Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Décima Secção)

21 de novembro de 2024*

«Reenvio prejudicial — Aproximação das legislações — Dados abertos e reutilização de informações do setor público — Diretiva (UE) 2019/1024 — Artigo 1.º — Âmbito de aplicação — Artigo 2.º — Conceito de "reutilização" de documentos — Direito de acesso a documentos na posse de um organismo do setor público»

No processo C-336/23,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Visoki upravni sud (Tribunal Administrativo de Recurso, Croácia), por Decisão de 25 de maio de 2023, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 26 de maio de 2023, no processo

HP – Hrvatska pošta d.d.

contra

Povjerenik za informiranje,

sendo interveniente:

STAS d.o.o.,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Décima Secção),

composto por: D. Gratsias (relator), presidente de secção, I. Jarukaitis, presidente da Quarta Secção, e Z. Csehi, juiz,

advogado-geral: P. Pikamäe,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

– em representação de Povjerenik za informiranje, por Z. Pičuljan, na qualidade de agente,

– em representação do Governo Croata, por G. Vidović Mesarek, na qualidade de agente,

* Língua do processo: croata.

– em representação do Governo Checo, por J. Očková, M. Smolek e J. Vláčil, na qualidade de agentes,

– em representação do Governo Austríaco, por A. Posch e J. Schmoll, na qualidade de agentes,

– em representação da Comissão Europeia, por U. Małecka, M. Mataija e G. Meessen, na qualidade de agentes,

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 1.º, n.º 2, e do artigo 2.º da Diretiva (UE) 2019/1024 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, relativa aos dados abertos e à reutilização de informações do setor público (JO 2019, L 172, p. 56).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe HP – Hrvatska pošta d.d. (a seguir «HP») ao Povjerenik za informiranje (Encarregado da Informação, Croácia) a respeito de um pedido de informações apresentado à HP, destinado, nomeadamente, a obter a comunicação de contratos de empreitada, de situações de trabalhos e de atas de entrega da obra.

Quadro jurídico

Direito da União

3 Os considerandos 9, 13, 23 e 70 da Diretiva 2019/1024 enunciam:

«(9) As informações do setor público representam uma fonte extraordinária de dados que podem contribuir para melhorar o mercado interno e desenvolver novas aplicações para consumidores e entidades jurídicas. A utilização inteligente de dados, incluindo o seu tratamento por meio de aplicações de inteligência artificial, pode ter um efeito de transformação em todos os setores da economia.

[…]

(13) Um dos principais objetivos do estabelecimento de um mercado interno é a criação de condições conducentes ao desenvolvimento de serviços e produtos à escala da União [Europeia] e nos Estados-Membros. As informações do setor público ou as informações recolhidas, produzidas, reproduzidas e divulgadas no exercício de uma missão pública ou de um serviço de interesse geral constituem uma importante matéria-prima para os produtos e serviços de conteúdo digital e tornar-se-ão um recurso de conteúdos ainda mais importante com o desenvolvimento de tecnologias digitais avançadas, como a inteligência artificial, as tecnologias do livro-razão distribuído e a Internet das coisas. […]

[…]

(23) […] A presente diretiva deverá estabelecer a obrigação de os Estados-Membros tornarem reutilizáveis todos os documentos existentes, exceto se o acesso for restrito ou vedado ao abrigo de regras nacionais sobre acesso a documentos ou sem prejuízo de outras exceções previstas na presente diretiva. A presente diretiva assenta nos regimes de acesso existentes nos Estados-Membros e não altera as regras nacionais de acesso aos documentos. A presente diretiva não é aplicável a casos em que cidadãos ou entidades jurídicas, ao abrigo do regime de acesso pertinente, apenas possam obter determinado documento se comprovarem um interesse particular. […] Os organismos do setor público deverão ser incentivados a disponibilizar, para efeitos de reutilização, todos os documentos na sua posse. […]

[…]

(70) Atendendo a que os objetivos da presente diretiva, a saber, facilitar a criação de produtos e serviços de informação à escala da União com base nos documentos do setor público, garantir a efetiva utilização transnacional de documentos do setor público, por um lado por empresas privadas, designadamente [pequenas e médias empresas (PME)], para criarem produtos e serviços de informação de valor acrescentado e, por outro, por cidadãos, com vista a facilitar a livre circulação de informação e a comunicação, não podem ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, mas podem, devido ao alcance pan-União da ação proposta, ser mais bem alcançados ao nível da União, esta pode adotar medidas em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º [TUE]. […]»

4 O artigo 1.º desta diretiva, sob a epígrafe «Objeto e âmbito de aplicação», dispõe:

«1. Para promover a utilização de dados abertos e estimular a inovação em produtos e serviços, a presente diretiva estabelece um conjunto mínimo de regras aplicáveis à reutilização e às disposições práticas destinadas a facilitar a reutilização de:

a) Documentos existentes na posse de organismos do setor público dos Estados-Membros;

b) Documentos existentes na posse de empresas públicas que:
   i) estão ativas nos domínios definidos na Diretiva 2014/25/UE [do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais e que revoga a Diretiva 2004/17/CE (JO 2014, L 94, p. 243)];

   […]

c) Dados de investigação, em conformidade com as condições estabelecidas no artigo 10.º

2. A presente diretiva não é aplicável a:

[…]

b) Documentos na posse de empresas públicas:
   i) produzidos fora do âmbito da prestação de serviços de interesse geral, tal como definidos na lei ou em outras normas vinculativas do Estado-Membro;

ii) relacionados com as atividades diretamente expostas à concorrência e, por conseguinte, nos termos do artigo 34.º da Diretiva 2014/25/UE, não sujeitas a regras de adjudicação de contratos;

[…]

d) Documentos, tais como dados sensíveis, cujo acesso é excluído por força dos regimes de acesso do Estado-Membro, nomeadamente por razões de:
   i) proteção da segurança nacional (a saber, segurança do Estado), defesa ou segurança pública;
   ii) confidencialidade de dados estatísticos;
   iii) confidencialidade de dados comerciais (nomeadamente, segredos de comerciais, profissionais ou empresariais);

[…]

f) Documentos cujo acesso é restrito por força dos regimes de acesso dos Estados-Membros, incluindo o caso em que cidadãos ou entidades jurídicas têm que demonstrar um interesse particular para poderem obter o acesso a documentos;

[…]

3. A presente diretiva baseia-se nos regimes de acesso nacionais e da União e não os prejudica.

[…]

7. A presente diretiva regula a reutilização de documentos na posse de organismos do setor público e de empresas públicas dos Estados-Membros […]»

5 O artigo 2.º da Diretiva 2019/1024, sob a epígrafe «Definições», tem a seguinte redação:

«Para efeitos da presente diretiva, são aplicáveis as seguintes definições:

1) "Organismo do setor público": o Estado, as autoridades regionais ou locais, os organismos de direito público ou as associações formadas por uma ou mais dessas autoridades ou por um ou mais desses organismos de direito público.

2) "Organismo de direito público": qualquer organismo que tenha todas as seguintes características:
   a) Criado para satisfazer especificamente necessidades de interesse geral, sem caráter industrial ou comercial;
   b) Dotado de personalidade jurídica; e
   c) Financiado maioritariamente pelo Estado, por autoridades regionais ou locais ou por outros organismos de direito público, ou cuja gestão esteja sujeita a um controlo por parte de tais autoridades, ou cujos órgãos de administração, de direção ou de fiscalização sejam compostos maioritariamente por membros designados pelo Estado, por autoridades regionais ou locais ou por outros organismos de direito público;

3) "Empresa pública": qualquer empresa ativa nos domínios estabelecidos no artigo 1.º, n.º 1, alínea b), em relação à qual os organismos do setor público podem exercer, direta ou indiretamente, uma influência dominante, por motivos de direito de propriedade, participação financeira ou regras que lhe sejam aplicáveis. Presume-se a existência de influência dominante dos organismos do setor público sempre que estes organismos, de forma direta ou indireta:
   a) Detenham a maioria do capital subscrito da empresa;
   b) Disponham da maioria dos votos correspondentes às ações emitidas pela empresa;
   c) Possam designar mais de metade dos membros do órgão administrativo, de direção ou de supervisão da empresa;

[…]

6) "Documento":
   a) Qualquer conteúdo, seja qual for o seu suporte (papel ou suporte eletrónico ou registo sonoro, visual ou audiovisual); ou
   b) Qualquer parte desse conteúdo.

[…]

11) "Reutilização": a utilização por pessoas singulares ou coletivas de documentos na posse de:
   a) Organismos do setor público, para fins comerciais ou não comerciais que não correspondam ao objetivo inicial da missão de serviço público para o qual os documentos foram produzidos, excetuando o intercâmbio de documentos entre organismos do setor público exclusivamente no desempenho das suas missões de serviço público; ou
   b) Empresas públicas, para fins comerciais ou não comerciais que não correspondam ao objetivo inicial de prestação de serviços de interesse geral para os quais os documentos foram produzidos, excetuando o intercâmbio de documentos entre empresas públicas e organismos do setor público exclusivamente no desempenho das funções públicas dos organismos do setor público;

[…]»

Direito croata

6 O artigo 5.º do Zakon o pravu na pristup informacijama (Lei sobre o Direito de Acesso a Informação) (*Narodne novine* br. 25/13, 85/15 e 69/22; a seguir «Lei sobre o Direito de Acesso a Informação») dispõe:

«Para efeitos da presente lei, entende-se por:

[…]

2) "Autoridades públicas", os organismos da administração pública, outros órgãos públicos, as autarquias do poder local e regional, as pessoas coletivas e outras entidades que exercem poderes públicos, as pessoas coletivas constituídas pela República da Croácia ou por uma autarquia local ou regional, as pessoas coletivas que exercem poderes públicos, as pessoas coletivas que, por força de regulamentação especial, são financiadas principal ou integralmente pelo orçamento do Estado ou pelo orçamento das autarquias locais e regionais,

ou seja, por fundos públicos (impostos, taxas, etc.), bem como as sociedades comerciais em que a República da Croácia e as autarquias locais e regionais detêm, separada ou conjuntamente, uma participação maioritária;

[…]

5) "Direito de acesso à informação", o direito de um utilizador pedir e obter informações e a obrigação de a autoridade pública autorizar o acesso às informações pedidas, ou seja, publicar as informações independentemente do pedido apresentado, quando essa publicação resulte de uma obrigação legal ou regulamentar;

6) "Reutilização", a utilização de informações na posse de uma autoridade pública por pessoas singulares ou coletivas para fins comerciais ou não comerciais diferentes do objetivo inicial para o qual as informações foram geradas, e que tem lugar no âmbito de atividades ou competências determinadas por via legal ou regulamentar, habitualmente consideradas missões de serviço público. A troca de informações entre autoridades públicas para efeitos do exercício das suas funções não constitui reutilização;

[…]»

7 O artigo 15.º desta lei, que figura no seu capítulo IV, intitulado «Limitações ao direito de acesso à informação», prevê:

«[…]

(2) As autoridades públicas podem limitar o acesso à informação:

[…]

2) se a informação constituir um segredo comercial ou profissional, nos termos da lei;

[…]

(4) As autoridades públicas podem limitar o acesso à informação se:

1) a informação estiver em fase de elaboração por uma ou mais autoridades públicas e a sua publicação antes da produção da informação completa e final puder perturbar gravemente o processo da sua elaboração;

[…]

(8) O acesso às informações a que se refere o n.º 4, ponto 1, do presente artigo pode também ser limitado depois de a informação ter sido completada, em especial se essa publicação perturbar gravemente o processo de tomada de decisões e a expressão de opiniões ou conduzir a uma interpretação incorreta do conteúdo das informações, a menos que um interesse público superior justifique a publicação das informações.

[…]»

8 Nos termos do artigo 27.º da referida lei, que faz parte do capítulo VI desta última, intitulado «Reutilização de informações»:

«[…]

(2) A autoridade pública possibilita o acesso a dados abertos e a reutilização de informações aos utilizadores tornando públicas informações que possam ser reutilizadas ou com base em pedidos de reutilização.

[…]

(5) Para efeitos de reutilização, as autoridades públicas não são obrigadas a gerar, adaptar ou extrair parte das informações se tal exigir uma quantidade desproporcionada de tempo ou recursos; também não se pode exigir que as autoridades públicas atualizem, melhorem ou armazenem informações para reutilização.

[…]»

9 O artigo 29.º da Lei sobre o Direito de Acesso a Informação, sob a epígrafe «Pedido de reutilização de informações e proteção dos direitos dos utilizadores», dispõe:

«(1) No pedido de reutilização de informações, o requerente deve, além dos dados referidos no artigo 18.º, n.º 3, da presente lei, indicar as informações que pretende reutilizar, a forma e o modo como pretende receber o conteúdo das informações pedidas, bem como a finalidade da utilização das informações (finalidade comercial ou não comercial).

(2) As seguintes entidades não são obrigadas a dar seguimento a um pedido de reutilização de informações:

[…]

2. sociedades comerciais em que a República da Croácia ou uma autarquia local e regional exerce ou pode exercer, direta ou indiretamente, uma influência dominante em virtude do seu direito de propriedade, participação financeira ou das regras que regem a sociedade, e que:

   – exercem atividades ligadas aos setores do gás e da energia térmica, eletricidade, água, serviços de transporte, aeroportos, portos marítimos e fluviais, serviços postais, extração de petróleo e de gás e prospeção ou extração de carvão ou de outros combustíveis sólidos, em conformidade com a lei que regula a adjudicação de contratos públicos,

[…]

(7) A decisão de reutilizar as informações pode ser objeto de recurso para o Encarregado [da informação] no prazo de 15 dias a contar da data da notificação da decisão. A decisão do Encarregado [da informação] não é suscetível de recurso, mas pode ser instaurado um processo de contencioso administrativo no Visoki upravni sud [(Tribunal Administrativo de Recurso, Croácia)].

[…]»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

10 A HP, que é uma sociedade detida a 100 % pela República da Croácia, é o prestador do serviço postal universal neste Estado-Membro. Além disso, exerce atividades comerciais.

11 A HP recebeu um pedido de informações que tinha por objeto, nomeadamente, contratos de empreitada, de situações de trabalhos e de atas de entrega da obra.

12 Tendo este pedido sido indeferido pela HP, foi interposto recurso dessa decisão de indeferimento para o Encarregado da Informação, que ordenou à HP que desse seguimento ao referido pedido.

13 Chamado a conhecer do recurso interposto pela HP desse despacho do Encarregado da Informação, o Visoki upravni sud (Tribunal Administrativo de Recurso) remeteu o processo a este último para efeitos da sua reapreciação, com o fundamento de que, na data em que esse Encarregado tinha proferido o referido despacho, o prazo previsto para a transposição da Diretiva 2019/1024 tinha expirado e que a obrigação de comunicação imposta à HP pelo referido Encarregado devia ser examinada à luz das novas definições e exceções previstas nesta diretiva.

14 Após reapreciação do processo, o Encarregado da Informação ordenou novamente à HP que comunicasse as informações solicitadas.

15 A HP interpôs recurso desse despacho para o Visoki upravni sud (Tribunal Administrativo de Recurso), que é o órgão jurisdicional de reenvio.

16 Em apoio do seu recurso, a HP sustenta, nomeadamente, que a Diretiva 2019/1024 foi transporta de forma incorreta para o direito croata, uma vez que o conceito de «autoridade pública», na aceção da Lei sobre o Direito de Acesso a Informação, não tem o mesmo alcance que o conceito de «empresa pública», na aceção do artigo 2.º, ponto 3, dessa diretiva. Além disso, a definição deste último conceito constante da referida diretiva é aplicável tanto à reutilização de informações como ao direito de acesso à informação. A HP alega, por último, que as informações que lhe ordenaram apresentar estão ligadas à sua atividade setorial e constituem segredos comerciais.

17 O Encarregado da Informação sustenta, por seu lado, que o litígio no processo principal não tem por objeto o exercício do direito de reutilização de informações, mas o exercício do direito de acesso à informação. Ora, a Diretiva 2019/1024 regula os dados abertos e a reutilização das informações do setor público, e não o direito de acesso à informação.

18 O órgão jurisdicional de reenvio considera que, para resolver o litígio que lhe foi submetido, deve decidir a questão de saber se HP era obrigada a comunicar, no âmbito do processo principal, informações não diretamente relacionadas com a prestação de serviços de interesse geral, o que implicaria, nomeadamente, determinar o alcance do conceito de «reutilização» de informações, na aceção da Diretiva 2019/1024.

19 Nestas condições, o Visoki upravni sud (Tribunal Administrativo de Recurso) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Deve o conceito de “Reutilização” de informações na aceção do artigo 2.º, ponto 11, da Diretiva [2019/1024], ser entendido como o acesso a qualquer informação produzida ou na posse de um organismo do setor público/empresa pública e que um utilizador (pessoa singular ou coletiva) solicita pela primeira vez a um organismo do setor público?

2) Um pedido de informações produzidas ou na posse de um organismo do setor público/empresa pública, que foram geradas no âmbito da sua atividade ou que estejam relacionadas com a organização e o funcionamento desse organismo, pode ser considerado um pedido de informações ao qual se aplicam as disposições da referida diretiva, ou seja, as disposições da presente diretiva são aplicáveis a todos os pedidos de acesso a informações na posse de organismos do setor público?

3) Só as entidades obrigadas a disponibilizar as informações referidas no artigo 2.º da Diretiva [2019/1024] constituem organismos do setor público aos quais foi solicitada a reutilização das informações ou as novas definições aplicam-se a todos os organismos do setor público e a todas as informações na sua posse, ou seja, o artigo 2.º da [referida] diretiva enuncia as entidades obrigadas a disponibilizar informações produzidas ou na posse dessas entidades, ou considera-se que as entidades enunciadas no artigo 2.º da [referida] diretiva só estão obrigadas a disponibilizar informações no caso de reutilização das informações?

4) As exceções à obrigação de disponibilizar informações previstas no artigo 1.º, n.º 2, da Diretiva [2019/1024] podem ser consideradas exceções com base nas quais os organismos do setor público podem recusar a disponibilização de informações produzidas ou na posse desses organismos, ou trata-se de exceções que só se aplicam quando a reutilização das informações é pedida aos organismos do setor público?»

Tramitação processual no Tribunal de Justiça

20 Por Despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 27 de julho de 2023. HP – Hrvatska pošta (C-336/23, EU:C:2023:617), foi indeferido o pedido do Visoki upravni sud (Tribunal Administrativo de Recurso) para que o presente processo fosse submetido à tramitação acelerada prevista no artigo 105.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça.

Quanto às questões prejudiciais

21 A título preliminar, há que salientar, por um lado, que resulta da decisão de reenvio que o pedido que está na origem do litígio no processo principal, referido no n.º 11 do presente acórdão, tinha unicamente por objeto o acesso a documentos na posse de um organismo do setor público, sem ter por objeto a reutilização dos mesmos.

22 Por outro lado, resulta dessa decisão que, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a data pertinente para determinar o direito aplicável *ratione temporis* ao litígio no processo principal é a da adoção, pelo Encarregado da Informação, do despacho que ordena a HP que dê seguimento a esse pedido, data em que o prazo previsto para a transposição da Diretiva 2019/1024 tinha expirado.

23 A este respeito, importa recordar que, segundo jurisprudência assente, as questões relativas à interpretação do direito da União são submetidas pelo juiz nacional no quadro regulamentar e factual que este define sob a sua responsabilidade e cuja exatidão não cabe ao Tribunal de Justiça verificar [Acórdão de 27 de abril de 2023, M.D. (Proibição de entrada na Hungria), C-528/21, EU:C:2023:341, n.º 55 e jurisprudência referida].

24 Assim, com as suas questões, que importa examinar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se a Diretiva 2019/1024 deve ser interpretada no sentido de que um pedido de acesso a documentos na posse de um organismo do setor público está abrangido pelo seu âmbito de aplicação.

25 A este respeito, importa salientar que, como resulta do artigo 1.º, n.º 1, da Diretiva 2019/1024, lido à luz dos seus considerandos 9, 13 e 70, esta visa promover a utilização de dados abertos e criar condições conducentes ao desenvolvimento, à escala da União e nos Estados-Membros, de produtos e serviços de conteúdo digital com base nos documentos do setor público, com o objetivo de melhorar o funcionamento do mercado interno.

26 Para o efeito, esta diretiva estabelece um conjunto mínimo de regras aplicáveis à reutilização e às disposições práticas destinadas a promover a reutilização de documentos na posse de organismos do setor público dos Estados-Membros e de certas empresas públicas, bem como a reutilização de dados da investigação.

27 Nos termos do artigo 2.º, ponto 11, da mesma diretiva, entende-se por «reutilização» a utilização por pessoas singulares ou coletivas de documentos para fins comerciais ou não comerciais que não correspondam ao objetivo inicial da missão de serviço público ou de prestação de serviços de interesse geral para os quais os documentos foram produzidos.

28 Embora a «reutilização», na aceção da Diretiva 2019/1024, pressuponha ter acesso aos documentos em questão, não é menos verdade que se trata de duas operações manifestamente distintas (v., por analogia, Acórdão de 27 de outubro de 2011, Comissão/Polónia, C-362/10, EU:C:2011:703, n.º 54).

29 Ora, esta diretiva regula, conforme enuncia o seu artigo 1.º, n.º 7, a reutilização de documentos na posse de organismos do setor público e de empresas públicas dos Estados-Membros, sem, no entanto, prever nenhuma obrigação em matéria de acesso aos documentos.

30 Com efeito, em conformidade com o artigo 1.º, n.º 3, da Diretiva 2019/1024, lido à luz do seu considerando 23, esta diretiva baseia-se nos regimes de acesso nacionais e da União em vigor e não os prejudica. O artigo 1.º, n.º 2, alíneas d) e f), da referida diretiva dispõe, além disso, que esta não é aplicável aos documentos cujo acesso é excluído ou restrito por força dos regimes de acesso dos Estados-Membros.

31 Assim, a Diretiva 2019/1024 não consagra um direito de acesso aos documentos do setor público, mas pressupõe a existência de tal direito no direito dos Estados-Membros ou no direito da União, de modo que as condições de acesso a esses documentos não estão abrangidas pelo seu âmbito de aplicação (v., por analogia, Acórdão de 14 de novembro de 2018, NKBM, C-215/17, EU:C:2018:901, n.º 32).

32 Tendo em conta as considerações precedentes, há que responder às questões submetidas que a Diretiva 2019/1024 deve ser interpretada no sentido de que um pedido de acesso a documentos na posse de um organismo do setor público não está abrangido pelo seu âmbito de aplicação.

Quanto às despesas

33 Revestindo o processo, quanto às partes no processo principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Décima Secção) declara:

A Diretiva (UE) 2019/1024 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, relativa aos dados abertos e à reutilização de informações do setor público,

deve ser interpretada no sentido de que:

um pedido de acesso a documentos na posse de um organismo do setor público não está abrangido pelo seu âmbito de aplicação.

Assinaturas