

Processo C-470/19**Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

17 de junho de 2019

Órgão jurisdicional de reenvio:

High Court (Tribunal Superior, Irlanda)

Data da decisão de reenvio:

21 de maio de 2019

Recorrente:

Friends of the Irish Environment Limited

Recorrido:

Commissioner for Environmental Information

Objeto do processo principal

A questão perante o órgão jurisdicional de reenvio tem por objeto um pedido de acesso à informação em matéria de ambiente apresentado pelo recorrente a fim de ter acesso aos registos judiciais na posse do Courts Service of Ireland (Serviço dos Tribunais da Irlanda) (primeiro interessado) respeitantes ao processo judicial 2013 450 JR ([2016] IEHC 134), que opõe X e Y (segundos interessados) ao An Bord Pleanála (Conselho nacional de recurso em matéria de ordenamento do território) (terceiro interessado), no qual o Irish High Court (Tribunal Superior irlandês) proferiu Acórdão em 25 de fevereiro de 2016, que não foi objeto de recurso.

Objeto e base jurídica do pedido de decisão prejudicial

O pedido de decisão prejudicial é apresentado ao abrigo do artigo 267.º TFUE. O órgão jurisdicional de reenvio pede que se proceda à interpretação do artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de

janeiro de 2003, relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente e que revoga a Diretiva 90/313/CEE do Conselho.

Questão prejudicial

O controlo do acesso a registos judiciais respeitantes a processos em que foi proferida uma decisão definitiva, expirou o prazo para a interposição de recurso e não está pendente um recurso ou outro pedido, embora, em determinadas circunstâncias, possam ser apresentados outros pedidos, constitui um exercício de «competência judicial» na aceção do artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2003, relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente e que revoga a Diretiva 90/313/CEE do Conselho?

Convenções internacionais

Convenção sobre acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente (a seguir «Convenção de Aarhus»).

Disposições de direito da União invocadas

Diretiva 2003/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2003, relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente e que revoga a Diretiva 90/313/CEE do Conselho (a seguir «diretiva»), considerando 1, 9, 11 e 16, artigos 1.º, 2.º, n.ºs 2, e 4.º

Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (a seguir «Regulamento n.º 1049/2001»), artigo 4.º, n.º 2.

Regulamento (CE) n.º 1367/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho de 6 de setembro de 2006, relativo à aplicação das disposições da Convenção de Aarhus sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente às instituições e órgãos comunitários (a seguir «Regulamento Aarhus»).

Tratado que institui a Comunidade Europeia, artigo 255.º

Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, artigo 15.º, n.º 3.

Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a

Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados), artigo 23.º, n.º 1, alínea f).

Regulamento de Processo do Tribunal Geral, artigo 38.º, n.º 2.

Acórdão de 14 de fevereiro de 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71).

Conclusões da advogada-geral E. Sharpston no processo Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413).

Acórdão de 18 de julho de 2013, Deutsche Umwelthilfe (C-515/11, EU:C:2013:523).

Conclusões do advogado-geral M. Poiares Maduro nos processos apensos Suécia e API/Comissão e Comissão/API (C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2009:592) (a seguir «API»).

Acórdão de 21 de setembro de 2010, Suécia e o./API e Comissão (C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541).

Acórdão de 18 de julho de 2017, Comissão/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2017:563).

Acórdão de 19 de dezembro de 2013, Fish Legal e Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853) (a seguir «Fish Legal»).

Acórdão de 25 de julho de 2018, Minister for Justice and Equality (Falhas do sistema judiciário) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586) (a seguir «LM»).

Disposições de direito nacional invocadas

European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007—2018 (national Regulations implementing the Directive) [Regulamento 2007—2018 das Comunidades Europeias (Acesso à informação em matéria de ambiente) (regulamento nacional de transposição da diretiva)] (a seguir «regulamento»).

Court Officers Act 1926 (Lei dos funcionários judiciais de 1926) (a seguir «Lei de 1926»), Section 65.

Freedom of Information Act 1997 (Lei sobre a liberdade de informação de 1997), Section 6, n.º 1.

Resumo do direito nacional em matéria de acesso a registos judiciais

A jurisprudência nacional em matéria de acesso a registos judiciais por terceiros afigura-se contraditória e essas decisões nunca foram conciliadas. A jurisprudência parece defender a opinião de que cabe aos tribunais o controlo

sobre a gestão dos registos judiciais e que os registos apenas podem ser divulgados a terceiros mediante decisão judicial. No entanto, num determinado processo, foi reconhecido o princípio do livre acesso a «documentos que já tenham sido livremente divulgados em audiência pública» e que não estejam sujeitos a obrigação de informação ou a outras restrições.

Nenhuma da jurisprudência relevante teve em consideração o impacto da diretiva no acesso a registos judiciais.

A legislação nacional nesta matéria considera que o controlo sobre o acesso a registos judiciais é uma função judicial. As regras processuais dos tribunais impõem aos terceiros apresentem ao tribunal um pedido para acederem a registos judiciais, e existem instruções práticas que regulam o acesso de terceiros a registos judiciais, as quais estão, porém, sujeitas ao controlo dos tribunais.

No entanto, a Section 6, n.º 1, da Lei sobre a liberdade de informação de 1997 estabelece o seguinte: «Sem prejuízo das disposições da presente lei, todas as pessoas têm direito, mediante pedido, a aceder a qualquer registo na posse de um organismo público, e o direito assim conferido é designado na presente lei como direito de acesso».

Além disso, nos termos do direito nacional, é possível reabrir um processo após terem sido proferidas decisões definitivas e/ou se terem esgotado as vias de recurso. Isto é possível, apesar de pouco comum, em circunstâncias limitadas, nomeadamente, pedidos de prorrogação do prazo para interposição de recursos (não há nenhum limite objetivo para a apresentação de tal pedido), pedidos de correção de alegados erros numa decisão judicial ou pedidos de anulação de decisões judiciais com o fundamento de que foram proferidas indevidamente.

Importa igualmente observar que podem ser apresentados pedidos de acesso a registos judiciais após terem sido proferidas decisões definitivas e/ou se terem esgotado as vias de recurso, a fim de fazer cumprir um acordo ou para conhecer do mérito de um pedido de declaração de *estoppel* ou de exceção do caso julgado num processo subsequente.

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 Em 9 de julho de 2016, o recorrente remeteu ao Courts Service of Ireland (Serviço dos Tribunais da Irlanda) um documento escrito em que pedia cópias de peças processuais, depoimentos/exposições, observações escritas e as decisões definitivas, respeitantes ao processo pendente no High Court [Tribunal Superior] entre o segundo e o terceiro interessados. O pedido foi apresentado com base na Convenção de Aarhus, na diretiva e nos regulamentos.
- 2 Em 13 de julho de 2016, o recorrente recebeu uma resposta ao seu pedido que declarava que o Court Service, após ter analisado o regulamento, entendia que o âmbito destes não era extensivo aos documentos apresentados em processos

judiciais e que apenas podem aceder a tais documentos as partes no processo e os seus representantes legais.

- 3 Em 18 de julho de 2016, o recorrente informou o Court Service que pretendia que o seu pedido fosse objeto de revisão interna. Uma vez que não recebeu resposta no prazo de um mês, conforme exigido no regulamento, considerava-se a resposta um indeferimento que legitimava o recorrente a interpor recurso contra o recorrido.
- 4 Em 15 de setembro de 2016, o recorrente comunicou o seu recurso ao recorrido, que confirmou tê-lo recebido em 16 de setembro de 2016.
- 5 Na sua decisão de 31 de julho de 2017, o recorrido declarou que o Court Service detém os registos de processos concluídos enquanto atua no exercício de uma competência judicial e que, quando atua no exercício desta competência, o Court Service não é uma autoridade pública na aceção da regra 3, n.º 1, do regulamento. Por conseguinte, o Commissioner não tinha competência para rever a decisão do Courts Service sobre o pedido de acesso à informação em matéria de ambiente.

Argumentos essenciais das partes no processo principal

- 6 O recorrente alega que o recorrido incorreu em erro ao não dar uma interpretação autónoma ao conceito de «competência judicial» para efeitos da diretiva e ao basear-se quase inteiramente no facto de a Section 65, n.º 3, da Lei de 1926 não identificar em que momento termina o controlo, pelo Courts Service, dos documentos solicitados. Segundo o recorrido, o facto de a Lei de 1926 não especificar em que momento cessa o controlo judicial de documentos significa que, efetivamente, o Courts Service atua sempre no exercício de uma «competência judicial» em relação a estes documentos. A abordagem do recorrido, em termos simples, limitou-se a: a) constatar que, no Acórdão Flachglas, o TJUE examinou o direito nacional para identificar as funções atribuídas ao Ministério em causa nesse processo, b) identificar as disposições de direito nacional que regulam a competência do Court Service no presente processo, c) afirmar que as disposições de direito nacional eram omissas quanto ao âmbito temporal do controlo do Court Service sobre os registos após a conclusão do processo e, d) sem fazer qualquer outra referência aos objetivos da diretiva, a resolver essa ambiguidade de modo totalmente contrário aos objetivos da diretiva e às conclusões do TJUE no Acórdão Flachglas.
- 7 No entanto, a partir do Acórdão Flachglas, o artigo 2.º, n.º 2, da diretiva deve ser interpretado de maneira funcional. O TJUE, na sua resposta à alínea c) da primeira questão do processo Flachglas, observou que, uma vez concluído o processo legislativo deixava igualmente de existir justificação para a exceção relativa à «competência legislativa» e a informação podia ser divulgada, sem prejuízo das exceções previstas no artigo 4.º da diretiva.
- 8 A diretiva deve ser objeto de interpretação ampla, tendo em conta os considerandos 1, 9, 11 e 16 e do artigo 1.º da mesma.

- 9 Além disso, no processo Flachglas (n.º 32) a advogada-geral declarou que em caso de ambiguidade «a diretiva deve ser interpretada de modo a favorecer a transparência e o acesso à informação».
- 10 Além disso, o conceito de «competência judicial» deve ser interpretado de maneira funcional, da mesma forma que o conceito de «competência legislativa» foi interpretado no Acórdão Flachglas. Em particular, como sucedia nesse acórdão em relação à função legislativa que aí estava em causa, o artigo 2.º, n.º 2, deixa de produzir efeitos quando o processo termina. Nas Conclusões que apresentou no processo Flachglas, a advogada-geral declarou (n.º 55) que embora seja adequado que um coletivo de juízes delibere à porta fechada, «os motivos com base nos quais os juízes proferiram a decisão devem ser tornados públicos, juntamente com as provas e os fundamentos tidos em consideração». Para chegar à sua conclusão sobre a «competência legislativa» no processo Flachglas, a advogada-geral aplicou o raciocínio a «esfera judicial» à esfera legislativa.
- 11 O Acórdão Deutsche Umwelthilf tinha por objeto a questão de saber se, a «competência legislativa» podia ser alargada, durante o processo legislativo, a um órgão que era responsável pela preparação de instrumentos regulamentares. O TJUE declarou (n.º 22) que o artigo 2.º, n.º 2, da diretiva, que prevê uma exceção opcional, «não pode ser interpretado de forma a alargar os seus efeitos para além do necessário para assegurar a proteção dos interesses que visa garantir, devendo o alcance das derrogações previstas neste artigo ser determinado tendo em conta as finalidades desta diretiva». O TJUE também declarou que o fundamento da exceção era assegurar o normal desenrolar do processo de adoção da legislação e que deve (n.º 28) «conduz[ir] a efetuar uma interpretação restritiva segundo a qual apenas os processos suscetíveis de conduzir à adoção de uma lei ou de uma norma hierarquicamente equivalente são abrangidos pelo artigo 2.º, ponto 2, segundo parágrafo, primeira frase, da Diretiva 2003/4».
- 12 O TJUE concluiu que a proteção de órgãos que exercem a competência legislativa não é de todo aplicável a um órgão legislativo responsável pela preparação de instrumentos regulamentares, pois este não intervinha no processo legislativo previsto pela diretiva, uma vez que (n.º 29) «[...] é a especificidade do processo legislativo e as suas características próprias que justificam o regime especial dos atos adotados no exercício de competências legislativas à luz do direito à informação, conforme este se encontra previsto tanto na Convenção de Aarhus como na Diretiva 2003/4».
- 13 No processo API, a Comissão recusou o acesso a registos judiciais respeitantes a processos em curso ou a processos concluídos ao abrigo do artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001, que estabelece que «[a]s instituições recusarão o acesso aos documentos cuja divulgação pudesse prejudicar a proteção de [...] processos judiciais e consultas jurídicas». Quanto à segunda categoria, o TJUE declarou (n.º 131) que essa justificação não era aplicável a um processo encerrado, uma vez que «já não é de presumir que a divulgação dos articulados prejudique a atividade jurisdicional do Tribunal de Justiça, dado que esta atividade

terminou após o encerramento do processo» (v., igualmente, Conclusões do advogado-geral nesse processo, n.º 31). O Acórdão Comissão/Breyer constitui uma afirmação inequívoca dos princípios consagrados no Acórdão API.

- 14 O próprio TJUE está sujeito ao Regulamento Aarhus e, na audiência realizada no processo principal, foi salientado que, dado que não foram referidos os efeitos do Regulamento Aarhus na discussão sobre o Regulamento 1049/2001, as observações escritas do recorrido não refletem com precisão a posição jurídica sobre o acesso aos documentos das instituições da União nos termos da ordem jurídica da União.
- 15 Por último, a Section 65 da Lei de 1926 pode ser interpretada em conformidade com o Acórdão Flachglas proferido pelo TJUE, na medida em que é omissa quanto ao âmbito temporal do controlo judicial. Caso contrário, não deve ser aplicada (Acórdão de 4 de dezembro de 2018, *The Minister for Justice and Equality and Commissioner of the Garda Síochána*, C-378/17, EU:C:2018:979).
- 16 O recorrido, por sua vez, também admite que o conceito de «competência judicial» é um conceito autónomo de direito da União. No entanto, há que ter em conta o «contexto jurídico e constitucional» relevante estabelecido pelo direito nacional para determinar se a atividade em questão está abrangida pelo conceito de «competência judicial» nos termos do direito da União (v. Conclusões da advogada-geral no processo Flachglas, n.º 62, e Acórdão Fish Legal, n.º 48).
- 17 «A Convenção de Aarhus, Guia de Aplicação» estabelece que a definição de «autoridade pública» não inclui organismos ou instituições que atuem na qualidade de órgãos jurisdicionais. Embora o Guia não seja vinculativo, pode ser considerado um documento explicativo (Acórdão Fish Legal, n.º 38).
- 18 Segundo o direito da União, o controlo sobre o acesso aos autos após a adoção de decisões definitivas e o esgotamento das vias de recurso no processo é reconhecido enquanto exercício da «competência judicial». Conforme referido no acórdão API, o TJUE está excluído das instituições sujeitas ao artigo 255.º CE «precisamente, pela natureza da atividade judicial que deve exercer» (n.º 82).
- 19 Atualmente, os órgãos jurisdicionais da União só estão sujeitos ao direito de acesso «na medida em que exerçam funções administrativas», nos termos do artigo 15.º, n.º 3, TFUE.
- 20 O artigo 23.º, n.º 1, alínea f), do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados estabelece que o direito da União ou dos Estados-Membros a que estejam sujeitos o responsável pelo tratamento ou o seu subcontratante pode limitar, através de uma medida legislativa, o alcance das obrigações e dos direitos previstos no regulamento «desde que tal limitação respeite a essência dos direitos e liberdades fundamentais e constitua uma medida necessária e proporcionada numa sociedade democrática para assegurar, designadamente: [...] f) A defesa da independência judiciária e dos processos judiciais».

- 21 Conforme declarado no Acórdão Comissão/Breyer (n.º 45) «nem os Regulamentos de Processo das jurisdições da União preveem um direito de acesso por parte de terceiros aos articulados apresentados no âmbito dos processos judiciais».
- 22 O artigo 38.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral estabelece que «[o]s terceiros, privados ou públicos, não podem ter acesso aos autos de um processo, sem autorização expressa do presidente do Tribunal, ouvidas as partes».
- 23 O Regulamento Aarhus, embora seja aplicável ao TJUE, não vai além do que está previsto no artigo 15.º, n.º 3, TFUE, na medida em que o TJUE apenas está sujeito ao Regulamento Aarhus no que diz respeito às suas funções administrativas.
- 24 Foi igualmente invocado o conceito de independência judicial no direito da União. No Acórdão LM (n.º 63), o TJUE refere um aspeto de independência «externo», que inclui o requisito de a instância exercer as «funções com total autonomia» e «sem estar submetida a nenhum vínculo hierárquico ou de subordinação em relação a quem quer que seja e sem receber ordens ou instruções de qualquer origem, e esteja, assim, protegida contra intervenções ou pressões externas suscetíveis de afetar a independência de julgamento dos seus membros e influenciar as suas decisões».
- 25 No processo Flachglas, a advogada-geral estabeleceu uma distinção entre o exercício funcional e estrutural da competência legislativa ou judicial.
- 26 No Acórdão Flachglas, o TJUE declarou (n.º 49) que era exigida uma «interpretação funcional» do conceito de «órgãos ou instituições no exercício da sua competência [...] legislativa». Isto significa que, apesar de os ministérios em causa no Acórdão Flachglas não serem estruturalmente legislativos, tinham, no entanto, o direito de beneficiar da exceção quando atuavam no exercício de uma competência legislativa funcional. Por conseguinte, o TJUE declarou que é possível considerar que os ministérios atuam no exercício de uma «competência legislativa», «na medida em que participem no processo legislativo» (n.º 51). Por outras palavras, a exceção estava limitada ao efetivo exercício de competência legislativa.
- 27 Em contrapartida, relativamente a um órgão legislativo estrutural, a advogada-geral declarou no processo Flachglas que não deve existir limitação temporal na consideração das suas atividades como «legislativas». A este respeito, a advogada-geral declarou o seguinte (n.º 73): «[c]onfrontemos a situação desses órgãos com a de outros que, numa definição estrutural, integram o próprio poder legislativo. No que diz respeito à adoção da legislação, e no que diz respeito à legislação adotada, os órgãos que integram o poder legislativo atuam exclusivamente no exercício da competência legislativa. O exercício dessa competência não tem princípio nem fim. Por conseguinte, a possibilidade da sua

exclusão da definição de “autoridade pública” na aceção da diretiva não conhece qualquer limitação temporal».

- 28 Este entendimento da advogada-geral não foi seguido pelo TJUE. No entanto, sugere que, para um órgão que atua no exercício da sua «competência judicial» estrutural, não existirá uma limitação temporal na aplicação do artigo 2.º, n.º 2.
- 29 No que respeita aos argumentos do recorrente relativos à necessidade de uma interpretação ampla da diretiva, o objetivo desta só pode ser prosseguido no seu âmbito material, o que exclui atividades desenvolvidas no exercício da «competência judicial».
- 30 A abordagem do recorrente não tem em consideração os objetivos da exceção relativa à «competência judicial» prevista no próprio artigo 2.º, n.º 2, e em particular, o normal desenrolar dos processos judiciais.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 31 A questão em causa consiste em saber se o Court Service of Ireland detém os registos judiciais quando atua no exercício da sua «competência judicial», na aceção do artigo 2.º, n.º 2, da diretiva, após a adoção de decisões definitivas e uma vez esgotadas vias processuais de recurso. Tanto quanto possa ter sido apurado, esta questão nunca foi apreciada pelo TJUE nem pelos tribunais de outros Estados-Membros.