

**Processo C-84/22****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:**

8 de fevereiro de 2022

**Órgão jurisdicional de reenvio:**

High Court (Tribunal Superior, Irlanda)

**Data da decisão de reenvio:**

8 de fevereiro de 2022

**Recorrente:**

Right to Know CLG

**Recorrida:**

An Taoiseach

**Objeto do processo principal**

O processo principal, desencadeado pela recorrente, uma sociedade denominada Right to Know CLG, contra o recorrido, An Taoiseach (Primeiro-Ministro da Irlanda), tem por objeto um recurso de uma decisão administrativa de indeferimento de um pedido de acesso a documentos relacionados com discussões do Conselho de Ministros do Governo relativas à emissão de gases com efeito de estufa por parte da Irlanda entre 2002 e 2016. O pedido de acesso aos documentos foi submetido com base na legislação nacional, nomeadamente o European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007 (S.I. n.º 133/2007 de 28 de março de 2007) [Regulamento 2007 das Comunidades Europeias (Acesso à informação em matéria de ambiente)], que transpõe a 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 relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente»)

## Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

O pedido de decisão prejudicial foi submetido nos termos do artigo 267.º TFUE. O órgão jurisdicional de reenvio pede a interpretação do artigo 4.º, n.º 1, alínea e) e do artigo 4.º, n.º 2, alínea a) da Diretiva relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente no que diz respeito aos conceitos de «comunicações internas» e de «procedimentos» de uma autoridade pública para efeitos de aplicação das disposições da Diretiva relativas à divulgação obrigatória ou não obrigatória de informação relacionada com as emissões para o ambiente. O órgão jurisdicional de reenvio é igualmente chamado a conhecer de algumas exceções processuais suscitadas pelo recorrido a respeito da autoridade do caso julgado, que impediria o prosseguimento do processo, incluindo a figura jurídica do *issue estoppel*, ao abrigo da qual uma parte no processo não pode voltar a invocar em juízo uma questão de facto ou de direito que já tenha sido decidida contra si em processo anterior.

## Questões prejudiciais

(1) Devem as atas de reuniões formais do poder executivo de um Estado-Membro, nas quais os membros do Governo devem participar e atuar de maneira colegial, ser qualificadas, para efeitos de um pedido de acesso à informação sobre o ambiente que delas consta, de «comunicações internas» ou de «procedimentos» de uma autoridade pública na aceção, respetivamente, do artigo 4.º, n.º 1, alínea e) e do artigo 4.º, n.º 2, primeiro parágrafo, alínea a) 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?

(2) O princípio da autoridade do caso julgado (como figura no acórdão Köbler, processo C-224/01, ECLI:EU:C:2003:513 e jurisprudência posterior) estende-se além da parte decisória ou do dispositivo do acórdão anterior, e inclui também as conclusões de facto e de direito que figuram nesse mesmo acórdão? Por outras palavras, o princípio da autoridade do caso julgado limita-se a impedir que o caso volte a ser submetido a um tribunal (*cause of action estoppel*) ou também obsta a que uma parte volte a invocar em juízo uma determinada questão de facto ou de direito que já tenha sido decidida contra si em processo anterior (*issue estoppel*)?

(3) Num processo pendente entre as partes relativo a um pretenso incumprimento da Diretiva 2003/4/CE no que se refere a um pedido específico de acesso a informações sobre o ambiente, no qual um recorrente/requerente conseguiu que a decisão fosse anulada, invocando fundamentos baseados no direito da União, alguns deles julgados procedentes e outros improcedentes, o direito da União, em particular o princípio da efetividade, opõe-se a uma norma nacional sobre a autoridade do caso julgado, baseada na figura jurídica *issue estoppel*, que exige que o órgão jurisdicional nacional, num novo processo relativo a uma nova decisão sobre o mesmo pedido, impeça o referido

recorrente/requerente de contestar essa nova decisão com base em fundamentos de direito da União que foram previamente julgados improcedentes mas que, nestas circunstâncias, ainda não foram objeto de recurso?

(4) A resposta à terceira questão é afetada pelo facto de: (i) não ter sido submetido um reenvio prejudicial ao Tribunal de Justiça; e (ii) nenhuma das partes ter invocado a jurisprudência relevante do Tribunal de Justiça perante o órgão jurisdicional nacional?

### **Disposições de direito da União e jurisprudência invocada**

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 (JO 2003, L 41, p. 26).

Acórdão de 20 de janeiro de 2021, *Land Baden-Württemberg (Comunicações internas)*, C-619/19, EU:C:2021:35

Conclusões do Advogado-Geral Szpunar no processo *Saint-Gobain Glass Deutschland/Comissão* (C-60/15 P, EU:C:2016:778)

Conclusões da Advogada-Geral Sharpston no processo *Flachglas Torgau* (C-204/09, EU:C:2011:413).

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

Acórdão de 16 de março de 2006, *Kapferer*, C-234/04, EU:C:2006:178

Acórdão de 30 de setembro de 2003, *Köbler*, C-224/01, EU:C:2003:513

### **Disposições de direito nacional e jurisprudência nacional invocadas**

European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007 (S.I. n.º 133/2007) (28 de março de 2007) [Regulamento 2007 das Comunidades Europeias (Acesso à informação em matéria de ambiente)]

Constituição da Irlanda, artigo 28.º

Acórdão *Attorney General/Hamilton* [1993] 2 I.R. 250 250

Acórdão *An Taoiseach/Commissioner for Environmental Information* [2010] IEHC 241

Acórdão *Right to Know CLG/An Taoiseach* [2018] IEHC 372

Acórdão *McCauley/McDermot* [1997] 2 I.L.R.M. 486

Acórdão *Arklow Holidays Ltd/An Bord Pleanála* [2011] IESC 29

### **Apresentação sucinta dos factos e do processo principal**

- 1 A Right to Know CLG apresentou, em 8 de março de 2016, um pedido de acesso a todos os documentos dos quais constassem discussões do Conselho de Ministros relativas às emissões de gases de efeito de estufa por parte da Irlanda, no período entre 2002 e 2016. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a menção «Conselho de Ministros» deve ser entendida no sentido de que se refere a membros do poder executivo.
- 2 Esse pedido foi indeferido, a título definitivo, em junho de 2016, na sequência de um procedimento de reapreciação interna. A recorrente interpôs recurso dessa decisão perante a High Court (Tribunal Superior, Irlanda).
- 3 Por acórdão de 1 de junho de 2018, *Right to Know CLG/An Taoiseach* ([2018] IEHC 372; a seguir «primeiro recurso judicial») a High Court (Tribunal Superior, Irlanda) devolveu a decisão ao seu autor para reapreciação. A High Court (Tribunal Superior, Irlanda) considerou, entre outros, que o autor da decisão não tinha procedido à ponderação exigida pelo artigo 4.º da Diretiva relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente que requer que sejam tomados em consideração o interesse público, tutelado pela divulgação, e os interesses de confidencialidade, tutelados pela recusa de divulgação. No seu acórdão, a High Court (Tribunal Superior, Irlanda) também considerou que as reuniões do Governo da Irlanda deveriam ser qualificadas de «comunicações internas» de uma autoridade pública, o que implicava a inaplicabilidade da obrigação de divulgação das atas relativas à informação sobre as emissões para o ambiente prevista na Diretiva relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente.
- 4 Por decisão de 16 de agosto de 2018, o autor da decisão concedeu acesso parcial aos documentos solicitados. A recorrente interpôs subsequentemente recurso dessa segunda decisão, a qual é objeto do presente processo principal perante o órgão jurisdicional de reenvio.

### **Argumentos essenciais das partes no processo principal**

- 5 A recorrente alega, no essencial, que as reuniões do Conselho de Ministros são «procedimentos» para efeitos da Diretiva relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente e que as atas dessas reuniões estão sujeitas às exigências de divulgação obrigatória quando relacionadas com informações sobre emissões para o ambiente. Contesta também as exceções processuais suscitadas pelo recorrido, alegando que as mesmas são infundadas.
- 6 O recorrido alega que as atas das reuniões do Conselho de Ministros são «comunicações internas» para efeitos da Diretiva relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente pelo que, mesmo que digam respeito a emissões para

o ambiente, não estão sujeitas às exigências de divulgação. Alega, ao invés, que tal divulgação está sujeita à ponderação prevista pela Diretiva.

- 7 Os representantes do recorrido também suscitam uma série de exceções processuais. Em particular, argumentam que a recorrente devia ter esgotado as vias de recurso legais perante a Agência da Informação Sobre o Ambiente antes de interpor recurso perante a High Court (Tribunal Superior, Irlanda). O recorrido argumenta igualmente, entre outros, que a questão da correta qualificação das reuniões do Governo já foi objeto de decisão definitiva em dois acórdãos da High Court (Tribunal Superior, Irlanda), tendo a recorrente sido parte num desses processos. Segundo o recorrente é por conseguinte possível entender que, quanto a esta questão, existe um precedente relevante, ainda que não vinculativo. Deve de igual modo considerar-se que o recorrente está impedido, por força da autoridade do caso julgado, e após o primeiro recurso judicial, de voltar a invocar a questão em juízo no presente processo.

#### **Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial**

- 8 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a questão principal a decidir no processo principal diz respeito às circunstâncias perante as quais o imperativo constitucional nacional de preservação da confidencialidade das reuniões do Governo da Irlanda deve ceder perante as exigências da Diretiva relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente. A resposta a esta questão depende em grande parte da qualificação, para efeitos da referida Diretiva, das discussões que ocorrem nas reuniões do Governo da Irlanda. As partes no processo estão em desacordo quanto à questão de saber se a correta qualificação de tais discussões é a de «comunicações internas» de uma autoridade pública [artigo 4.º, n.º 1, alínea e)], ou a de «procedimentos» de uma autoridade pública [artigo 4.º, n.º 2, alínea a)].
- 9 O órgão jurisdicional de reenvio não considera que a interpretação dos dois conceitos ao abrigo da Diretiva relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente seja evidente. Em particular, a linha de separação entre os conceitos «comunicações internas» e «procedimentos» confidenciais não é, em seu entender, clara. Se não obtiver orientação do Tribunal de Justiça sobre a interpretação da Diretiva relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente, o órgão jurisdicional de reenvio não estará em medida de determinar com certeza em que categoria se devem inserir as atas das reuniões do Governo da Irlanda.
- 10 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, existem fundamentos válidos para concluir que as reuniões do Governo da Irlanda representam precisamente o tipo de procedimento de deliberação confidencial previsto no artigo 4.º, n.º 2, alínea a) da Diretiva relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente. O Governo é obrigado, por força do artigo 28.º, n.º 4, ponto 2 da Constituição da Irlanda, a «reunir e agir como uma autoridade colegial». O objetivo destas

reuniões, como definido pela Supreme Court of Ireland (Supremo Tribunal da Irlanda) no acórdão *Attorney General/Hamilton* [1993] 2 I.R. 250, é o de permitir uma completa, livre e sincera discussão entre os membros do Governo, antes da tomada de decisões.

- 11 O órgão jurisdicional de reenvio considera que existe um argumento sólido para considerar que as reuniões do Governo da Irlanda se aproximam do tipo de procedimentos de deliberação abrangidos pelo conceito de «procedimentos». Dado o estatuto constitucional de que beneficiam as reuniões do Governo, a sua inserção na categoria «comunicações internas» não se afigura evidente. O órgão jurisdicional de reenvio não pode, no entanto, pronunciar-se a título definitivo sobre esta questão sem obter uma decisão prejudicial do Tribunal de Justiça.
- 12 Separadamente, o órgão jurisdicional de reenvio pede ao Tribunal de Justiça que esclareça se pode ser invocada a autoridade do caso julgado, na forma de *issue estoppel*, caso isso signifique que uma possível interpretação errónea da Diretiva relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente por um órgão jurisdicional nacional ficará por sanar. Em particular, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se o princípio da autoridade do caso julgado se estende além da parte decisória do acórdão anterior, e se inclui, adicionalmente, as conclusões de facto e de direito constantes desse mesmo acórdão. No caso em apreço, o acórdão da High Court of Ireland (Tribunal Superior da Irlanda), proferido no primeiro recurso judicial, não implicou o trânsito em julgado da decisão no atinente ao direito da recorrente de aceder às atas relevantes ao abrigo dos regulamentos internos que transpuseram a Diretiva relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente. Ao invés, a questão do acesso às atas relevantes foi devolvida ao autor da decisão original para reapreciação. O acórdão anterior decidiu contudo uma questão de direito específica contra a recorrente, tendo concretamente declarado que, para efeitos da Diretiva relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente, as reuniões do Governo devem ser qualificadas de «comunicações internas» de uma autoridade pública. Desta determinação resulta que a exigência de divulgação obrigatória das atas relativas às informações sobre emissões para o ambiente era inaplicável.
- 13 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, uma aplicação estrita do princípio *issue estoppel* às circunstâncias do caso em apreço pode conduzir a que uma violação do direito da União fique por sanar. No essencial, a recorrente alega que, no acórdão proferido em sede do primeiro recurso, se procedeu a uma qualificação errada das reuniões do Governo para efeitos da Diretiva relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente, o que teve como resultado que a exigência de divulgação obrigatória das atas relativas à informação sobre as emissões para o ambiente permaneceu erradamente inaplicada. Se esta alegação for fundada, mas a recorrente não puder formulá-la no presente processo, então a interpretação errónea da Diretiva relativa ao acesso do público das informações sobre ambiente efetuada pelo órgão jurisdicional nacional permanecerá por sanar.

- 14 Na opinião do órgão jurisdicional de reenvio, visto que um dos principais objetivos subjacentes à jurisprudência do Tribunal de Justiça em matéria de autoridade do caso julgado é o de assegurar a «estabilidade das relações jurídicas», a justificação para a aplicação da doutrina da autoridade do caso julgado fica consideravelmente enfraquecida nas circunstâncias do presente caso. A questão do acesso às atas relevantes não foi decidida a título definitivo no acórdão proferido no primeiro recurso. Pelo contrário, a questão foi devolvida ao autor da decisão para reapreciação (embora com base no facto de as reuniões do Governo deverem ser qualificadas de «comunicações internas» de uma autoridade pública) o que resultou na nova decisão de 16 de agosto de 2018, agora impugnada no processo principal.

DOCUMENTO DE TRABALHO