM(2013) 515 final de 10.07.2013, p. 8, § 7.

³⁷ Livro Verde da Comissão sobre o Acesso do público aos documentos... COM(2007) 185 final de 18.04.2007.

³⁸ Artigo 17.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001.

³⁹ Resolução do Parlamento Europeu 2010/C 286 E/03, JOUE C 286 E de 22.10.2010, pp. 12 e 14.

⁴⁰ Na Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre as Consequências da entrada em vigor do Tratado de Lisboa sobre os processos decisórios interinstitucionais em curso, COM(2009)665 final. Bruxelas, 02.12.2009.

funcionamento do regulamento e de o alterar em conformidade⁴¹. Para o efeito fora lançada uma consulta pública e elaborado um Livro Verde⁴².

É de notar que, no decorrer da última década, *“a Internet se tornou para os cidadãos o principal instrumento de consulta de documentos da UE e que aumentou o número de documentos disponibilizados em linha pelas instituições da UE”*⁴³.

Ainda assim, não houve desenvolvimentos legislativos e, em 15 de Dezembro de 2011, o Parlamento Europeu apreciou uma proposta⁴⁴ de reformulação ao Regulamento⁴⁵, em que exorta todas as instituições, órgãos, gabinetes e agências da União a assegurarem que o direito de acesso aos documentos proporcionado pelo Regulamento (CE) 1049/2001, concedendo um acesso fácil e compreensível aos documentos – nomeadamente a através da disponibilização de tecnologias sem barreiras –, a fim de que os cidadãos possam participar de forma mais estreita no processo decisório; chama a atenção, neste contexto, para a importância decisiva do trabalho do Provedor de Justiça Europeu no que diz respeito ao exercício do direito de acesso aos documentos das instituições da União, tendo em conta a experiência adquirida com a aplicação inicial desse regulamento e a jurisprudência relevante.

O problema urge ainda mais com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa cuja complexidade decisória do processo legislativo ordinário, segundo alguns⁴⁶, vai por certo tecer uma teia de documentos nomeadamente relativa aos processos de decisão.

Embora o direito de acesso à informação surja como um princípio básico da democracia, o acesso à informação não pode conduzir à violação de outros direitos fundamentais, tais como o direito à privacidade e à protecção de dados. Se o acesso à informação detida pelas instituições europeias constitui o principal interesse dos cidadãos que pretendem entender

⁴¹ Proposta COM(2008) 229 final de 30.04.2008.

⁴² Livro Verde da Comissão sobre o Acesso do público aos documentos... COM(2007) 185 final de 18.04.2007.

⁴³ Resolução 2010/C 46 E/11 do Parlamento Europeu, JOUE C 46 E de 24.02.2010, p. 82.

⁴⁴ Proposta da Comissão, COM(2011) 137/2 final.

⁴⁵ Resolução do Parlamento Europeu 2013/C 168 E/45, JOUE C 168 E de 14.06.2013, p. 159.

⁴⁶ CRAIG, Paul. “Delegated Acts, Implementing Acts and the New Comitology Regulation” *in European Law Review*. 2011, p. 675.

as deliberações políticas e económicas subjacentes ao processo decisório, a Comissão poderia facultar um acesso mais amplo às informações sobre investigações ou aos dossiers de infracções sem pôr em risco o alvo das investigações, e que o superior interesse público pode justificar plenamente o acesso aos referidos dossiers, em particular nos processos em que possam estar em causa os direitos fundamentais, a saúde humana e a protecção do ambiente contra danos irreversíveis, ou ainda sempre que estejam em curso procedimentos relativos à discriminação de uma minoria ou a violações da dignidade humana, desde que a protecção dos segredos comerciais e das informações sensíveis relativas aos processos judiciais, processos da concorrência e dossiers pessoais esteja salvaguardada⁴⁷.

3. Limites ao acesso aos documentos

*“Em princípio, todos os documentos das instituições deverão ser acessíveis ao público. No entanto, determinados interesses públicos e privados devem ser protegidos através de excepções.”*⁴⁸ Compete à instituição que recusou o acesso a um documento fornecer uma fundamentação que permita compreender e verificar, por um lado, se o documento pedido tem efectivamente relação com o domínio objecto da excepção invocada e, por outro, se a necessidade de protecção relativa a essa excepção é real.⁴⁹

O Regulamento n.º 1049/2001 tem, como se disse, por objectivo conceder ao público o acesso mais amplo possível aos documentos na posse das instituições comunitárias mas existem regras específicas que garantem às partes num determinado processo um direito privilegiado de acesso a documentos relevantes que não podem ser divulgados ao público. Nos termos destas regras, o acesso está frequentemente sujeito a condições e procedimentos especiais que, em conjunto, asseguram o delicado equilíbrio entre os direitos da defesa e a necessidade de preservar a eficácia dos procedimentos⁵⁰.

⁴⁷ Resolução do Parlamento Europeu 2013/C 257 E/10, Ponto 6, p. 78.

⁴⁸ Considerando [11] do Regulamento (CE) n.º 1049/2001.

⁴⁹ TJCE, Acórdão de 1 de Fevereiro de 2007, *Jose Maria Sison / Conselho da União Europeia*, Proc. C-266/05, Colect. 2001, I-1283.

⁵⁰ Livro Verde da Comissão sobre o Acesso do público aos documentos... COM(2007) 185 final de 18.04.2007.

As instituições recusarão o acesso aos documentos cuja divulgação possa prejudicar a protecção: do interesse público, no que respeita à segurança pública, à defesa e às questões militares, às relações internacionais, e à política financeira, monetária ou económica da União ou de um Estado membro; da vida privada e da integridade do indivíduo, nomeadamente nos termos da legislação comunitária relativa à protecção dos dados pessoais. Ainda as instituições recusarão o acesso aos documentos cuja divulgação possa prejudicar a protecção de: interesses comerciais das pessoas singulares ou colectivas, incluindo a propriedade intelectual, processos judiciais e consultas jurídicas, objectivos de actividades de inspecção, inquérito e auditoria, excepto quando um interesse público superior imponha a divulgação⁵¹.

No caso de considerar que não é do interesse da instituição divulgar o documento, a recusa deve explicar as razões⁵² pelas quais a informação não pode ser divulgada⁵³, total ou parcialmente. Nesse caso, abre-se a possibilidade de o autor do pedido de acesso reclamar, seja por interposição de recurso judicial (nos termos do artigo 263.º do TFUE), seja através de queixa ao Provedor de Justiça (nos termos do artigos 228.º e 24.º, § 3.º, do TFUE)⁵⁴.

Também a Declaração n.º 35 anexa à Acta Final do Tratado de Amesterdão prevê que qualquer Estado membro pode solicitar à Comissão ou ao Conselho que não faculte a terceiros um documento emanado desse Estado sem o seu prévio acordo⁵⁵.

Para o efeito de definir o tratamento especial dado a determinados documentos de conteúdo sensível, são adoptados acordos interinstitucionais⁵⁶

⁵¹ Artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1049/2001.

Pelo artigo 9.º: os documentos podem ser classificados como «TRES SECRET/TOP SECRET», «SECRET» ou «CONFIDENTIEL» por força das regras em vigor no seio da instituição em causa que protegem os interesses essenciais da União Europeia ou de um ou vários dos seus Estados-Membros.

⁵² Artigo 7.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001.

⁵³ Decisão 2000/633 da Comissão de 17 de Outubro de 2000 com Código de boa conduta administrativa, JOCE L 267 de 20.10.2000, p. 65.

⁵⁴ Considerando (13) e artigo 8.º do Regulamento (CE) n.º 1049/2001.

⁵⁵ Livro Verde da Comissão sobre o Acesso do público aos documentos... COM(2007) 185 final de 18.04.2007.

⁵⁶ De acordo com o considerando (9) do Regulamento (CE) n.º 1049/2001.

O Acordo institucional entre o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia, no JOUE L 304 de 20.11.2010, p. 47, foca a circulação de informação e a classificação de documentos.

e definidas regras específicas para determinadas matérias⁵⁷ ou procedimentos⁵⁸ e quais as informações confidenciais⁵⁹.

O Regulamento prevê a publicação de um relatório anual por cada instituição com as situações de recusa de concessão de acesso⁶⁰ e tais exceções devem ser objecto de uma interpretação estrita, segundo a jurisprudência aplicável.

Também se indicou a possibilidade de reunião de um comité institucional para estudar as melhores práticas na aplicação deste Regulamento, porém, visto que as três instituições (Parlamento Europeu, Conselho e Comissão) realizam periodicamente reuniões a nível administrativo, através delas têm assegurado a aplicação coerente do Regulamento⁶¹.

Pois são as situações de recusa de acesso a documentos que motivam, como se disse, acções judiciais nas instâncias comunitárias, perante o Tribunal Geral (porque interpostas por particulares) e chegando ao Tribunal de Justiça por via de recurso⁶². Verificam-se divergências entre as instâncias na apreciação das situações, com o recurso alterando as mais das vezes o desfecho no sentido de maior abertura, caminho também seguido recentemente por outra instância, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem⁶³.

⁵⁷ Muitas medidas inserem-se no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum, por exemplos nas Decisão 2002/C 298/02 do Parlamento Europeu, Decisão 2000/C 239/01.

⁵⁸ Por exemplo, níveis de confidencialidade para os documentos de cada instituição. Vejam-se a Decisão 2001/264/CE do Conselho e a Decisão 2001/844/CE, CECA, Euratom da Comissão, p. 20, para a classificação de documentos. A Decisão 1999/218/CE da Comissão relativa às modalidades de acesso para os funcionários e agentes da Comissão Europeia.

⁵⁹ Decisão 2011/C 190/02 da Mesa do Parlamento Europeu, JOUE C 190 de 30.06.2011, p. 2, e Acordo 2011/C 202/05.

⁶⁰ Artigo 17.º, n.º 1, do Regulamento [CE] n.º 1049/2001.

⁶¹ Artigo 15.º, n.º 2, do Regulamento [CE] n.º 1049/2001 e Relatório da Comissão, COM(2013) 515 final de 10.07.2013, p. 3, § 2.

⁶² Vejam-se o Relatório da Comissão, COM(2014) 619 final de 08.10.2014, p. 5, § 6, revelando um aumento significativo de nova jurisprudência em 2013, e o Relatório da Comissão, COM(2013) 515 final de 10.07.2013, p. 6, § 6.

⁶³ Um estudo para o ano de 2011, revela que em 8 recursos, o TJUE revogou a decisão do TG em 7 vezes. ADAMSKI, Dariusz. "Approximating a workable compromise on access to official documents: the 2011 developments in the european courts" in *Common Market Law Review*. 2012, pp. 521 e 547.

4. Em especial no direito da concorrência

A problemática de acesso de terceiros a documentos tidos por confidenciais coloca-se com pertinência em muitas áreas⁶⁴, nomeadamente nos processos de concorrência, fiscalidade, mercado interno, ambiente, contratos públicos e justiça e segurança. Aliás, os próprios organismos temáticos têm a preocupação de estabelecer especificamente o seu regime de abertura através de medidas de execução⁶⁵.

No caso dos pedidos apresentados à Comissão, estes dizem frequentemente respeito a processos específicos completos ou a “todos os documentos” relativos a um determinado assunto, o que implica a análise de um elevado número de documentos. Também um elevado número de pedidos de acesso, em especial dos apresentados à Comissão, está relacionado com litígios, em que alguns requerentes solicitam acesso a documentos que se poderão revelar úteis para apresentar uma denúncia ou intentar uma acção num tribunal⁶⁶.

Ora, cumprindo a protecção dos dados pessoais e informações confidenciais, a *“Comissão e o seu pessoal devem respeitar, em especial: as regras relativas à protecção da vida privada e dos dados pessoais, as obrigações [...] que dizem respeito à protecção do segredo profissional⁶⁷; as regras relativas à protecção do segredo de instrução, a confidencialidade das questões que são do âmbito de competência dos diversos órgãos⁶⁸”*.

Importa-nos em especial os procedimentos administrativos de direito da concorrência na União Europeia prosseguidos pela Comissão no âmbito do Regulamento n.º 1/2003⁶⁹ de aplicação dos artigos 101.º e 102.º do TFUE. Porque este é um âmbito em que muitas das infracções

⁶⁴ Conferir nomeadamente no Relatório da Comissão, COM(2013) 515 final de 10.07.2013, p. 14, quadro 10.

⁶⁵ Por exemplo, a Agência Europeia para a Segurança e a Saúde no Trabalho com a Decisão 2004/508/CE de 4 de Março de 2004 sobre a execução do Regulamento (CE) n.º 1049/2001.

⁶⁶ Livro Verde da Comissão sobre o Acesso do público aos documentos... COM(2007) 185 final de 18.04.2007.

⁶⁷ Previstas no artigo 339.º do TFUE.

⁶⁸ Decisão 2000/633 da Comissão de 17 de Outubro de 2000 com Código de boa conduta administrativa, JOCE L 267 de 20.10.2000, p. 65.

⁶⁹ Regulamento (CE) n.º 1/2003 do Conselho de 16 de Dezembro de 2002 relativo à execução das regras de concorrência estabelecidas nos artigos 81.º e 82.º do Tratado, JOCE L 1 de 04.01.2003, pp. 1 a 25.

investigadas pela Comissão tem origem numa denúncia de algum dos intervenientes no comportamento proibido que, por essa razão, pretende um compromisso de confidencialidade em relação a si⁷⁰ que mais tarde pode vir a colidir com as informações procuradas pelos particulares afectados pelo efeito anti competitivo da prática proibida. Aliás, porque a Direcção-Geral da Concorrência surge nos últimos anos repetidamente em segundo lugar como organismo que recebe o maior número de pedidos de acesso a documentos⁷¹.

Como se disse, os Tratados não prevêem regras comuns específicas a respeito do direito de acesso a documentos relativamente a esta matéria, nem tão pouco o Regulamento focado⁷² especifica as situações decorrentes da aplicação das regras do direito da concorrência. É, porém, neste âmbito que surge jurisprudência logo na década de 60 reconhecendo o direito de acesso a documentos⁷³. Apesar de o Regulamento n.º 139/2004 conter algumas previsões, ele é vocacionado para as concentrações de empresas.

E, também, é certo que encontramos as menções específicas do artigo 27.º do Regulamento n.º 1/2003 e também do artigo 8.º do Regulamento n.º 773/2004, porém estes artigos têm um objecto diferente do direito geral de acesso criado pelo Regulamento n.º 1049/2001⁷⁴. Enquanto este pretende regular o direito de acesso por qualquer cidadão europeu, o artigo 27.º do Regulamento n.º 1/2003 regula somente o

⁷⁰ MARTÍ MOYA, Vanessa. “Eficacia y acceso a la información de los programas de clemencia. Reflexiones al hilo del Caso Pfeiderer (c-360/09)” in RCD – Revista de Derecho de la Competencia y la Distribución, n.º 10, 2012, p. 231.

⁷¹ Relatório da Comissão, COM[2014] 619 final de 08.10.2014, p. 2, § 3.3, e Relatório da Comissão, COM[2013] 515 final de 10.07.2013, p. 3, § 3.3.

⁷² Ver PAIS, Sofia Oliveira. “Entre a clemência e a responsabilidade...” in *Cadernos de Direito Privado*. 2012, p. 4.

⁷³ TJCE, Acórdão de 13 de Julho de 1966, *Consten – Grundig / Commission*, Procs. 56 e 58/64, Colect. 1966, Vol. XII-2, pp. 429 a 560.

⁷⁴ RAMS RAMOS, Leonor. “El acceso a los expedientes sancionadores en materia de Derecho de la Competencia” in *Cuestiones actuales del procedimiento sancionador en derecho de la competencia*. Thomson Reuters, 2013, p. 184, e conforme a Comunicação da Comissão 2005/C 325/07 relativa às regras de acesso ao processo nos casos de aplicação dos artigos 81.º e 82.º do Tratado CE, artigos 53.º, 54.º e 57.º do Acordo EEE e do Regulamento (CE) n.º 139/2004 do Conselho, JOUE C 325 de 22.12.2005, § 2.

acesso ao processo por parte dos intervenientes ou terceiros mediante justificação do seu interesse e o Regulamento n.º 773/2004 da mesma forma se dirige às possibilidades de acesso ao processo por parte de autores de uma denúncia para efeitos do regulamento anterior⁷⁵.

Os procedimentos de direito da concorrência envolvem a adopção de muitas decisões por parte da Comissão e o Tribunal de Justiça confirmou que a abertura e o acesso à informação, pois ao permitir-se que as divergências entre vários pontos de vista sejam abertamente debatidas, contribui-se para conferir às instituições maior legitimidade aos olhos dos cidadãos europeus e para aumentar a confiança dos mesmos. De facto, considera o TJ que é sobretudo a falta de informação e de debate que é susceptível de fazer nascer dúvidas no espírito dos cidadãos, não só quanto à legalidade de um acto isolado mas também quanto à legitimidade de todo o processo decisório⁷⁶.

Desde logo os artigos 11.º, 12.º e 15.º do Regulamento prevêm a troca de informação confidencial entre a Comissão e as autoridades da concorrência e os tribunais nacionais dos Estados membros, na linha do princípio geral do artigo 4.º, n.º 3, do TFUE que estabelece o princípio da cooperação leal⁷⁷. Assim sendo, os documentos constantes de cada procedimento de inquérito da Comissão (avaliações preliminares, respostas das empresas, pedidos de informação, decisões, anotações, documentos apreendidos⁷⁸) poderão/deverão ser acessíveis às entidades previstas. Contudo, o problema torna-se mais complicado.

Foi na década de 90⁷⁹, que, pela primeira vez, a Comissão manifestou disposição para permitir às empresas aceder ao registo dos procedi-

⁷⁵ SUDEROW, Julia, “El acceso a las pruebas en expedientes de la Comisión Europea y los límites establecidos por su programa de clemencia”, *La aplicación privada del Derecho de la Competencia*, 2011, p. 541.

⁷⁶ Resolução do Parlamento Europeu 2010/C 286 E/03, JOUE C 286 E de 22.10.2010, p. 13.

⁷⁷ VANDENBORRE, Ingrid. “The confidentiality of EU Commission cartel records in civil litigation...” in *European Competition Law Review*. 2011, p. 124.

⁷⁸ Ver artigos 9.º, 18.º, 19.º, 20.º do Regulamento n.º 1/2003.

⁷⁹ No XI Relatório sobre a Política da concorrência, § 22 a 25.

mentos, clarificando⁸⁰ as regras de acesso⁸¹, prática que a jurisprudência veio confirmar⁸².

Vejam os três situações: o respeito pela confidencialidade nos processos de inquérito, na política de clemência da Comissão na aplicação de sanções e para as acções resultantes do chamado *private enforcement*.

a) Confidencialidade

Deve existir um equilíbrio entre o princípio de transparência consagrado no artigo 255.º do Tratado CE e a obrigação de segredo profissional estabelecida no artigo 287.º, que é expressamente referida em diversos actos de direito derivado. Este equilíbrio assume particular importância no âmbito da política de concorrência, uma vez que a Comissão detém informações fornecidas pelas empresas ou obtidas junto destas, mas também em processos de defesa comercial²³ e no âmbito de concursos públicos. O artigo 28.º do Regulamento 1/2003 estabelece que as informações obtidas através de inspecções e investigações ou recebidas na sequência de um pedido de informações apenas podem ser utilizadas para os fins para que foram obtidas e que as informações que, pela sua natureza, estejam abrangidas pelo sigilo profissional não podem ser divulgadas. Embora nem o artigo 287.º do Tratado CE nem o artigo 28.º do Regulamento 1/2003 indiquem expressamente o tipo de informações abrangidas por esta obrigação, o Tribunal de Primeira Instância definiu já o conceito de “segredos de negócios”, afirmando que se trata de informações em relação às quais não apenas a divulgação ao público mas também a simples transmissão a um sujeito jurídico diferente daquele que forneceu a informação podem lesar gravemente os interesses deste último. Contudo, a obrigação de sigilo profissional pode impedir a divulgação ao público de informações que não exigem a protecção especial conferida aos segredos comerciais.⁸³

⁸⁰ No XII Relatório sobre a Política da concorrência, § 34 e 35.

⁸¹ BENEYTO PÉREZ, J. M. e GONZÁLEZ ORÚS, J. MAILLO. *Tratado de derecho de la competencia. Unión Europea y España*. Tomo II. Barcelona: Bosch, 2005, p. 770.

⁸² Acórdão do TPI de 30 de Maio de 2006, *Bank Austria Creditanstalt AG*, Proc. T-198/03, II-1464, § 75.

⁸³ Livro Verde da Comissão sobre o Acesso do público aos documentos... COM(2007) 185 final de 18.04.2007.

A própria Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia espelha este equilíbrio no seu artigo 41.⁸⁴

O sigilo profissional é uma espécie de dever que recai por um lado sobre o advogado que assegura o apoio legal, no sentido de evitar que um terceiro ou uma autoridade possa tomar conhecimento de documentos directamente ligados a esse apoio jurídico, é portanto uma obrigação que se dirige ao advogado⁸⁵. Por outro lado, e mais do que isso, refere-se aos segredos comerciais dos negócios, informações confidenciais de cada empresa no seu desempenho comercial e que devem ser garantidos no exercício das competências da Comissão e demais autoridades da concorrência⁸⁶.

No âmbito dos seus poderes de investigação nas empresas, a Comissão detém um poder de examinar os elementos profissionais da empresa, o que inclui todos os documentos relativos às actividades comerciais da empresa, sejam eles de natureza oficial ou não⁸⁷. O único limite imposto à Comissão é o objectivo do processo de inquérito, estejam os documentos relacionados com as actividades ou produtos investigados no decurso daquele processo de inquérito⁸⁸. Mas aí impende sobre ela a obrigação de respeitar os segredos profissionais da empresa, mantendo sigilo sobre os elementos a que tenham acesso⁸⁹.

O princípio geral consta do artigo 28.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1/2003 que ao atribuir poderes de investigação à Comissão estabelece uma medida geral de garantia para os particulares que consiste em que a informação recolhida no exercício da investigação apenas possa ser utilizada para o fim que justificou o seu pedido. Segundo a jurisprudência “do artigo se depreende, com efeito, que a informação obtida durante

⁸⁴ O “Direito a uma boa administração”, n.º 2, “compreende, nomeadamente: (...) b) O direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito pelos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial”.

⁸⁵ IGARTUA ARREGUI, Íñigo; ESPÓSITO, Daniela. “El derecho a la confidencialidad...” in *Comunicaciones en propiedad industrial y derecho de la competencia*. 2011, p. 131.

⁸⁶ GUILLÉN CARAMÉS, Javier. *Régimen Jurídico de la Inspección en Derecho de la Competencia*. 2010, p. 193.

⁸⁷ JOSHUA. 1983, *cit.*, p. 11.

⁸⁸ Ver TJCE, Acórdão de 18 de Maio de 1982, *AM & S / Commission*, Proc. 155/79, Colect. 1982-5, p. 1610, e Decisão *Fides* da Comissão de 31 de Janeiro de 1979, JOCE L 57 de 08.03.1979, p. 34.

⁸⁹ Artigos 16.º, n.º 1, e 28.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1/2003.

as investigações não deve utilizar-se para fins distintos dos indicados no mandado de investigação ou na decisão de inspecção. Esta exigência deve preservar, além do segredo profissional, o direito de defesa das empresas⁹⁰. E o Tribunal de Justiça declarou que a informação obtida em virtude de um pedido de informações não deve ser utilizada para um fim diferente daquele com que foi solicitada, devendo a Comissão, assim como as autoridades competentes dos Estados membros e seus agentes, respeitar o segredo profissional⁹¹.

Tratando-se de uma resposta a um pedido de informações da Comissão, esta solicitará à empresa que identifique claramente, na sua resposta, os segredos profissionais que não devem ser revelados a terceiros nem publicados⁹². Com efeito, no âmbito de processos em que participem empresas concorrentes, a divulgação de aspectos sigilosos poderia causar danos irreparáveis ao desempenho de uma empresa no mercado⁹³.

A Comissão considera que lhe assiste o direito de, com essas limitações, ter acesso a todos quaisquer documentos, mesmo que contenham segredos profissionais⁹⁴, no decorrer de um pedido de informações ou de uma inspecção na empresa. Assim, a Comissão não detém o direito de examinar todos os documentos profissionais, tão só os relacionados necessariamente com o objecto do inquérito, cabendo-lhe, no entanto, a liberdade de decisão na possível apreciação dessa necessidade⁹⁵.

É compreensível o receio legítimo da empresa em divulgar os seus segredos profissionais próprios do seu modo de produção, da fórmula de

⁹⁰ Ver TJCE, Acórdão de 17 de Outubro de 1989, *Dow Benelux NV / Comissão*, Proc. 85/87.

⁹¹ TJCE, Acórdão de 16 de Julho de 1992, Dirección General de Defensa de la Competencia / Asociación española de banca (AEB) e outros, Proc. C-67/91, pp. I- 4885, § 34.

⁹² FERNÁNDEZ MOLINERO, María. "Los poderes de investigación de la Comisión Europea..." in *Derecho de la competencia europeo y español*. 2007, p. 185.

⁹³ GUILLÉN CARAMÉS, Javier. *Régimen Jurídico de la Inspección en Derecho de la Competencia*. 2010, p. 190.

⁹⁴ Na terminologia francesa a expressão é talvez mais elucidativa: *secrets d'affaires*.

⁹⁵ Embora caiba à Comissão a designação de quais os documentos que considera necessários para sua informação, o poder discricionário que detém não a permite adoptar comportamentos injustos ou arbitrários, sob pena de violar um princípio de proporcionalidade reconhecido na ordem comunitária. Ver LAVOIE, Chantal. "The Investigative Powers of the Commission with respect to Business Secrets under Community Competition Rules" in *European Law Review*. 1992, p. 27, e Acórdão *AM & S / Commission*, cit., p. 1610.

fabricação do produto, listagens de clientes, condições de venda ou qualquer indicação que julgue característica e passível de prejudicar o seu desempenho concorrencial no mercado se vier a ser conhecida por concorrentes do sector⁹⁶. No entanto, não lhe é permitido recusar informação à Comissão com esse argumento, uma vez que isso vedaria o acesso desta instituição comunitária a informações necessárias para cumprir a sua missão de controlo do cumprimento das regras comunitárias da concorrência, que ficaria desprovida de eficácia⁹⁷.

Desta forma, equilibrando os interesses de ambas as partes logo o Regulamento n.º 17/62 veio consagrar a protecção do segredo profissional, considerando que as informações obtidas durante o processo de inquérito só podem ser utilizadas e divulgadas para o fim prosseguido por esse procedimento⁹⁸. O fim desta protecção aos segredos profissionais é essencialmente prevenir o acesso a tal informação pelos concorrentes de cada empresa, garantindo o conhecimento da Comissão no sentido de recolher elementos probatórios⁹⁹.

Igualmente, a interdição de divulgar os dados assim confidenciais a que a Comissão tem acesso estende-se, para além dos seus agentes e funcionários¹⁰⁰, às autoridades nacionais que assistem o procedimento, que não poderão utilizar os elementos desta forma levados ao seu conhecimento para iniciar qualquer tipo de procedimento ao abrigo do direito nacional em matéria fiscal, penal ou administrativa, cujo indiciar se tornaria possível com este conhecimento¹⁰¹.

⁹⁶ Não é possível estabelecer à partida os elementos abrangidos pelo segredo profissional, a propósito do qual o artigo 339.º do TFUE refere que inclui os dados sobre as relações comerciais das empresas e elementos dos seus preços de custo.

⁹⁷ KORAH, Valentine. "The Rights of the Defense in Administrative Proceedings Under Community Law" in *Current Legal Problems*. 1980, p. 79.

⁹⁸ Artigo 28.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1/2003. Ver TJCE, Acórdão de 17 de Janeiro de 1984, *VBVB et VBVB / Commission*, Procs. 43 e 63/82, Colect. 1984-1, p. 21; Acórdão de 15 de Julho de 1970, *ACF Chemiefarma / Commission*, Proc. 41/69, Colect. 1970, Vol. XVI-2, p. 688. Ver ainda *Competition Proceedings before the EC Commission*, Report n.º JD06, p. 14.

⁹⁹ LAVOIE, *cit.*, 1992, p. 26.

¹⁰⁰ Ver Decisão *CSV* da Comissão de 25 de Junho de 1976 (76/593/CEE), JO L 192 de 16 de Julho de 1976, p. 27.

¹⁰¹ Hoje o artigo 28.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1/2003. Ver JOSHUA, Julian Mathic. "Information in EEC Competition Law Procedures" in *European Law Review*. 1986, p. 419.

A própria publicação de decisões no Jornal Oficial respeitantes ao procedimento de inquérito será limitada ao essencial da decisão¹⁰², quando haja nessa prática de publicação um interesse geral, atento, por exemplo, tratar-se de uma questão jurídica pouco trabalhada. A não ser que o próprio segredo profissional constitua um elemento probatório da infracção ao direito da concorrência, caso em que nos parece não deverá gozar de protecção na publicação, uma vez que o interesse na protecção deixou de ser legítimo¹⁰³.

Nem sempre, ainda assim, é simples conciliar este requisito de protecção com a necessidade de divulgação de certas informações pela Comissão para prosseguir com o inquérito¹⁰⁴. Até porque conciliar depois o direito de acesso de alguns intervenientes torna-se moroso e complexo¹⁰⁵.

O princípio da proporcionalidade, que faz parte dos princípios gerais do direito comunitário, exige que os actos das instituições comunitárias não ultrapassem os limites do que resulta apropriado e necessário para alcançar os objectivos legitimamente prosseguidos pelo acto em causa, entendendo-se que quando haja escolha entre várias medidas a adoptar se deva escolher a menos onerosa tendo em vista os objectivos a atingir – diz a jurisprudência¹⁰⁶.

O artigo 11.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1/2003 dispõe sobre o tratamento da informação confidencial.

¹⁰² Antigo artigo 20.º, n.º 3, do Regulamento n.º 17/62, sem equivalência no actual, e artigo 30.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1/2003. Ver como exemplo as omissões relativas à identificação do produto em causa na Decisão *Fides* da Comissão de 31 de Janeiro de 1979, *cit.*, p. 33, atentos os segredos profissionais envolvidos.

¹⁰³ No mesmo sentido LAVOIE, *cit.*, 1992, p. 38. Ver a argumentação do Advogado-Geral Lenz no TJCE, Acórdão de 24 de Junho de 1986, *AKZO Chemie / Comissão*, Proc. 53/85, Colect. 1986-6, p. 1994. E ainda PLIAKOS, Astéris. *Os Direitos de Defesa e o Direito Comunitário da Concorrência*. 1995, p. 277.

¹⁰⁴ COMISSÃO EUROPEIA. *XXIII Relatório sobre a Política de Concorrência 1993*. p. 113. e TJCE, Acórdão de 18 de Junho de 1986, *BAT et Reynolds / Comissão*, Procs. 142 e 156/84, Colect. 1986-6, p. 1899.

¹⁰⁵ Quando um processo reúne milhares de documentos objecto de pedidos de confidencialidade, os pedidos de acesso provocam atrasos no procedimento tendo em conta a necessidade de verificar, em relação a cada documento, se o alegado interesse no acesso a esse documento a fim de fazer valer os seus direitos de defesa prevalecia sobre a confidencialidade. COMISSÃO EUROPEIA. *Relatório sobre a Política de Concorrência 2005*. 2007, p. 15.

¹⁰⁶ TJCE, Acórdão de 5 de Outubro de 1994, *Crispolti / Fattoria Autonoma Tabacchi*, Processo C-133/93, pp. I-4891 a I-4914.

b) Na política de clemência

Os cartéis limitam artificialmente a concorrência, aumentando os preços dos produtos e restringem a escolha dos consumidores, provocando uma perda de competitividade e oportunidades de emprego, e, sendo secretos, estas práticas tornam-se difíceis de detectar e investigar sem a colaboração das empresas envolvidas¹⁰⁷.

Acresce então a possibilidade, que muitas vezes surge por antecipação e precipita a investigação¹⁰⁸, de recorrer a um quadro que permite recompensar, no que se refere à sua cooperação no âmbito da investigação da Comissão, as empresas que participam ou participaram nas infracções, reduzindo a coima até ao ponto de justificar a concessão de total imunidade, cumpridas determinadas condições e seguindo alguns trâmites processuais¹⁰⁹. Esta política de carácter geral da Comissão impulsionou a denúncia de diversas infracções ao longo dos anos de aplicação. Cumprindo prazos de resposta bastante curtos, a Comissão tem garantido imunidade a diversas empresas infractoras que apresentam informações que desencadeiam investigações sólidas, demorando um pouco mais na resposta a pedidos de redução de coimas, visto que exigem um estudo comparativo mais demorado¹¹⁰. Este percurso de cooperação mútua é um caminho a manter e a desenvolver pela Comissão¹¹¹.

Também aqui a União Europeia seguiu a experiência norte americana de mais de 20 anos¹¹² e foi acompanhada pelas legislações nacionais da

¹⁰⁷ PAIS, Sofia Oliveira. "Entre a clemência e a responsabilidade..." in *Cadernos de Direito Privado*. 2012, p. 8.

¹⁰⁸ Pode revelar-se crucial a detecção o mais precocemente possível. ARBAULT, François e PEIRÓ, Francisco. "The Commission's new notice on immunity and reduction of fine..." in *Competition Policy Newsletter*. 2002, p. 17.

¹⁰⁹ Comunicação 2006/C 298/11, JOUE L 298 de 08.12.2006, pp. 17 a 22.

¹¹⁰ VAN BARLINGEN, Bertus. "The European Commission's 2002 Leniency Notice..." in *Competition Policy Newsletter*. 2003, p. 16.

¹¹¹ Projecto de Comunicação da Comissão relativa à condução de procedimentos de transacção para efeitos da adopção de decisões nos termos do artigo 7.º e do artigo 23.º do Regulamento (CE) n.º 1/2003 do Conselho nos processos de cartéis.

¹¹² FORRESTER, Ian S. "A Challenge for Europe's Judges: The Review of Fines in Competition Cases" in *European Law Review*. 2011 p. 187.

maioria dos Estados membros¹¹³, embora não com tanto sucesso prático como no caso da União. Aliás, surge a dúvida se não haverá mesmo uma obrigação de adopção de um programa de clemência nacional ao abrigo do princípio da cooperação leal [artigo 4.º, n.º 3, do TUE]¹¹⁴. Entendemos que não existe nenhuma obrigação expressa de as autoridades nacionais estabelecerem um regime de clemência.

Cumpre referir que nem as disposições do Tratado em matéria de concorrência nem o Regulamento n.º 1/2003 prevêm regras comuns de clemência ou regras comuns a respeito do direito de acesso aos documentos relativos a um procedimento de clemência voluntariamente comunicados a uma autoridade nacional de concorrência em aplicação de um programa nacional de clemência¹¹⁵. A Comissão tem adoptado uma série de actos atípicos, sob a forma de orientações ou comunicações com indicações muito úteis sobre a sua interpretação para a aplicação das normas em matéria de concorrência¹¹⁶. Embora a natureza jurídica destes actos não seja clara, a jurisprudência tem considerado que são formas de auto-vinculação das quais a Comissão não se pode afastar, vinculando-a. Contudo, esta instituição dispõe do poder de alterar ou revogar este tipo de actos¹¹⁷.

Ou seja, a política de clemência da Comissão tem constituído um sucesso de aplicação mas não se pode negar que constitui um reforço do poder discricionário deste órgão na consideração do material apresentado pelos requerentes como válido ou não para a concessão de imunidade ou redução da coima¹¹⁸.

¹¹³ Relatório sobre a aplicação do Regulamento n.º 1/2003. Documento COM(2009) 206 final de 29 de Abril de 2009, § 32.

¹¹⁴ PAIS, Sofia Oliveira. “Entre a clemência e a responsabilidade...” in *Cadernos de Direito Privado*. 2012, p. 8.

¹¹⁵ TJUE, Acórdão de 14 de Junho de 2011, *Pfleiderer AG / Bundeskartellamt*, Proc. C-360/09, Colect. 2010, § 20.

¹¹⁶ Sob o termo “administrative guidelines”, HOFMANN, Herwig C. H. “Negotiated and non-negotiated administrative rule-making: the example of EC competition policy” in *Common Market Law Review*. 2006, p. 153.

¹¹⁷ PORTO, Manuel Lopes e ANASTÁCIO, Gonçalo (coord.). *Tratado de Lisboa...* 2012, p. 506.

¹¹⁸ PAIS, Sofia Oliveira. “Entre a clemência e a responsabilidade...” in *Cadernos de Direito Privado*. 2012, p. 8.

Recentemente reforçada, não é porém nova esta política da Comissão, que desde cedo¹¹⁹ a Comissão segue definindo as condições em que as empresas que com ela cooperem durante as suas investigações sobre um acordo, decisão ou prática concertada poderão beneficiar com a não aplicação ou da redução do montante da coima que, em princípio, lhes seria aplicada, sendo que a cooperação de uma empresa com a Comissão mais não é do que um dos vários elementos a tomar em conta para a fixação do montante de uma coima.

Trata-se portanto de um conjunto de medidas para recompensar as empresas que cooperem no processo de investigação dos cartéis, pela sua natureza geralmente secretos e produtores de efeitos perniciosos na concorrência, sendo concedida imunidade à primeira empresa, membro de um cartel, que forneça informações e elementos de prova que permitam à comissão efectuar uma investigação direccionada visando o alegado cartel, e redução nas coimas aplicáveis a outras empresas participantes no cartel que não beneficiem de imunidade mas forneçam informações que representem um valor acrescentado significativo em relação aos elementos de prova já na posse da Comissão¹²⁰. Aumentam-se as multas ao longo dos anos, mas criam-se formas de evitar a aplicação dessas multas elevadas às empresas infractoras que colaborem na reposição do equilíbrio do mercado¹²¹.

O programa de clemência¹²² é um aspecto particularmente importante da aplicação do direito da concorrência, ao prever a colaboração

¹¹⁹ Comunicação sobre a não aplicação ou a redução de coimas nos processos relativos a acordos, decisões e práticas concertadas (JOCE C 207 de 18.07.1996, p. 4).

Ao abrigo dessas orientações, no Acórdão de 28 de Junho de 2005, *Dansk Rørindustri e o.*, Procs. apensos C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P a C-208/02 P e C-213/02 P, Colect. 2006, I-5503: “todas as empresas (...) obtiveram da Comissão uma redução da sua coima, ao abrigo da comunicação sobre a cooperação. Essa redução, concedida sob a forma de percentagem aplicada ao montante da coima que, em princípio, seria devida, foi-lhes concedida como contrapartida da respectiva cooperação durante o procedimento administrativo. Essa cooperação consistiu em ter renunciado à contestação dos elementos essenciais das infracções ou em ter contribuído, a diversos níveis, para provar as infracções.”

¹²⁰ PAIS, Sofia Oliveira. “A União faz a força?” in *Liber Amicorum*. 2013, p. 878.

¹²¹ PAIS, Sofia Oliveira. “Entre a clemência e a responsabilidade...” in *Cadernos de Direito Privado*. 2012, p. 8.

¹²² Comunicação 2006/C 298/11 da Comissão relativa à imunidade em matéria de coimas e à redução do seu montante nos processos relativos a cartéis, JOUE L 298 de 08.12.2006, pp. 17 a 22.

entre as empresas e a Comissão, beneficiando aquelas de redução ou isenção de coimas. Um programa com grande importância prática e responsável pelo desencadear de inúmeros processos de investigação da Comissão que culminam com a aplicação de coimas elevadas nos anos mais recentes. Uma empresa delatora beneficia de redução ou isenção da coima ao fornecer à Comissão a informação e provas que lhe permitam efectuar inspecções nas empresas violadoras tendo em vista determinar uma infracção¹²³. A empresa a levar a questão à Comissão pode beneficiar de isenção e as restantes que colaborarem de redução.

A existência da possibilidade de pedir imunidade ou clemência dificulta sem dúvida o acesso aos documentos de procedimento, visto que estão em causa informações que podem ser utilizadas em mais do que um sentido: do ponto de vista da empresa há que fornecer a informação bastante mas cuidar que não coloque em risco a atribuição da redução¹²⁴. E a recusa de acesso aos documentos fornecidos só pode acontecer na ponderação de interesses a respeito de cada documento¹²⁵.

Tal é a relevância da colaboração das empresas para o desenvolver do processo que a Comissão tem aplicado reduções até mesmo em situações não abrangidas pela política assim formalizada nas suas comunicações¹²⁶.

E bem assim também no direito nacional vem sendo acolhida esta política de estabelecer procedimentos para a obtenção de dispensa ou redução das coimas aplicáveis¹²⁷.

“É grau de eficácia que este nível de coimas tem tido na dissuasão dos cartéis sendo, porém, inquestionável o sucesso da Comissão na

¹²³ PORTO, Manuel Lopes e ANASTÁCIO, Gonçalo (coord.). *Tratado de Lisboa...* 2012, p. 507.

¹²⁴ CREUS, Antonio. “El acceso al expediente administrativo en materia de competencia y la información confidencial em España” in *Cuestiones actuales del procedimiento sancionador en derecho de la competencia*. 2013, p. 134.

¹²⁵ RAMS RAMOS, Leonor. “El acceso a los expedientes sancionadores en materia de Derecho de la Competencia” in *Cuestiones actuales del procedimiento sancionador en derecho de la competencia*. Thomson Reuters, 2013, p. 176.

¹²⁶ Exemplo de redução de 18 % às multas aplicadas a duas empresas, mesmo não preenchendo a aplicação da política declarada em 2006. BERGER, Gerald e SCHMILLEN, Markus. “Reduced fines ...” in *Competition Policy Newsletter*. 2010, p. 33.

¹²⁷ Em Portugal, o Regulamento n.º 1/2013 de 3 de Janeiro com a Nota Informativa de 29 de Novembro de 2012 da Autoridade da Concorrência.

detecção e punição dos mesmos com base na sua política de clemência, pela qual se confere imunidade na aplicação da coima à empresa delatora do cartel e reduções muito substanciais às subsequentes cooperantes.¹²⁸

Acresce a vantagem de vincular a empresa a um mais estreito dever de colaboração, nomeadamente durante as diligências de investigação da Comissão. “Neste tipo de situação, uma empresa que solicita a imunidade tem o dever de cooperar [n]as investigações que podem ter origem no mesmo pedido de imunidade e continuar a fazê-lo mesmo após a obtenção de imunidade final em relação à ou às infracções abrangidas por uma das investigações.”¹²⁹

A actuação da Comissão tem pautado por respeito pelos princípios da proporcionalidade e da igualdade de tratamento na aplicação das coimas, tendo os tribunais confirmado largamente o método de aplicação, mesmo dispondo estes de amplos poderes (plena jurisdição) nesta apreciação (artigos 30.º do Regulamento n.º 1/2003 e 261.º do TFUE)¹³⁰. É porém discutível se a política seguida pela Comissão no sentido de aplicar coimas elevadas susceptíveis de terem um efeito dissuasor não envolverá a necessidade de alargar a competência dos tribunais da União na fiscalização das decisões que as aplicam¹³¹.

É certo que, não sendo uma política nova, a participação de casos à Comissão pelas próprias empresas envolvidas, no sentido de uma isenção ou redução das sanções, tem vindo a crescer muito o que demonstra uma mudança de posicionamento do mercado a que também a Comissão tem correspondido com diligência (rapidez de resposta na adopção de decisões) e concessões (aumento do número de isenções e reduções). O importante foi levar as empresas ao primeiro impulso, visto que se

¹²⁸ PORTO, Manuel Lopes e ANASTÁCIO, Gonçalo (coord.). *Tratado de Lisboa...* 2012, p. 496.

¹²⁹ Resumo de Decisão da Comissão 2012/C 64/09, de 12 de outubro de 2011, relativa a um procedimento de aplicação do artigo 101.º do Tratado, JOUE C 64 de 03.03.2012, p. 11.

¹³⁰ Commission of the European Communities. Commission Staff Working Paper accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Documento COM(2009) 206 final de 29 de Abril de 2009, § 125.

¹³¹ PAIS, Sofia Oliveira. “Entre a clemência e a responsabilidade...” in *Cadernos de Direito Privado*. 2012, p. 8.

uma empresa vier denunciar uma coligação, inicia-se a investigação¹³² e logo outras empresas se posicionam para colaborar e muitas vezes trazem dados sobre novas infracções, e dessa forma um caso leva ao outro sucessivamente.¹³³

Assim, os programas de clemência (da União e nacionais) constituem ferramentas úteis na luta eficaz para detectar e pôr cobro às violações das regras de concorrência, servindo o objectivo da aplicação efectiva dos artigos 101.º e 102.º do TFUE mas será que a eficácia destes programas pode ser afectada pela comunicação dos documentos relativos a um procedimento de clemência às pessoas que pretendam intentar uma acção de indemnização¹³⁴?

A questão aqui relevante na política de clemência será aferir se o material relativo a um pedido de uma empresa que pretende beneficiar desta política poderá ser disponibilizado a terceiros¹³⁵, tendo em conta os normativos aplicáveis se isso pode prejudicar o programa de clemência ou colocar em causa os direitos fundamentais. Tal questão já chegou à jurisprudência relativamente a acções de indemnização¹³⁶, que focaremos adiante.

O que deverá prevalecer: a aplicação pública do direito da concorrência com protecção absoluta dos documentos fornecidos num quadro de clemência protegendo adequadamente a confidencialidade da empresa que apresenta um pedido de clemência ou a aplicação privada do direito da concorrência, comprometendo eventualmente o programa de concorrência mas permitindo-se o acesso aos documentos¹³⁷?

¹³² Como é o caso no Resumo de Decisão da Comissão 2012/C 48/07 (Processo COMP/39.605 – Vidro CRT), JOUE C 64 de 03.03.2012, p. 18.

¹³³ VAN BARLINGEN, Bertus. “The European Commission’s 2002 Leniency Notice after one year of operation” in *Competition Policy Newsletter*. 2003, pp. 16 e 17.

¹³⁴ TJUE, Acórdão de 14 de Junho de 2011, *Pfleiderer AG / Bundeskartellamt*, Proc. C-360/09.

¹³⁵ LIÑÁN HERNÁNDEZ, Patricia. “Conclusiones del Abogado General...” in *Revista de Competência*. 2010, p. 18.

¹³⁶ MARTÍ MOYA, Vanessa. “Eficacia y acceso a la información de los programas de clemencia...” in *RCD – Revista de Derecho de la Competencia y la Distribución*. 2012, p. 229.

¹³⁷ PAIS, Sofia Oliveira. “Entre a clemência e a responsabilidade...” in *Cadernos de Direito Privado*. 2012, p. 9.

O regime do programa de clemência oferece certas garantias que dificultam a divulgação da informação ou a possível utilização dos pedidos de imunidade nomeadamente para efeitos de acções de indemnização¹³⁸.

Ainda assim é de notar que a avaliação final da questão estará caso a caso na decisão final do Tribunal de Justiça¹³⁹. Por um lado, a disponibilização das informações confidenciais das empresas pela Comissão para terceiros que sejam as autoridades nacionais da concorrência, os tribunais nacionais ou mesmo particulares pode afastar as empresas de procurar o programa de clemência junto da Comissão com receio de abrir acesso aos seus segredos profissionais e ao risco de auto-incriminação¹⁴⁰; por outro lado, vedar por princípio a disponibilização de informações constantes dos processos da Comissão pode colidir com os direitos fundamentais garantidos pelo próprio direito da União¹⁴¹. Resta deixar a decisão de fornecer ou não as informações de novo à discricionariedade da Comissão, que ponderará caso a caso a possibilidade de as ceder, com o controlo da legalidade dessa decisão por parte do Tribunal de Justiça.

A jurisprudência veio considerar que as disposições do direito da União em matéria de concorrência, de direito originário ou derivado, não se opõem ao acesso aos documentos relativos a um procedimento de clemência respeitante ao autor de uma infracção que motiva o pedido de acesso, isto porém na medida da ponderação dos outros interesses protegidos pelo direito da União¹⁴².

c) Nas acções de indemnização

A par da acção pública da Comissão e das autoridades da concorrência nacionais (*public enforcement*) na investigação das infracções no domínio *antitrust*, as regras do Tratado (uma vez que todos os elementos dos arti-

¹³⁸ VIDAL MARTÍNEZ, Patricia, “Programas español y comunitario de clemencia”, *Los acuerdos horizontales entre empresas*, 2009, p. 346.

¹³⁹ VANDENBORRE, Ingrid. “The confidentiality of EU Commission cartel records in civil litigation...” in *European Competition Law Review*. 2011, p. 116.

¹⁴⁰ Ver PAIS, Sofia Oliveira. “Entre a clemência e a responsabilidade...” in *Cadernos de Direito Privado*. 2012, p. 3.

¹⁴¹ VANDENBORRE, Ingrid. “The confidentiality of EU Commission cartel records in civil litigation...” in *European Competition Law Review*. 2011, p. 116.

¹⁴² TJUE, Acórdão de 14 de Junho de 2011, *Pfleiderer AG / Bundeskartellamt*, Proc. C-360/09.

gos 101.º e 102.º do TFUE são directamente aplicáveis] podem igualmente ser utilizadas na esfera privada no âmbito de acções com vista à indemnização às vítimas de danos devidos a uma infracção no domínio *antitrust*¹⁴³. Dito de outra forma, as regras comunitárias no domínio *antitrust* têm efeito directo e, por conseguinte, conferem direitos a pessoas singulares, nomeadamente o direito a indemnizações, que podem ser defendidos juntos dos tribunais nacionais (aplicação privada ou *private enforcement*)¹⁴⁴. “Na UE são geralmente as autoridades públicas, Comissão Europeia ou Autoridades Nacionais da Concorrência, que garantem o cumprimento das regras da concorrência”, mas vem vindo a ser sublinhada a necessidade de se completar tal abordagem com o dito *private enforcement*¹⁴⁵.

É “jurisprudência assente que qualquer pessoa tem o direito de reclamar a reparação do prejuízo que lhe tenha sido causado por um comportamento susceptível de restringir ou falsear o jogo da concorrência” e “um direito deste tipo reforça o carácter operacional das regras comunitárias da concorrência e é susceptível de desencorajar acordos ou práticas, frequentemente disfarçados, capazes de restringir ou falsear o jogo da concorrência”¹⁴⁶. Nesta perspectiva, as acções de indemnização por perdas e danos junto dos órgãos jurisdicionais nacionais são susceptíveis de contribuir substancialmente para a manutenção de uma concorrência efectiva na União Europeia¹⁴⁷. Qualquer cidadão ou empresa que sofra um dano em consequência do incumprimento das regras comunitárias no domínio *antitrust* (artigos 101.º e 102.º do TFUE) deve ter a possibilidade de exigir reparação a quem causou o dano. O direito das vítimas a uma compensação é garantido pelo direito da União¹⁴⁸.

¹⁴³ LIVRO VERDE sobre acções de indemnização devido à violação das regras comunitárias no domínio *antitrust* apresentado pela Comissão e EILMANSBERGER, Thomas. “The Green Paper on damages actions for breach of the EC antitrust rules...” in *Common Market Law Review*. 2007, p. 431.

¹⁴⁴ Relatório da Comissão sobre a Política de Concorrência 2009, Considerando 64. Documento COM[2010] 282 final de 3 de Junho de 2010, p. 18.

¹⁴⁵ PAIS, Sofia Oliveira. “A União faz a força?” in *Liber Amicorum*. 2013, p. 874.

¹⁴⁶ Ver PAIS, Sofia Oliveira. “Entre a clemência e a responsabilidade...” in *Cadernos de Direito Privado*. 2012, p. 6.

¹⁴⁷ TJCE, Acórdão de 20 de Setembro de 2001, *Courage Ltd / Bernard Crehan*, Proc. C-453/99, Colect. 2001, I-6314 a I-6328.

¹⁴⁸ Livro Branco sobre *Acções de indemnização por incumprimento das regras comunitárias no domínio antitrust*, documento COM[2008] 165 final, de 02.04.2008.

Embora o normativo da UE nesta matéria, contrariamente a outras realidades como a norte-americana e mesmo de alguns Estados membros, não preveja incentivos significativos aos pedidos de indemnização por parte das vítimas dos ilícitos de concorrência¹⁴⁹, qualquer cidadão ou empresa que sofra um dano em consequência do incumprimento das regras comunitárias no domínio *antitrust* (artigos 101.º e 102.º do TFUE) deve ter a possibilidade de exigir reparação a quem causou o dano¹⁵⁰, como direito de compensação garantido pelo direito comunitário¹⁵¹. Os riscos de infracção dos artigos mencionados incluem a sujeição a acções de responsabilidade civil pelos prejuízos causados a terceiros em decorrência das infracções (no quadro do chamado *private enforcement*)¹⁵². O direito das vítimas pode ser reclamado perante a Comissão¹⁵³, as autoridades nacionais da concorrência ou perante os tribunais nacionais, conforme a autoridade considerada mais adequada para tratar da questão concreta, mas no que trata à indemnização do dano, a competência cabe exclusivamente aos tribunais nacionais¹⁵⁴, uma vez que os tribunais comunitários não têm competência neste domínio. Porém, constata-se a existência de obstáculos legais e processuais criados pelas regras dos Estados membros que regem as acções de indemnização por infracção às normas *antitrust* intentadas junto dos tribunais nacionais, daí, e na ausência de regras comunitárias na matéria, o esforço da Comissão no sentido de estabelecer algumas linhas orientadoras¹⁵⁵, cabendo de resto aos sistemas jurídicos dos Estados membros definir regras pormenoriza-

¹⁴⁹ PORTO, Manuel Lopes e ANASTÁCIO, Gonçalo (coord.). *Tratado de Lisboa...* 2012, p. 496.

¹⁵⁰ ALMUNIA, Joaquín. *50 años de control de competencia en España*. Discurso proferido na Comisión Nacional de Competencia, Madrid, em 27 Junio 2013, p. 4.

¹⁵¹ Por exemplo no Processo C-453/99 *Courage and Crehan*, Col. 2001, p. I-6297.

¹⁵² PORTO, Manuel Lopes e ANASTÁCIO, Gonçalo (coord.). *Tratado de Lisboa...* 2012, p. 497.

¹⁵³ KOMNINOS, Assmakis P. "Effect of Commission decisions on private antitrust litigation: setting the story straight" *In Common Law Market Review*. 2007, p. 1387.

¹⁵⁴ DE SMIJTER, Eddy; STROPP, Constanze e WOODS, Donncahdh. "Green Paper on damages action..." *in Competition Policy Newsletter*. 2006, p. 1.

¹⁵⁵ LIVRO BRANCO sobre acções de indemnização por incumprimento das regras comunitárias no domínio *antitrust* e BECKER, Rainer; BESSOT, Nicolas e DE SMIJTER, Eddy. "The White Paper on damages for breach of the EC antitrust rules" *in Competition Policy Newsletter*. 2008, p. 4.

das para a introdução deste tipo de pedido de indemnização¹⁵⁶. A Comissão tem todo o interesse em identificar esses obstáculos por forma a tornar eficaz mais um meio de implementar a sua política de concorrência¹⁵⁷. Não só as acções de indemnização permitem a compensação das vítimas das infracções, como constituem um incentivo para o respeito pelas regras estabelecidas por parte das empresas, funcionando como dissuasão em termos de infracções futuras¹⁵⁸. A Comissão e o próprio Tribunal de Justiça¹⁵⁹ pretendem que os Estados membros garantam um quadro processual que permita um sistema eficaz de reparação¹⁶⁰. O Tribunal de Justiça remete para as legislações nacionais o estabelecimento dos pressupostos dessa responsabilidade¹⁶¹.

A aplicação privada do direito da concorrência na Europa não apresenta ainda a dimensão que tem, por exemplo, nos Estados Unidos da América, onde cerca de 90 % dos processos nestas matérias resultam da iniciativa de particulares¹⁶². O direito de qualquer pessoa reclamar reparação do prejuízo causado por um contrato ou comportamento susceptível de restringir ou falsear o jogo da concorrência reforça o carácter operacional das regras comunitárias da concorrência e é de natureza a desencorajar tais práticas. “Nesta perspectiva, as acções de indemnização por perdas e danos junto dos órgãos jurisdicionais nacionais são susceptíveis de contribuir substancialmente para a manutenção de uma concorrência efectiva na” União¹⁶³.

Uma das dificuldades deste tipo de litígios reside no facto de, muitas vezes, os elementos de prova relevantes não estarem facilmente acessíveis, eventualmente na disposição da Comissão ou das autoridades

¹⁵⁶ LIVRO VERDE, p. 4 e HODGES, Christopher. “Competition enforcement, regulation and civil justice: what is the case?” In *Common Law Market Review*. 2006, p. 1381.

¹⁵⁷ DE SMIJTER, Eddy; STROPP, Constanze e WOODS, Donncahd. “Green Paper on damages action...” in *Competition Policy Newsletter*. 2006, p. 1

¹⁵⁸ BAILEY, David. “Damages actions under the EC merger regulation” in *Common Market Law Review*. 2007, p. 123.

¹⁵⁹ Em 2001 no Processo *Courage / Crehan*, Colect. p. I-6297.

¹⁶⁰ Comissão Europeia. *Relatório sobre a Política de Concorrência 2005*. 2007, p. 30.

¹⁶¹ PAIS, Sofia Oliveira. “A União faz a força?” in *Liber Amicorum*. 2013, p. 876.

¹⁶² *Ibidem*, p. 873.

¹⁶³ TJCE, Acórdão de 20 de Setembro de 2001, *Courage Ltd / Bernard Crehan*, Proc. C-453/99, Colect. 2001, I-6323.

nacionais da concorrência¹⁶⁴. Este material seria de utilização útil nas acções civis e “Tribunal de Justiça e Comissão Europeia têm [...] sublinhado a importância de serem eliminados eventuais obstáculos legais e processuais ao princípio da reparação, segundo o qual devem ter acesso a mecanismos eficazes que lhes permitam ser plenamente indemnizados pelos danos que sofreram todas as vítimas de infracções às regras da concorrência”¹⁶⁵. A fraca implementação do *private enforcement* do direito *antitrust*, talvez por razões culturais, tende a adquirir um relevo crescente apesar da posição ainda manifestada pela Comissão de defender que o interesse público na defesa da concorrência devia prevalecer sobre o interesse privado dos lesados na obtenção de uma indemnização e daí as recusas na divulgação das informações prestadas no quadro por exemplo da clemência. O Tribunal recusa porém estabelecer aqui uma hierarquia entre a aplicação pública e privada do direito *antitrust* – já que visam o mesmo interesse de defesa de uma concorrência eficaz – e considera que o direito da União Europeia não se opõe à divulgação das informações, apenas deve ser uma questão ponderada caso a caso, depois de devidamente ponderados os interesses em presença¹⁶⁶.

A ponderação só pode ser realizada pelos órgãos responsáveis numa base casuística, tomando em conta todos os elementos pertinentes do caso em apreço, mas numa perspectiva de não tornar impossível na prática, ou excessivamente difícil, aceder aos elementos que permitam a obtenção de uma reparação¹⁶⁷.

A jurisprudência veio considerar que as disposições do direito da União em matéria de cartéis devem ser interpretadas no sentido de que não se opõem a que uma pessoa lesada por uma infracção ao direito da concorrência da União e que procura obter uma indemnização tenha acesso aos documentos na posse da Comissão ou das autoridades da concorrência nacionais, muito embora caiba aos órgãos jurisdicionais determinar as condições nas quais tal acesso deva ser autorizado ou

¹⁶⁴ HERRERO SUÁREZ, Carmen. “La aplicación privada del derecho de la competencia europeo...” in *Revista de Derecho de la Competencia y la Distribución*. 2008, p. 103.

¹⁶⁵ PAIS, Sofia Oliveira. “A União faz a força?” in *Liber Amicorum*. 2013, p. 874.

¹⁶⁶ *Ibidem*, p. 879.

¹⁶⁷ Ver PAIS, Sofia Oliveira. “Entre a clemência e a responsabilidade...” in *Cadernos de Direito Privado*. 2012, p. 6.

recusado, através da ponderação dos interesses protegidos pelo direito da União¹⁶⁸.

Notas finais

Apresentámos brevemente alguns dos marcos documentais do direito de acesso dos cidadãos ou pessoas colectivas residentes na União Europeia aos documentos das instituições, órgãos e organismos da União e princípios do direito comunitário informadores desta matéria.

De acordo com os princípios de um Estado de direito, é fundamental à estrutura da União Europeia uma política de abertura e transparência no tratamento e acesso aos documentos, continuando o caminho trilhado e actualizando os mecanismos legislativos aplicáveis. Numa era em que a utilização da Internet e das páginas Web, como estrutura de conhecimento do século XXI, é o formato mais pretendido pelos utilizadores, o caminho é melhorar, simplificar e completar os registos e acessos por essa via.

De facto, o número de pedidos iniciais de acesso a documentos passou de 991 em 2002 para 6.525 em 2013, variando muito, porém, a incidência de utilização por país¹⁶⁹, revelando assim que se trata de um importantíssimo mecanismo de democracia em uso claro por parte dos cidadãos europeus.

Vimos casos muitos específicos no âmbito da aplicação do direito da concorrência da União Europeia, nomeadamente, nos casos de procedimentos de inquérito que envolvam a confidencialidade de documentos, e no caso da aplicação de dois instrumentos – clemência e acções de indemnização, respectivamente na vertente da aplicação pública do direito da concorrência (*public enforcement*) e da aplicação privada do direito da concorrência (*private enforcement*) – todas estas situações que visam e prosseguem afinal o mesmo interesse de defesa de uma concorrência eficaz no mercado interno. Por todos, o direito da União não se opõe à divulgação de documentos mas a solução permanece, caso a caso, resultado de uma ponderação dos vários interesses em presença.

¹⁶⁸ TJUE, Acórdão de 14 de Junho de 2011, *Pfleiderer AG / Bundeskartellamt*, Proc. C-360/09 e Livro Branco sobre *Acções de indemnização por incumprimento das regras comunitárias no domínio antitrust*, documento COM(2008) 165 final, de 02.04.2008, p. 5.

¹⁶⁹ Relatório da Comissão, COM(2014) 619 final de 08.10.2014, p. 6, § 7. e Relatório da Comissão, COM(2013) 515 final de 10.07.2013, p. 13, quadro 9.

Bibliografia consultada

- ALMUNIA, Joaquín. "Competition in the online world" in *State Aid Weekly e-News*. N.º 40/13, 15.11.2013. Comissão Europeia, SPEECH/13/905.
- ALVES, Dora Resende. "Notas sobre O TRATADO DE LISBOA de 13 de Dezembro de 2007". In *Revista Jurídica*. N.º 13: [2008]. Universidade Portucalense, pp. 27 a 40. ISSN 0874-2839.
- ALVES, Dora Resende e SILVA, Maria Manuela Magalhães. "O respeito pelos Direitos Fundamentais nos procedimentos de Direito Europeu da concorrência no âmbito do Regulamento n.º 1/2003" in *Revista Juris*. Ano I, n.º 1, Março/Abril. Centro de Estudos Constitucionais e de Gestão Pública [CECGP]. São Luís, Estado do Maranhão, Brasil. 2014. ISSN 2357-7940, pp. 51 a 66.
- ADAMSKI, Dariusz. "Approximating a workable compromise on access to official documents: the 2011 developments in the european courts" in *Common Market Law Review*. Vol 49, n.º 2. Wolters Kluwer, 2012. ISSN 0165-0750. pp. 521 a 558.
- ARRIBAS HERNÁNDEZ, Alberto, "La aplicación privada del derecho de la competencia. Prueba. Medios admisibles, acceso a pruebas obtenidas en procedimientos administrativos, confidencialidad", *La aplicación privada del Derecho de la Competencia*, Velasco San Pedro, Luis Antonio – Alonso Ledesma, Carmen – Echebarría Sáenz, Joseba A. – Herrero Suárez, Carmen – Gutiérrez Gilsanz, Javier [Directores], Lex Nova, 2011, pp. 169-181.
- BECKER, Rainer; BESSOT, Nicolas; DE SMIJTER, Eddy, "The White Paper on damages for breach of the EC antitrust rules", *Competition Policy Newsletter*, Competition Directorate-General of the European Commission, Number 2, 2008, pp. 4-11.
- BENEYTO PÉREZ, J. M. e GONZÁLEZ ORÚS, J. MAILLO. *Tratado de derecho de la competencia. Unión Europea y España*. Tomo II. Barcelona: Bosch, 2005. ISBN 84-9790-098-7.
- COMISSÃO EUROPEIA. *Relatório sobre a Política de Concorrência 2005*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2007. ISBN 92-79-01733-0. p. 24.
- CRAIG, Paul. "Delegated Acts, Implementing Acts and the New Comitology Regulation" in *European Law Review*. Vol 36, n.º 5, October. Sweet & Maxwell, 2011. ISSN 0307-5400. pp. 671 a 687.
- CREUS, Antonio. "El acceso al expediente administrativo en materia de competencia y la información confidencial em España" in *Cuestiones actuales del procedimiento sancionador en derecho de la competencia*. Thomson Reuters, 2013, pp. 129 a 158. ISBN 978-84-470-4625-6.
- BAILEY, D., "Damages actions under the EC merger regulation", *Common Market Law Review*, Vol. 4, Issue 1, 2007.
- DE SMIJTER, E.; STROPP, C.; WOODS, D., "Green Paper on damages actions for breach of the EC antitrust rules", *Competition Policy Newsletter*, n.º 1, 2006.
- EILMANSBERGER, Thomas, "The Green Paper on damages actions for breach of the EC antitrust rules and beyond: Reflections on the utility and feasibility of stimulating private enforcement through legislative action", *Common Market Law Review*, Vol. 44, n.º 2, April, Kluwer Law International, Netherlands, 2007, pp. 431-478.
- HERRERO SUÁREZ, Carmen, "La aplicación privada del derecho de la competencia europeo – el Libro Blanco en matéria de acciones de daños y perjuicios por incumplimiento de las normas comunitarias de defensa de la competencia", *Revista de Derecho de la Competencia y la Distribución*, La Ley, n.º 3, 2008, pp. 103-117.

- HODGES, Christopher, "Competition enforcement, regulation and civil justice: what is the case?", *Common Law Market Review*, Vol. 43, n.º 5, Kluwer Law International, Netherlands, 2006, pp. 1381-1407.
- LIÑÁN HERNÁNDEZ, Patricia, "Conclusiones del Abogado General sobre el acceso de los particulares a la documentación relativa a un programa de clemencia para poder reclamar daños", *Revista de Competência*, n.º 77, Septiembre-Diciembre, 2010, pp. 18 e 19.
- KOMNINOS, Assmakis P., "Effect of Commission decisions on private antitrust litigation: setting the story straight", *Common Law Market Review*, Vol. 44, n.º 5, Kluwer Law International, Netherlands, 2007, pp. 1387-1428.
- MARRANA, Rui Miguel. "O acesso à informação no quadro do funcionamento da União Europeia" in *Revista de Ciências Empresariais e Jurídicas*. Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto, n.º 21, 2012. ISSN 1646-1029. pp. 7 a 42.
- MARTÍ MOYA, Vanessa. "Eficacia y acceso a la información de los programas de clemencia. Reflexiones al hilo del Caso Pfleiderer [c-360/09]" in *RCD – Revista de Derecho de la Competencia y la Distribución*, n.º 10, 2012, pp. 229 a 237.
- PAIS, Sofia Oliveira, "A União faz a força? Breves reflexões sobre os mecanismos colectivos de reparação no contexto da aplicação privada do direito da concorrência da União", *Liber Amicorum em Homenagem ao Prof. Doutor João Mota de Campos*, Coimbra Editora, Coimbra, 2013, pp. 873-896.
- PAIS, Sofia Oliveira. "Entre a clemência e a responsabilidade – Uma história de sucesso? Acórdão do Tribunal de Justiça [Grande Secção] de 14.6.2011, Proc. C-360/09" in *Cadernos de Direito Privado*. Jan/Mar, n.º 37, 2012. ISSN 1645-7242. pp. 3 a 11.
- PORTO, Manuel Lopes e ANASTÁCIO, Gonçalo (coordenação). *Tratado de Lisboa – anotado e comentado*. Almedina, 2012. ISBN 978-972-40-4613-6.
- RAMS RAMOS, Leonor. "El acceso a los expedientes sancionadores en materia de Derecho de la Competencia" in *Cuestiones actuales del procedimiento sancionador en derecho de la competencia*. Thomson Reuters, 2013, pp. 159 a 198. ISBN 978-84-470-4625-6.
- SILVEIRA, Alessandra e CANOTILHO, Mariana (coordenação). *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia – comentada*. Almedina, 2013. ISBN 978-972-40-5120-8.
- STÄRKLE, Guido. "La protection et le traitement des informations classifiées dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) au sein des institutions et agences de l'Union Européenne" in *Cahiers de droit Européen*. N.º 1. Bruxelles, 2011. ISSN 0007-9758. pp. 155 a 229.
- SUDEROW, Julia, "El acceso a las pruebas en expedientes de la Comisión Europea y los límites establecidos por su programa de clemencia", *La aplicación privada del Derecho de la Competencia*, Velasco San Pedro, Luis Antonio – Alonso Ledesma, Carmen – Echebarria Sáenz, Joseba A. – Herrero Suárez, Carmen – Gutiérrez Gilsanz, Javier (Directores), Lex Nova, 2011, pp. 535-550. ISBN 978-84-9898-339-5.
- TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA, *Relatório Anual 2014. Síntese das atividades do Tribunal de Justiça do Tribunal Geral e do Tribunal da Função Pública da União Europeia*, Luxemburgo, 2015, ISBN 978-92-829-1967-5, em www.curia.europa.eu.
- VAN BARLINGEN, Bertus, "The European Commission's 2002 Leniency Notice after one year of operation", *Competition Policy Newsletter*, European Commission, Number 2, 2003, pp. 16-22.

- VANDENBORRE, Ingrid. "The confidentiality of EU Commission cartel records in civil litigation: the ball is in the EU court" in *European Competition Law Review*. Vol 32, Issue 3. Sweet & Maxwell, 2011. ISSN 0144-3054. pp. 116 a 125.
- VIDAL MARTÍNEZ, Patricia, "Programas español y comunitario de clemencia", *Los acuerdos horizontales entre empresas*, Martínez Lage, Santiago e Petitbò Juan, Amadeo (directores), Fundación Rafael del Pino, 2009, pp. 323-356.
- ZÁRATE CATÓN, Pablo Gonzáles de. *Disclosure of Leniency Materials: A Bridge between Public and Private Enforcement of Antitrust Law*. Research Paper 08/2013. College of Europe. Acedido em 04.07.2014 em <https://www.coleurope.eu/website/study/european-legal-studies/research-activities>.

Jornal Oficial da União Europeia e documentação

- Decisão 2015/811/UE DO BANCO CENTRAL EUROPEU BCE/2015/16 de 27 de março de 2015 relativa ao acesso do público aos documentos do Banco Central Europeu na posse de autoridades nacionais competentes, JOUE L 128 de 23.05.2015, pp. 27 e 28.
- Relatório do Conselho sobre o acesso à legislação. 2015/C 97/03, JOUE C 97 de 24.03.2015, pp. 2 a 10.
- Decisão 2015/443 relativa à segurança na Comissão e Decisão 2015/444 relativa às regras de segurança aplicáveis à protecção das informações classificadas da UE de 13 de março de 2015, JOUE L 72 de 17.03.2015, pp. 41 a 52 e 53 a 88.
- Decisão da Comissão 2015/ 444 de 13 de março de 2015, relativa às regras de segurança aplicáveis à protecção das informações classificadas da UE, JOUE L 72 de 17.03.2015, pp. 53 a 88.
- Diretiva 2014/104/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de novembro de 2014, relativa a certas regras que regem as ações de indemnização no âmbito do direito nacional por infração às disposições do direito da concorrência dos Estados-Membros e da União Europeia, sendo o texto relevante no Espaço Económico Europeu, JOUE L 349 de 05.12.2014, pp. 1 a 19.
- Relatório da Comissão sobre a aplicação em 2013 do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, COM(2014) 619 final de 08.10.2014.
- Relatório da Comissão sobre a aplicação em 2012 do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, COM(2013) 515 final de 10.07.2013.
- Resolução do Parlamento Europeu 2013/C 168 E/45, de 15 de dezembro de 2011, sobre uma proposta de reformulação 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 [JOCE L 145 de 31.05.2001, p. 43], JOUE C 168 E de 14.06.2013, pp. 159 a 178.
- Regimento do Parlamento Europeu [17.ª Edição], JOUE L 116 de 05.05.2011, pp. 1 a 151. Com a última alteração pela Decisão do Parlamento Europeu 2013/C 264 E/18, de 22 de maio de 2012, JOUE C 264 E de 13.09.2013, pp. 98 a 100.
- Decisão 2009/937/UE do Conselho de 1 de Dezembro de 2009 que adopta o seu Regulamento Interno, JOUE L 325 de 11.12.2009, pp. 35 a 61. Com a última alteração pela Decisão 2013/37/UE do Conselho de 14 de Janeiro de 2012, JOUE L 16 de 19.01.2013, pp. 16 e 17.

- Resolução do Parlamento Europeu 2013/C 257 E/10, de 29 de março de 2012, referente ao Relatório de 2010 sobre a cidadania da União – Eliminar os obstáculos ao exercício dos direitos dos cidadãos da UE, JOUE C 257 E de 15.06.2012, pp. 74 a 84.
- Acordo 2011/C 202/05 entre os Estados-Membros da União Europeia, reunidos no Conselho, sobre a protecção das informações classificadas trocadas no interesse da União Europeia 2011/C 202/05, JOUE C 202 de 08.07.2011, pp. 13 a 23.
- Decisão 2011/C 190/02 da Mesa do Parlamento Europeu de 6 de Junho de 2011 sobre as regras que regem o tratamento de informações confidenciais pelo Parlamento Europeu, JOUE C 190 de 30.06.2011, pp. 2 a 15.
- 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) 137/2 final. Bruxelas, 30.03.2011, que anula e corrige o documento COM(2011) 137 de 21 de Março de 2011.
- Acordo-quadro sobre as relações entre o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia, JOUE L 304 de 20.11.2010, pp. 47 a 62.
- Resolução do Parlamento Europeu 2010/C 286 E/03, de 17 de Dezembro de 2009, sobre as melhorias a introduzir no quadro jurídico do acesso aos documentos na sequência da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, Regulamento (CE) n.º 1049/2001, JOUE C 286 E de 22.10.2010, pp. 12 a 15.
- Resolução 2010/C 46 E/11 do Parlamento Europeu, de 14 de Janeiro de 2009, sobre o acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (Aplicação do Regulamento (CE) n.º 1049/2001) (2007/2154(INI)), JOUE C 46 E de 24.02.2010, pp. 80 a 86.
- Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre as Consequências da entrada em vigor do Tratado de Lisboa sobre os processos decisórios interinstitucionais em curso, COM(2009) 665 final. Bruxelas, 02.12.2009.
- Comunicação 2008/C 167/01 da Comissão relativa à condução de procedimentos de transacção para efeitos da adopção de decisões nos termos do artigo 7.º e do artigo 23.º do Regulamento (CE) n.º 1/2003 do Conselho nos processos de cartéis, JOUE C 167 de 02.07.2008, pp. 1 a 6.
- Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão. COM(2008) 229 final. Bruxelas, 30.04.2008.
- Livro Branco apresentado pela Comissão sobre Acções de indemnização por incumprimento das regras comunitárias no domínio antitrust, documento COM(2008) 165 final, de 02.04.2008.
- Livro Verde da Comissão sobre o Acesso do público aos documentos na posse das instituições da Comunidade Europeia Análise da situação. COM(2007) 185 final. Bruxelas, 18.04.2007.
- Comunicação 2006/C 298/11 da Comissão relativa à imunidade em matéria de coimas e à redução do seu montante nos processos relativos a cartéis, JOUE L 298 de 08.12.2006, pp. 17 a 22.
- Comunicação 2005/C 325/07 da Comissão relativa às regras de acesso ao processo nos casos de aplicação dos artigos 81.º e 82.º do Tratado CE, artigos 53.º, 54.º e 57.º do Acordo EEE e do Regulamento (CE) n.º 139/2004 do Conselho, JOUE L 325 de 22.12.2005, pp. 7 a 15.

- Decisão 2004/508/CE do Conselho de Administração da Agência Europeia para a Segurança e a Saúde no Trabalho de 4 de Março de 2004 sobre a execução 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, JOUE L 210 de 11.06.2004, pp. 1 a 3.
- Regulamento (CE) n.º 139/2004 do Conselho de 20 de Janeiro de 2004 relativo ao controlo das concentrações de empresas («Regulamento das concentrações comunitárias»), JOUE L 24 de 29.01.2004, pp. 1 a 22.
- Resolução do Parlamento Europeu de 23 de Outubro de 2002, sobre o impacto da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e o seu futuro estatuto, JOUE C 300 E de 11.12.2003, pp. 432 a 437.
- Regulamento (CE) n.º 1/2003** do Conselho de 16 de Dezembro de 2002 relativo à execução das regras de concorrência estabelecidas nos artigos 81.º e 82.º do Tratado, JOCE L 1 de 04.01.2003, pp. 1 a 25. Alterado pelo **Regulamento (CE) n.º 411/2004** do Conselho de 26 de Fevereiro de 2004, que revoga o Regulamento (CEE) n.º 3975/87 e altera o Regulamento (CEE) n.º 3976/87 e o Regulamento (CE) n.º 1/2003, relativamente aos transportes aéreos entre a Comunidade e países terceiros, JOUE L 68 de 06.03.2004, pp. 1 e 2, e **Regulamento (CE) n.º 1419/2006** do Conselho de 25 de Setembro de 2006, que revoga o Regulamento (CEE) n.º 4056/86, que determina as regras de aplicação aos transportes marítimos dos artigos 85.º e 86.º do Tratado, e que altera o Regulamento (CE) n.º 1/2003 por forma a tornar o seu âmbito de aplicação extensível aos serviços internacionais de cabotagem e de *tramp*, JOUE L 269 de 28.09.2006, pp. 1 a 5.
- Decisão 2002/C 298/02 do Parlamento Europeu de 23 de Outubro de 2002 referente à aplicação do Acordo Interinstitucional sobre o acesso do Parlamento Europeu a informações sensíveis do Conselho no domínio da política de segurança e de defesa, JOCE C 298 de 30.11.2002, pp. 4 e 5.
- Decisão 2001/844/CE, CECA, Euratom da Comissão de 29 de Novembro de 2001 que altera o seu Regulamento Interno, JOCE L 317 de 03.12.2001, pp. 1 a 55.
- Comissão Europeia 2001/C 287/01. *Governança – Um Livro Branco*. COM(2001) 428 final, JOUE C 287 de 12.10.2001, pp. 1 a 29.
- Declaração Conjunta relativa ao 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, JOCE L 173 de 27.06.2001, p. 5.
- Regulamento (CE) n.º 1049/2001** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de Maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, JOCE L 145 de 31.05.2001, pp. 43 a 48.
- Decisão 2001/264/CE do Conselho de 19 de Março de 2001 que aprova as regras de segurança do Conselho, JOCE L 101 de 11.04.2001, pp. 1 a 66.
- Regulamento Interno da Comissão de 8 de Dezembro de 2000, C(2000) 3614, JOCE L 308 de 08.12.2000, p. 26. Com a última alteração pela Decisão 2011/737/JE, Euratom da Comissão de 9 de Novembro de 2011, JOUE L 296 de 15.11.2011, p. 58.
- Decisão 2000/633/CE, CECA, Euratom da Comissão de 17 de Outubro de 2000 que altera o seu regulamento interno acrescentando um anexo com Código de boa conduta administrativa para o pessoal da Comissão Europeia nas suas relações com o público, JOCE L 267 de 20.10.2000, pp. 63 a 66.

Decisão 2000/C 239/01 do Secretário-Geral do Conselho/Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum de 27 de Julho de 2000 relativa às medidas de protecção das informações classificadas aplicáveis ao Secretariado-Geral do Conselho, JOCE C 239 de 23.08.2000, p. 1 a 5.

Decisão 1999/218/CE da Comissão de 25 de Fevereiro de 1999 relativa às modalidades segundo as quais os funcionários e agentes da Comissão Europeia podem ser autorizadas a aceder a informações classificadas na posse da Comissão, JOCE L 80 de 25.03.1999, pp. 22 a 24.

Regulamento n.º 3 quanto à aplicação do artigo 24.º do Tratado da Comunidade Europeia da Energia Atómica, JOCE 17 de 06.10.1958, pp. 406 a 416.

Acórdãos do Tribunal de Justiça

TJCE, Acórdão de 13 de Julho de 1966, *Consten – Grundig / Commission*, Procs. 56 e 58/64, Colect. 1966, Vol. XII-2, pp. 429 a 560.

TJCE, Acórdão de 20 de Setembro de 2001, *Courage Ltd / Bernard Crehan*, Proc. C-453/99, Colect. 2001, I-6314 a I-6328.

TJCE, Acórdão de 6 de Dezembro de 2001, *Conselho da União Europeia e outros / Heidi Hautala e outros*, Proc. C-353/99, Colect. 2001, I-9594 a I-9617.

TPI, Acórdão de 30 de Maio de 2006, *Bank Austria Creditanstalt AG / Comissão das Comunidades Europeias*, Proc. T-198/03, II-1439 a II-1473.

TPI, Acórdão de 30 de Janeiro de 2007, *Groupe Danone / Comissão das Comunidades Europeias*, Colect. 2007-2, Proc. C-380/04, pp. II-11 a II-1. Luxemburgo, ISSN 1022-8454.

TPI, Acórdão de 5 de Junho de 2007, *Groupe Danone / Comissão das Comunidades Europeias*, Colect. 2007-2, Proc. T-141/05, pp. II-84 a II- 1. Luxemburgo, ISSN 1022-8454.

TJCE, Acórdão de 8 de Fevereiro de 2007, *Groupe Danone / Comissão das Comunidades Europeias*, Colect. 2007-11/12, Proc. T-3/00 e T-337/04, pp. II-4779 a II-4876. Luxemburgo, ISSN 1022-8454.

TJCE, Acórdão de 1 de Fevereiro de 2007, *Jose Maria Sison / Conselho da União Europeia*, Proc. C-266/05, Colect. 2001, I-1270 a I-1314.

TJUE, Acórdão de 29 de Junho de 2010, *Comissão Europeia / Technische Glaswerke Ilmenau GmbH*, Proc. C-139/07 P, Colect. 2010, I-05885.

TJUE, Acórdão de 14 de Junho de 2011, *Pfleiderer AG / Bundeskartellamt*, Proc. C-360/09, Colect. 2010, I-05161.

