

Direito à Informação, Participação do Público e Acesso à Justiça em Matéria Ambiental: a Convenção de Aarhus¹

Ana Celeste Carvalho

Juíza de Direito Auxiliar no Tribunal Central Administrativo Sul.

Docente do CEJ

Sumário: 1. Nota introdutória. 2. A Convenção de Aarhus. 2.1. Considerações gerais. 2.2. Acesso à Informação na Convenção de Aarhus. 2.3. Participação do Público na Convenção de Aarhus. 2.4. Acesso à Justiça na Convenção de Aarhus. 3. Instrumentos normativos europeus que aplicam a Convenção de Aarhus. 4. A nova iniciativa da Comissão Europeia sobre Acesso à Justiça. 5. Instrumentos normativos nacionais. 5.1. Em especial, o acesso à informação ambiental no ordenamento nacional. 6. Jurisprudência europeia e nacional. 7. Conclusões.

Descritores: Direito à informação ambiental, participação pública, acesso à justiça, Convenção de Aarhus.

1. Nota introdutória

O presente tema, embora transversal à magistratura, apresenta especial interesse para a jurisdição administrativa, por ser a materialmente competente em grande parte dos litígios em matéria ambiental, designadamente, quanto estejam em causa procedimentos administrativos com forte impacto sobre o ambiente.

Constituindo o Centro de Estudos Judiciários uma escola de formação dos magistrados judiciais e do Ministério Público, incumbe-lhe assegurar a sua formação, dotando os magistrados das ferramentas necessárias ao exercício da função.

Para além disso, constitui, na actualidade, interesse e política da União Europeia, não só o incremento da política de ambiente ao nível do espaço europeu, como a aproximação e até, em alguns casos, a uniformização dos regimes jurídicos nacionais, aliada à construção de um regime comum de formação de magistrados².

¹ O presente texto corresponde, com algumas alterações e actualizações, à comunicação proferida no Colóquio sobre “Direito do Ambiente”, realizado no Centro de Estudos Judiciários, em 24 de Maio de 2013.

² Assumindo que a formação judiciária constitui um “elemento crucial” para a criação de uma cultura judicial europeia e que a “a União Europeia está alicerçada no primado do direito, combinando o direito europeu, com os sistemas jurídicos e tradições diferentes”, fixando o objectivo de até 2020, metade dos profissionais da justiça da União Europeia participe em actividades de formação judiciária europeia,

Inserir-se neste âmbito a iniciativa da Comissão Europeia, em 2012, de retomar o tema sobre que versa a Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa ao *acesso à justiça* no domínio do ambiente – COM/2003/624 final³.

Assim, considerando tais citadas razões, aliadas ao facto de ser muito expressiva a aplicação da Convenção de Aarhus no espaço internacional e europeu, designadamente, ao nível dos vários instrumentos de normação emitidos pelas instituições europeias – Directivas, Regulamentos e Decisões –, assim como de decisões do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) e de, em oposição, ser reduzida a jurisprudência nacional que verse sobre a matéria regulada na Convenção de Aarhus ou que a tenha aplicado, sendo praticamente desconhecida tal Convenção em Portugal, está justificada a abordagem do presente tema.

Por isso, tendo presente o primado do direito europeu e o interesse e a política da União Europeia nesta matéria, constitui finalidade do presente trabalho divulgar o regime jurídico da Convenção de Aarhus, dando conta dos principais instrumentos normativos, europeus e nacionais, assim como dar nota da evolução deste regime, nos termos em que o mesmo se encontra a ser revisitado pelas instituições europeias, numa perspectiva actualista e, por último, expor uma breve referência jurisprudencial, europeia e nacional, sobre a matéria.

2. A Convenção de Aarhus

2.1. Considerações gerais

A Convenção da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas (CEE/ONU) sobre “*Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente*”, designada Convenção de Aarhus, foi adoptada em 25 de Junho de 1998, na cidade dinamarquesa de Aarhus, no âmbito da Quarta Conferência Ministerial “Ambiente para a Europa”.

“utilizando todos os recursos disponíveis a nível local, nacional e europeu, em conformidade com os objectivos do Programa de Estocolmo”, cfr. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, “*Gerar confiança na justiça à escala da EU – uma nova dimensão para a formação judiciária europeia*”, Bruxelas, 13.09.2011, COM (2011) 551 final. Além disso, conferindo o Tratado de Lisboa uma base jurídica para que a formação judiciária, pela primeira vez, seja concertada a nível europeu, em matéria civil e penal, continuam os Estados-membros a ser os principais responsáveis pela formação judiciária – cfr. artigos 81º, nº 2 e 82º, nº 1, do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE).

³ Cfr. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2003/com2003_0624en01.pdf

A Convenção entrou em vigor em 30 de Outubro de 2001, concluído o processo de ratificação por 16 países membros da CEE/ONU e pela União Europeia, conforme previsto no artigo 20º.

Tendo a Convenção de Aarhus sido adoptada em 25 de Junho de 1998, Portugal é Parte da mesma Convenção, mediante a aprovação para ratificação pela Resolução da Assembleia da República nº 11/2003, ratificada pelo Decreto do Presidente da República nº 9/2003, de 25 de Fevereiro⁴.

A conclusão do processo de ratificação teve lugar em 9 de Junho de 2003, através do depósito do instrumento legal de ratificação na sede das Nações Unidas, em Nova Iorque, tendo a Convenção entrado em vigor, para Portugal, no 90º dia posterior à data desse depósito, ou seja, em 10 de Setembro de 2003 (cfr. artigos 17º, 19º e nº 3 do artigo 20º da Convenção).

A Comunidade Europeia aprovou a Convenção de Aarhus em 17 de Fevereiro de 2005 pela Decisão 2005/370/CE do Conselho, de 17 de Fevereiro de 2005, relativa à celebração, em nome da Comunidade Europeia, da *Convenção sobre o Acesso à Informação, Participação do Público no processo de tomada de decisão e Acesso à Justiça em matéria de ambiente*, entrando em vigor para a Comunidade Europeia em 18 de Maio de 2005, nos termos do artigo 20º, nº 3 da Convenção⁵.

É objectivo da Convenção de Aarhus garantir os direitos dos cidadãos no que respeita a: (i) acesso à informação, (ii) participação do público e (iii) acesso à justiça em matéria de ambiente, sendo estes os seus três pilares fundamentais.

Isso é assumido, expressamente, no artigo 1º da Convenção, o qual traduz o reconhecimento do direito subjectivo ao ambiente.

Nos termos desse preceito: “*De forma a contribuir para a protecção do direito que qualquer indivíduo, das gerações actuais ou futuras, tem de viver num ambiente adequado à sua saúde e bem-estar, cada Parte garantirá os direitos de acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente*”.

Tratou-se de uma Convenção inovadora, enquanto acordo internacional em matéria de ambiente, por interligar os direitos ambientais com os direitos humanos, assumindo que o desenvolvimento sustentável só poderá ser atingido com o

⁴ Publicados no Diário da República, I Série-A, nº 47, de 25 de Fevereiro de 2003.

⁵ JOUE L 124, de 17.05.2005, p. 1-3 e Aviso nº 188/2005, publicado no Diário da República, I Série-A, nº 86, de 04 de Maio de 2005.

envolvimento de todos os cidadãos, realçando a importância das interacções que em democracia devem ser estabelecidas entre o público e as diversas autoridades públicas.

Dos considerandos iniciais da Convenção, extrai-se o acolhimento dos princípios previstos em anteriores convénios sobre o ambiente, como seja o princípio 1 da Declaração de Estocolmo sobre Ambiente Humano, o princípio 10 da Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento, as Resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas nº 37/7, de 28 de Outubro de 1982, sobre a Carta Mundial da Natureza, e nº 45/94, de 14 de Dezembro de 1990, sobre a necessidade de assegurar um ambiente saudável para o bem-estar dos indivíduos, e a Carta Europeia sobre Ambiente e Saúde, adoptada na 1ª Conferência Europeia sobre Ambiente e Saúde, realizada na Alemanha em 08 de Dezembro de 1989.

Também se afirma a necessidade de proteger, preservar e melhorar o estado do ambiente, assim como assegurar um desenvolvimento sustentável e que, para defender esse direito, os cidadãos devem ter acesso à informação, o direito a participar no processo de tomada de decisão e de ter acesso à justiça.

Por sua vez, mostra-se assumido que a melhoria no acesso à informação e a participação dos cidadãos aumenta a qualidade da decisão, permitindo às autoridades públicas considerar as preocupações do público, além de se reconhecer o papel que os cidadãos individualmente, as organizações não governamentais e o sector privado, desempenham na protecção do ambiente.

É realçada a importância da educação ambiental para o conhecimento do ambiente, assim como para o incremento da participação do público nas decisões que afectam o ambiente, afirmando-se a convicção que a implementação da Convenção contribuirá para o fortalecimento da democracia no espaço da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas (CEE).

O artigo 2º, nº 2, procede à enunciação das entidades que integram o conceito de *autoridade pública*, como tal, submetidas ao âmbito da Convenção:

- (a) qualquer governo a nível nacional, regional ou qualquer outro;
- (b) as pessoas físicas ou jurídicas desempenhando funções ou responsabilidades na Administração Pública, de acordo com a legislação nacional, incluindo tarefas específicas, actividades ou serviços relacionados com o ambiente;
- (c) qualquer outra pessoa física ou jurídica com responsabilidade ou funções na Administração Pública ou desempenhando serviços na Administração Pública, em

matéria de ambiente, sob o controlo de um órgão ou pessoa definidos nos acima mencionados e

(d) as instituições de qualquer organização regional de integração económica que seja uma Parte da Convenção.

Para efeitos da Convenção, encontram-se excluídos da noção de *autoridade pública* e, por isso, não abrangidos ou submetidos à Convenção, os órgãos ou instituições que desempenham funções judiciais ou legislativas.

Nos termos da Convenção, impõe-se a cada Parte que:

(i) adopte as medidas legislativas necessárias à sua compatibilidade com as disposições da Convenção, implementando a informação, a participação do público e o acesso à justiça, tal como previsto na Convenção;

(ii) se empenhe em assegurar que os funcionários e as autoridades ajudem e orientem o público na procura do acesso à informação, facilitem a participação no processo de tomada de decisão e no acesso à justiça em matéria de ambiente;

(iii) promova a educação e a sensibilização do público em matéria de ambiente, em especial no que respeita ao acesso à informação, à participação no processo de tomada de decisão e ao acesso à justiça em matéria de ambiente;

(iv) proporcione o reconhecimento apropriado e o apoio às associações, organizações ou grupos que promovam a protecção do ambiente e assegure que o seu sistema legal nacional seja compatível com estas obrigações;

(v) promova a aplicação dos princípios da Convenção nos processos internacionais de tomada de decisão em matéria de ambiente e no quadro das organizações internacionais em matérias relativas ao ambiente;

(vi) assegure que as pessoas que exerçam os seus direitos em conformidade com as disposições da Convenção não sejam de forma alguma penalizadas, perseguidas ou importunadas pelo seu envolvimento;

(vii) assegure que o público que tenha acesso à informação, possa participar no processo de tomada de decisão e tenha acesso à justiça em matéria de ambiente sem discriminação quanto a cidadania, nacionalidade ou domicílio e, em caso de pessoa colectiva, sem discriminação relativamente à localização da sua sede ou ao centro efectivo das suas actividades.

Em concretização destas disposições, consagram os artigos 4º, 6º e 9º da Convenção, respectivamente, o *acesso à informação*, a *participação do público* e o *acesso à justiça*, em matéria de ambiente.

2.2. Acesso à Informação na Convenção de Aarhus

No que respeita ao acesso à informação, diz-nos o nº 3 do artigo 2º da Convenção, o que se deve entender por “*informação em matéria de ambiente*”, como sendo “*qualquer informação disponível sob forma escrita, visual, oral, electrónica ou de qualquer outra forma sobre:*

a) *O estado dos elementos do ambiente, tais como o ar e a atmosfera, a água, o solo, a terra, a paisagem e os sítios naturais, a diversidade biológica e as suas componentes (...);*

b) *Factores, tais como substâncias, energia, ruído e radiação, e actividades ou medidas (...) que afectem ou possam afectar os elementos do ambiente (...), e custo benefício e outros pressupostos e análises económicas utilizados no processo de tomada de decisão em matéria ambiental;*

c) *O estado da saúde e da segurança do homem, as condições de vida humana, os sítios culturais e estruturas construídas, tanto quanto sejam ou possam ser afectados pelo estado dos elementos do ambiente ou, através desses elementos, pelos factores, actividades ou medidas acima mencionados no subparágrafo b)”.*

Neste domínio, a Convenção prevê que as autoridades públicas, mediante solicitação de informação em matéria de ambiente, mas sem que o requerente tenha de provar ter um interesse na questão, assegurem a sua disponibilização na forma requerida, incluindo cópias da documentação actualizada, excepto se for razoável adoptar forma diferente ou se a informação já tiver sido divulgada por outra forma.

Além disso, prevêem-se as situações em que pode haver o *alargamento* do prazo para a satisfação do pedido de informação, assim como aquelas em que o pedido de informação pode ser *recusado*.

Pela sua relevância, enunciam-se as causas de *recusa* do pedido de acesso à informação:

(i) no caso de a autoridade não deter a informação, caso em que se impõe à autoridade pública, no mais curto espaço de tempo, informar a autoridade a quem o requerente pode solicitar a informação ou transferir o pedido para essa autoridade, informando disso o interessado;

(ii) se o pedido não for razoável ou for muito vago;

(iii) se o pedido envolver matéria inacabada ou comunicações internas, mediante um juízo de ponderação do interesse que essa divulgação tem para o público.

Encontram-se previstas ainda outras situações em que o pedido pode ser *recusado*, neste caso, se a divulgação da informação *prejudicar* certos direitos ou interesses, como:

- a) a confidencialidade dos procedimentos das autoridades públicas, quando esta confidencialidade se encontre prevista na legislação nacional;
- b) as relações internacionais, a defesa nacional e a segurança pública;
- c) o curso da justiça, o direito a um julgamento justo ou a capacidade de a autoridade pública conduzir uma investigação de natureza criminal ou disciplinar;
- d) a confidencialidade das informações industriais ou comerciais quando protegidas por lei, de forma a proteger um interesse económico legítimo, prevendo-se que sejam divulgadas as informações sobre emissões que sejam relevantes para a protecção do ambiente;
- e) os direitos da propriedade intelectual;
- f) a confidencialidade de dados e ou registos pessoais, quando a pessoa não tiver autorizado a sua divulgação pública e esta confidencialidade estiver prevista na legislação nacional;
- g) os interesses de terceiros que forneceram a informação solicitada, sem que estes se possam encontrar ou se encontrem juridicamente obrigados a disponibilizar essa informação, e quando não permitam a divulgação desta matéria; ou
- h) o ambiente a que se refere a informação, como áreas de reprodução de espécies raras.

Impressivo é o facto de a Convenção de Aarhus prever expressamente que os fundamentos para a recusa devem ser interpretados de forma *restrita*, tendo em consideração o interesse do público servido pela divulgação da informação e se a informação solicitada se relaciona com as emissões para o ambiente.

Além disso, prevê a Convenção que todas as situações que integrem fundamento de recusa do pedido de informação – salvo as que se fundamentem no facto de a autoridade pública não deter a informação e de o pedido não ser razoável ou ser muito vago, porque nestes casos não é disponibilizada qualquer informação – deve a informação isenta de divulgação ser separada, mediante o expurgo da matéria sobre que não pode recair o pedido de informação e disponibilizando-se a informação na parte restante.

Tal procedimento traduz o acolhimento na Convenção de Aarhus do princípio da *proporcionalidade*, já que apenas pode haver a recusa no acesso à informação se a mesma for estritamente necessária à defesa dos direitos e interesses contrapostos envolvidos e na medida da defesa desses direitos.

Além disso, havendo fundamento para a recusa ou o indeferimento do pedido, não só se exige que essa decisão seja tomada o mais rapidamente possível, como devem ser indicadas as razões que a determinam e ser prestadas as informações sobre o acesso ao processo de revisão dessa decisão, mediante indicação dos mecanismos de acesso à justiça, nos termos previstos no artigo 9º da Convenção.

Outra preocupação assumida pela Convenção de Aarhus consiste a dos *custos* associados ao acesso à informação, à participação do público e ao acesso à justiça, prevendo-se que a autoridade nacional possa cobrar uma quantia pelo fornecimento da informação, mas que a mesma não possa ser superior a um *custo razoável*.

Para isso, deve ser disponibilizada uma tabela das taxas aplicadas, com indicação das circunstâncias em que são aplicadas e em que são previstas isenções.

Em paralelo, prevê-se que o estabelecido na Convenção não condiciona os poderes dos tribunais nacionais de estabelecer custas razoáveis no âmbito dos processos judiciais.

Como forma de concretização do direito à informação, prevê a Convenção de Aarhus que as autoridades públicas possuam, actualizem e divulguem a informação sobre o ambiente, designadamente, em bases de dados que sejam de fácil acesso ao público, as quais devem conter relatórios sobre o estado do ambiente, legislação, listas, registos ou dados relacionados com o ambiente, políticas, planos e programas de acção, assim como os acordos que hajam sido celebrados sobre ambiente, como tratados internacionais e convenções e outra informação relevante em matéria de ambiente.

2.3. Participação do Público na Convenção de Aarhus

Neste âmbito a Convenção visa assegurar que o público seja informado de forma efectiva, atempada e adequada, quer através de notícia pública, quer individualmente, conforme for mais conveniente, no início do processo de tomada de decisão.

Essa informação deve abranger:

a) a actividade proposta e o pedido sobre o qual será tomada a decisão;

b) a natureza das decisões possíveis ou o projecto de decisão;
c) a autoridade pública responsável pela tomada de decisão;
d) o procedimento previsto, incluindo, como e quando esta informação pode ser fornecida, relativamente:

- i) ao início do procedimento;
 - ii) às oportunidades de participação do público;
 - iii) à data e local de qualquer consulta pública prevista;
 - iv) à indicação da autoridade pública que pode fornecer informação relevante e onde se encontra a informação para consulta do público;
 - v) à indicação da autoridade pública competente ou qualquer outro organismo público ao qual possam ser submetidos comentários ou perguntas e o respectivo prazo de envio ou apresentação e
 - vi) à indicação sobre que informação relevante em matéria de ambiente para a actividade proposta se encontra disponível; e
- e)** se a actividade está sujeita a procedimento de avaliação de impacte ambiental (AIA) a nível nacional ou transfronteiriço.

Prevê a Convenção que os processos de participação do público devem incluir *prazos razoáveis* para as diferentes fases, de forma a conceder tempo adequado e suficiente para informar o público e para que o público se possa preparar e participar efectivamente ao longo do processo de tomada de decisão em matéria de ambiente, que poderá traduzir-se em apresentar por escrito ou como for conveniente, quaisquer comentários, informações, análises ou opiniões.

A informação relevante que deve ser disponibilizada ao público deve ser abrangente, de forma a incluir, entre outras, a descrição da localização e das características físicas e técnicas da actividade proposta, incluindo uma estimativa das emissões e resíduos previstos, a descrição dos efeitos significativos sobre o ambiente, a descrição das medidas previstas para evitar e/ou reduzir os efeitos, um esboço das principais alternativas estudadas e os principais pareceres e relatórios enviados à autoridade pública.

Cada Parte deverá tornar acessível ao público, não só o texto das decisões, como as razões e considerações em que a decisão se baseou, isto é, quer a decisão propriamente dita, quer a sua respectiva fundamentação.

Além disso, prevê a Convenção, em anexo, uma listagem das actividades em relação às quais se prevê a participação específica do público.

2.4. Acesso à Justiça na Convenção de Aarhus

O direito de acesso à justiça em matéria ambiental, enquanto terceiro pilar da Convenção, é considerado como um instrumento de concretização e desenvolvimento do direito ao ambiente, pois sem o acesso à justiça, o direito ao ambiente não passaria de uma “*afirmação teórica e ilusória*”, na expressão usada na jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem.

Nesta égide, constitui finalidade da Convenção de Aarhus assegurar, de acordo com a legislação nacional aplicável, que qualquer pessoa que considere que de acordo com o disposto no artigo 4º o seu pedido de informação foi ignorado, indevidamente recusado, em parte ou na totalidade, respondido de forma inadequada, ou de qualquer forma não tratado de acordo com o disposto naquele artigo, tenha acesso à revisão da decisão ou do procedimento através de um tribunal ou de outro órgão independente e imparcial, estabelecido por lei.

Quando uma Parte promover esta revisão através de um tribunal, deve ser previsto um processo expedito, nos termos estabelecidos na lei, que seja gratuito ou pouco dispendioso para o seu requerente e que permita o reexame pela autoridade pública ou a revisão por um órgão imparcial e independente, que não seja o tribunal.

Além disso, prevê-se que as decisões finais proferidas são *vinculativas* para a autoridade pública que detém a informação e que quando o acesso à informação for recusado, as respectivas razões deverão ser apresentadas por escrito.

Assim, nos termos do artigo 9º da Convenção de Aarhus, segundo o disposto na legislação nacional aplicável, deve ser assegurado a todos os que tenham um interesse legítimo ou em relação aos quais se mantenha a violação de um direito, o acesso à revisão da decisão e do respectivo procedimento através de um tribunal e ou de um qualquer órgão imparcial e independente estabelecido por lei, para questionar a legalidade processual e/ou substantiva de qualquer decisão, acto ou omissão sujeito às disposições do artigo 6º.

O que constitui um *interesse legítimo* e uma *violação de um direito* será definido de acordo com o previsto na legislação nacional aplicável e de modo compatível com o objectivo de dar ao público interessado um *amplo* acesso à justiça, de acordo com o âmbito da Convenção.

Para este efeito, o interesse de qualquer organização não governamental que satisfaça as condições previstas no parágrafo 5, do artigo 2º, é considerado suficiente, por se reconhecer que estas organizações têm direitos capazes de ser violados.

No que concerne ao acesso à justiça, a Convenção de Aarhus não veda a possibilidade de existir um processo de revisão preliminar no âmbito de uma autoridade administrativa e não limita o requisito de exaustão dos processos de revisão administrativa antes do recurso a processos de revisão judicial, sempre que este requisito se encontre previsto na legislação nacional aplicável, reconhecendo a autonomia dos Estados nesta matéria.

O essencial é que quaisquer que sejam os critérios ou requisitos previstos na legislação nacional, os membros do público tenham acesso aos processos administrativos ou judiciais para questionar os actos ou as omissões de entidades privadas ou de autoridades públicas que infrinjam o disposto na legislação nacional aplicável em matéria de ambiente e que esses procedimentos assegurem soluções adequadas e efectivas, que sejam justas, equitativas, atempadas e não proibitivamente dispendiosas para o interessado, incluindo a reparação apropriada dos danos.

As decisões dos tribunais e, sempre que possível, as dos outros órgãos, devem estar acessíveis ao público, devendo ser também divulgada ao público a informação referente ao acesso aos processos de revisão administrativa e judicial.

Além disso, devem ser estabelecidos mecanismos de assistência apropriados para remover ou reduzir os entraves financeiros e outros de acesso à justiça, o que traduz que os custos administrativos e processuais com o acesso à informação, a participação do público e o acesso à justiça, assim como a existência e o papel que é conferido às organizações não governamentais, constituem questões importantes no seio da Convenção de Aarhus.

*

Analizados os três pilares da Convenção de Aarhus, relativos ao acesso à informação, à participação do público e ao acesso à justiça, pode dizer-se que a Convenção considera no seu âmbito os princípios de responsabilização, da proporcionalidade, da transparência e da credibilidade, que se aplicam, quer aos indivíduos, quer às instituições, de forma a fortalecer os mecanismos de acesso à informação, participação e acesso à justiça em matéria de ambiente, salvaguardando a possibilidade de cada Parte manter ou introduzir medidas que estabeleçam de forma

mais ampla ou abrangente, para além das definidas na Convenção, os três pilares fundamentais da Convenção de Aarhus.

Ressalta a importância dada ao acesso à informação enquanto modo de protecção antecipatória ou de tutela preventiva do ambiente, segundo a máxima que “*mais vale prevenir do que remediar*” e enquanto exercício dos direitos de cidadania, a participação do público como modo capaz de influenciar a decisão da autoridade pública e o acesso à justiça como uma via de assegurar a efectividade da tutela do direito ao ambiente.

3. Instrumentos normativos europeus que aplicam a Convenção de Aarhus

Tendo a Comunidade Europeia aprovado a Convenção de Aarhus sobre acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente, em 17 de Fevereiro de 2005, pela Decisão 2005/370/CE do Conselho, de 17 de Fevereiro de 2005⁶, extrai-se dessa Declaração que a Comunidade Europeia, antes mesmo desse processo de adesão, “*(...) já adoptou vários instrumentos jurídicos, que ligam os Estados membros, sobre a aplicação das disposições desta Convenção e que apresentará uma lista destes instrumentos jurídicos ao depositário, conforme estipula o artigo 10.º, n.º 2, e o artigo 19.º, n.º 5, da Convenção. Mais particularmente, a Comunidade Europeia declara que os instrumentos jurídicos em vigor não abrangem a totalidade da execução das obrigações decorrentes do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção, visto eles respeitarem a procedimentos administrativos ou judiciais para contestar os actos ou omissões dos particulares ou das autoridades públicas diferentes das instituições da Comunidade Europeia a que alude o artigo 2.º, n.º 2, alínea d), da Convenção, e que, consequentemente, esses Estados membros são responsáveis pela execução dessas obrigações desde a aprovação da Convenção pela Comunidade Europeia e continuarão a sê-lo até que a Comunidade, exercendo as competências que lhe são conferidas pelo tratado CE, adopte disposições de direito comunitário acerca da execução destas obrigações. Enfim, a Comunidade reitera a declaração que fez aquando da assinatura da Convenção, a saber, as instituições comunitárias aplicarão a Convenção no âmbito das suas regras actuais e futuras em matéria de acesso a documentos e outras regras*

⁶ JOUE L 124, de 17.05.2005, p. 4-20.

pertinentes à legislação comunitária cujo objecto está abrangido pela Convenção. A Comunidade Europeia é responsável pela execução das obrigações decorrentes da Convenção que se regem pela legislação comunitária em vigor. O exercício da competência comunitária é, por natureza, chamado a evoluir continuamente.”.

Assim, conforme se extrai desta Declaração, já antes da Convenção de Aarhus, a Comunidade Europeia dispunha de instrumentos normativos sobre a matéria, designadamente, o Regulamento (CE) nº 1049/2001, que previa regras conformes com a Convenção e abrangia todos os pedidos de acesso a informação ambiental detida pelas instituições ou organismos europeus, sem discriminações de cidadania, nacionalidade ou residência dos requerentes.

No âmbito da União Europeia, a Convenção de Aarhus é aplicada através de diversos instrumentos normativos, destacando-se ao nível da legislação europeia, os seguintes:

(i) **Directiva 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 Directiva 90/313/CEE do Conselho, de 7 de Junho de 1990⁷, relativa à liberdade de acesso à informação em matéria de direito de ambiente – vertente do *acesso à informação*.

Nessa Directiva prevêm-se como pontos principais:

- um maior acesso do público às informações sobre ambiente e a sua divulgação contribuem para uma maior sensibilização dos cidadãos em matéria de ambiente, para uma livre troca de opiniões, para uma participação mais efectiva do público no processo de decisão em matéria de ambiente e, eventualmente, para um ambiente melhor (considerando 1º);

- as disparidades entre as legislações em vigor nos Estados-membros, em termos de acesso à informação sobre ambiente, podem criar desigualdade no acesso a essa informação ou nas condições de concorrência dentro da Comunidade;

- é necessário garantir que qualquer pessoa singular ou colectiva tenha direito de acesso à informação sobre ambiente na posse das autoridades públicas ou detida em seu nome, sem ter de justificar o seu interesse;

⁷ JOUE L 41, de 14.2.2003, p. 26-32.

- é necessário que as autoridades públicas disponibilizem ou divulguem informação sobre o ambiente ao público, em geral, de forma tão ampla quanto possível, nomeadamente, através de tecnologias de informação e comunicação;

- a informação deve ser disponibilizada o mais rapidamente possível e em prazo razoável;

- sendo o direito à informação uma regra geral, as autoridades públicas apenas podem recusar o pedido de informação em casos específicos e claramente definidos, devendo os motivos ser interpretados de forma restrita, mediante um juízo de ponderação do interesse público protegido pela divulgação, por oposição ao interesse protegido pela recusa;

- as autoridades públicas podem cobrar uma taxa pelo fornecimento da informação sobre ambiente, mas essa taxa deve ser razoável e não exceder os custos reais de obtenção da documentação, podendo ser exigido o pagamento prévio, mediante disponibilização de uma tabela das taxas aplicáveis;

- os requerentes devem poder recorrer administrativa e/ou contenciosamente dos actos ou omissões de uma autoridade pública.

(ii) **Directiva 2003/35/CE** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Maio de 2003, que estabelece a participação do público na elaboração de certos planos e programas relativos ao ambiente e que altera, no que diz respeito à participação do público e ao acesso à justiça, as Directivas 85/337/CEE do Conselho, de 27 de Junho de 1985, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente e 96/61/CE do Conselho, de 24 de Setembro de 1996⁸, relativa à prevenção e controlo integrados de poluição – vertente da *participação do público*.

É de realçar que a participação do público também está garantida noutras Directivas, como as relativas à Avaliação Ambiental Estratégica (Directiva 2001/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Junho de 2001, referente à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente) e a Directiva Quadro da Água (Directiva 2000/60/EC do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro de 2000).

Relevam ainda a Directiva 2008/1/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Janeiro de 2008, relativa à prevenção e controlo integrados da

⁸ JOUE L 156, de 25.6.2003, p. 17-25.

poluição (versão codificada)⁹ e a Directiva 2010/75/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Novembro de 2010, relativa às emissões industriais (prevenção e controlo integrado de poluição – reformulação).

(iii) **Regulamento** 1367/2006/CE 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 sobre o ambiente, participação do público no processo de tomada de decisão e o acesso à justiça em matéria de ambiente em relação às instituições e órgãos comunitários. Tem aplicação sobre os documentos e informações que estejam na posse das instituições ou organismos comunitários, prevendo a sua disponibilização em bases de dados electrónicas e facilmente acessíveis, assim como a participação do público na elaboração de planos e programas comunitários relativos ao ambiente e no processo de tomada de decisão e o acesso à justiça em matéria de ambiente no âmbito das instituições e órgãos comunitários¹⁰.

(iv) **Decisão** 2008/50/CE da Comissão, de 13 de Dezembro de 2007, que estabelece normas de execução do Regulamento (CE) 1367/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo à aplicação das disposições da Convenção de Aarhus em matéria de pedidos de reexame interno de actos administrativos¹¹.

(v) **Directiva** 2001/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Junho de 2001, relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente¹².

(vi) **Directiva** 2011/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Dezembro de 2011, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente (codificada)¹³.

4. A nova iniciativa da Comissão Europeia sobre Acesso à Justiça

⁹ JOUE L 24 de 29.1.2008, p. 8-29.

¹⁰ JOUE L 264, de 25.9.2006, p. 13-19.

¹¹ JOUE L 13 de 16.1.2008, p. 24-26.

¹² JO L 197 de 21.7.2001, p. 30-37.

¹³ JOUE L 26, de 28.1.2012, p. 1-21.

Considerado que a União Europeia adoptou duas Directivas, a Directiva 2003/4/CE sobre o acesso à informação ambiental e a Directiva 2003/35/CE sobre a participação do público na elaboração de certos planos e programas relativo ao ambiente, não chegou a ser aprovada nenhuma Directiva sobre o terceiro pilar da Convenção de Aarhus, relativo ao acesso à justiça em matéria ambiental.

Existindo desde há uma década a Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa ao acesso à justiça no domínio do ambiente (COM/2003/624 final)¹⁴, a qual nunca chegou a ser aprovada, há a considerar, na actualidade, o retomar do interesse desta matéria por parte da Comissão Europeia.

Nesse âmbito, em 2012, constituiu a Comissão Europeia dois grupos de trabalho, um constituído, predominantemente, por professores de Direito de Ambiente e o outro, por juízes dos diferentes Estados-membros da União Europeia¹⁵, destinados a analisar o estado da Justiça e o grau de efectividade dos mecanismos de acesso à informação, participação do público e do acesso à justiça no respectivo Estado a que pertençam, em especial, em matéria ambiental¹⁶.

Nesse âmbito, foi analisado o enquadramento constitucional do direito ao ambiente, dos direitos difusos e do acesso à justiça, os meios administrativos e processuais ao dispor dos interessados no âmbito da tutela do direito à informação, da participação do público e do acesso à justiça, em especial, para defesa do direito ao ambiente, o critério de legitimidade nos diversos meios processuais, o critério de impugnabilidade dos actos e das omissões administrativas, o efeito associado à instauração da acção em juízo, o grau de efectividade e os requisitos para a obtenção da tutela cautelar, os efeitos dos recursos jurisdicionais, o papel e o estatuto das organizações não governamentais, a configuração e o papel da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) e do Provedor de Justiça, o regime de apoio judiciário e de custas judiciais, a referência às bases de dados que disponibilizam

¹⁴ Disponível em http://eur-lex.europa.eu/RECH_naturel.do

¹⁵ O grupo de trabalho dos juízes, composto por um juiz de cada Estado-membro, de entre juízes administrativos e constitucionais, consoante o caso, designado por “*Aarhus Convention Commission Expert Group for National Judges*”, reuniu-se em Novembro de 2012 e em Outubro de 2013, na Comissão Europeia, em Bruxelas, com o objectivo de analisar vários documentos relativos ao acesso à informação, participação do público e acesso à informação, em especial, em matéria de ambiente, de entre os quais, na segunda reunião, o documento da Comissão Europeia, intitulado “*Commission Working Document on Possible Options For a New Commission Initiative on Access to Justice*”, assim como responder a um conjunto concreto de questões sobre o estado da Justiça em cada um dos Estados-membros.

¹⁶ Tratam-se dos trabalhos preparatórios para a iniciativa legislativa a apreender pela Comissão Europeia e de informação que deverá ser aproveitada para ser disponibilizada no Portal Europeu da Justiça, *e-Justice*. Cfr. <https://e-justice.europa.eu/home.do?action=home>

informação ambiental actualizada e as estatísticas existentes sobre a justiça, entre outros.

Assim, consistiu intento de cada relatório nacional dar a conhecer à Comissão Europeia as questões mais relevantes do ordenamento jurídico nacional em matéria de acesso à justiça, designadamente, o grau de efectividade dos mecanismos de acesso à informação e de participação procedimental administrativa e de reagir contra a recusa ou omissão das autoridades nacionais, seja na vertente procedimental, perante o próprio órgão ou entidade nacional ou perante a CADA, seja na vertente contenciosa, junto dos Tribunais Judiciais e Administrativos, distinguindo o tipo de litígios que são dirimidos em cada uma das jurisdições¹⁷.

Os trabalhos realizados no seio dos dois grupos de trabalho, deram origem a um documento emanado do seio da Direcção-Geral do Ambiente da Comissão Europeia¹⁸, que poderá estar na base de uma nova Directiva comunitária sobre o acesso à justiça ambiental, que assuma o terceiro pilar da Convenção de Aarhus.

Está, por isso, em causa um tema que, não só encerra grande relevância para o Direito Europeu e para as instituições europeias, como reveste de grande actualidade, fazendo parte da agenda europeia¹⁹.

Neste âmbito, visará o novo instrumento normativo que vier a ser aprovado pelas instituições europeias transpor para a ordem jurídica interna o estabelecido no artigo 9º da Convenção, onde relevam, designadamente, as questões da forma do pedido de acesso, do prazo de resposta, da forma do acesso e dos encargos pelo acesso à justiça.

Nos termos do nº 1 do artigo 9º da Convenção de Aarhus:

“Cada Parte assegurará, de acordo com a legislação nacional aplicável, que qualquer pessoa que considere que, de acordo com o disposto no artigo 4.º, o seu

¹⁷ Sobre o panorama do grau de efectividade dos mecanismos do acesso à justiça, na vertente administrativa e contenciosa em Portugal e, em especial, em matéria de ambiente, mostrou-se relevante dar conta das propostas legislativas apresentadas em Novembro de 2012, pelo Governo, à Assembleia da República, relativas à revisão da Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais, do Código de Processo Civil, do regime jurídico da Mediação e ainda dos Julgados de Paz, assim como da constituição do Grupo de Trabalho para a revisão do Código de Procedimento Administrativo, do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais e do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, antevendo-se significativas alterações na principal legislação sobre o acesso à justiça administrativa em Portugal.

¹⁸ Em fase de audição pública no período de 28 de Junho a 23 de Setembro de 2013, cfr http://ec.europa.eu/environment/consultations/access_justice_en.htm

¹⁹ Integrou a ordem de trabalhos da reunião ocorrida em 13 de Maio de 2013, relativa à apresentação pela Comissão ao Conselho, do seguinte texto “*Commission Working Document on Possible Options For a New Commission Initiative on Access to Justice*”, no âmbito da presidência irlandesa, entre 01 de Janeiro e 30 de Junho de 2013.

pedido de informação foi ignorado, indevidamente recusado, em parte ou na totalidade, respondido de forma inadequada, ou de qualquer forma não tratado de acordo com o disposto naquele artigo, tenha acesso à revisão do processo através de um tribunal ou outro órgão independente imparcial estabelecido por lei.

Quando uma Parte promover esta revisão através de um tribunal, assegurará que esta pessoa tenha também acesso a um processo expedito estabelecido na lei, que este seja gratuito ou pouco dispendioso para reexame pela autoridade pública ou revisão por um órgão imparcial e independente de outro que não seja o tribunal.

As decisões finais ao abrigo deste parágrafo serão vinculativas para a autoridade pública que detém a informação”.

Constituindo o parâmetro normativo do instrumento que vier a ser emanado em matéria de acesso à justiça, o disposto no artigo 9º da Convenção de Aarhus, importa perceber, perante o actual quadro normativo nacional e o que emergirá da reforma legislativa na área da justiça, se afigura significativa a conformação normativa nacional a apreender.

5. Instrumentos normativos nacionais

Tendo presente a Convenção de Aarhus e os vários instrumentos normativos europeus, vejamos agora os termos em que os mesmos foram transpostos para o direito nacional.

No direito português, no que se refere à Convenção de Aarhus, releva a Resolução da Assembleia da República nº 11/2003, a qual aprova, para ratificação, a *Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente*, assinada em Aarhus, em 25 de Junho de 1998, ratificada pelo Decreto do Presidente da República nº 9/2003, de 25 de Fevereiro, e a Lei nº 19/2006, de 12 de Junho, que regula o acesso à informação sobre ambiente, transpondo para a ordem jurídica interna a Directiva 2003/4/CE do Parlamento e do Conselho, de 28 de Janeiro.

Importa ainda considerar que foi aprovada e vigora em Portugal diversa legislação que transpõe para a ordem jurídica interna os variados instrumentos europeus com relevo em termos ambientais.

No que se refere à Directiva 2003/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Maio de 2003, que estabelece a participação do público na elaboração de certos planos e programas relativos ao ambiente, a mesma encontra-se transposta e acolhida em vários diplomas legais, como no regime jurídico de Avaliação de Impacte Ambiental (AIA), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de Maio²⁰; no regime relativo à Prevenção e Controlo Integrado da Poluição (PCIP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 173/2008, de 26 de Agosto²¹; no regime que aprova a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), aprovado Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de Junho²² e no próprio Código do Procedimento Administrativo (CPA).

Tais diplomas procedem à transposição para o direito nacional de outras Directivas - Directiva 96/61/CE do Conselho, de 24 de Setembro, relativa à PCIP (revogada pela Directiva 2008/1/CE de 15 de Janeiro), bem como a Directiva 2003/35/CE; a Directiva 2001/42/CE, de 27 de Junho, relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente e a Directiva 2003/35/CE, de 26 de Maio, relativa à participação do público na elaboração de certos planos e programas relativos ao ambiente.

5.1. Em especial, o acesso à informação ambiental no ordenamento nacional

O regime do acesso à informação ambiental em Portugal mostra-se regulado na Lei n.º 19/2006, de 12 de Junho, o qual procede à transposição da Directiva 2003/4/CE, de 28 de Janeiro de 2003, com o mesmo objecto.

Antes de ser aprovada a Lei n.º 19/2006, o acesso à informação ambiental encontrava-se regulado no âmbito da Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (LADA), aprovada pela Lei n.º 65/93, de 26 de Agosto, com a redacção introduzida

²⁰ Com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 197/2005, de 8 de Novembro, bem como pela Declaração de Rectificação n.º 2/2006, de 6 de Janeiro (esta legislação transpõe para a ordem jurídica nacional a Directiva 85/337/CEE do Conselho, de 27 de Junho de 1985, com as alterações introduzidas pela Directiva n.º 97/11/CE do Conselho, de 03 de Março de 1987, bem como, da Directiva 2003/35/CEE do Conselho, de 26 de Maio.

²¹ Alterado pelo Decreto-Lei n.º 60/2012, de 14 de Março. Após a redacção do presente texto foi publicado o Decreto-Lei n.º 127/2013, de 30 de Agosto, o qual estabelece o regime de emissões industriais aplicável à prevenção e ao controlo integrado da poluição, bem como as regras destinadas a evitar e a reduzir as emissões para o ar, a água e o solo e a produção de resíduos, a fim de alcançar um elevado nível de protecção do ambiente no seu todo, transpondo para a ordem jurídica nacional a Directiva 2010/75/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Novembro de 2010, relativa às emissões industriais (prevenção e controlo integrados da poluição). De acordo com o artigo 119º do Decreto-Lei n.º 127/2013 são revogados um conjunto vasto de diplomas, de entre os quais o Decreto-Lei n.º 173/2008.

²² Alterado pelo Decreto-Lei n.º 58/2011, de 04 de Maio.

pelas Lei n.ºs 8/95, de 29 de Março e 94/99, de 16 de Julho, mediante remissão para a Directiva 90/313/CEE, de 7 de Junho (cfr. artigo 22º).

A LADA, aprovada pela Lei n.º 65/93, dava concretização à norma constitucional do nº 2 do artigo 268º, introduzida na revisão constitucional de 1989, em que se regulou o exercício do direito de acesso à informação.

Assim, desde a revisão constitucional de 1989, Portugal tem previsto na sua ordem jurídica o *princípio do arquivo aberto*, isto é, do livre acesso aos documentos administrativos pelo cidadão, independentemente da invocação de um interesse, nos termos previstos no aditamento de um parágrafo (o nº 2) ao artigo 268º, com o seguinte teor:

“Os cidadãos têm também o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas”.

O estabelecido no artigo 268º da Constituição consiste numa manifestação do princípio da transparência da actividade administrativa, em que se reconhece o direito ao acesso à informação e aos documentos administrativos independentemente da existência de qualquer procedimento administrativo concreto.

Tendo Portugal procedido à ratificação da Convenção de Aarhus antes da transposição da Directiva 2003/4/CE, de 29 de Janeiro de 2003, veio a CADA a emitir o Parecer nº 1/2005, de 12 de Janeiro de 2005, processo nº 3254, designado “*Parecer da CADA sobre o 1º Relatório Nacional à Convenção de Aarhus*”, submetido a consulta pública, que procedeu à análise da compatibilidade do regime da LADA, aprovada pela Lei nº 65/93, com a Convenção de Aarhus.

Esse parecer é bastante esclarecedor quanto ao estado da arte à data, em matéria de acesso à informação, nele se tendo concluído que deveria ser dada “*ampla divulgação da Convenção de Aarhus, bem como das alterações que vierem a ser introduzidas na LADA*”, assim como, devia ser dada concretização a “*um programa estruturado de formação sobre o acesso à informação administrativa, dirigido aos trabalhadores das entidades sujeitas à LADA*”.

Posteriormente, veio a ser aprovada a Lei nº 19/2006, de 12 de Junho, relativa ao acesso à informação, tendo a LADA também sido alterada, nos termos que resultam da Lei nº 46/2007, de 24 de Agosto.

Por isso, a actual LADA, aprovada depois da entrada em vigor da Lei que regula o acesso à informação ambiental, estatui quanto ao seu âmbito que “*regula o*

acesso aos documentos administrativos, sem prejuízo do disposto na legislação relativa ao acesso à informação em matéria de ambiente” (cfr. nº 1, do artigo 2º, da Lei nº 46/2007).

No que concerne aos principais traços do regime de acesso à informação ambiental aprovado pela Lei nº 19/2006, de 12 de Junho, importa sublinhar que o legislador elegeu como objectivos da citada lei, garantir o direito de acesso à informação sobre ambiente detida pelas autoridades públicas ou em seu nome, assegurar que a informação sobre ambiente é divulgada e disponibilizada ao público e promover o acesso à informação através da utilização de tecnologias telemáticas ou electrónicas.

Permitir que os cidadãos se informem e sejam informados é uma forma de os cidadãos ficarem a conhecer os actos praticados pelas entidades públicas no desempenho das suas funções e de exercer uma cidadania activa, num domínio do ambiente que interessa a todos.

No que respeita ao âmbito *subjectivo* da lei que regula o acesso à informação ambiental, isto é, quanto aos *sujeitos activos* do direito de acesso à informação, a lei prevê duas categorias: o requerente, entendendo-o como “*qualquer pessoa singular ou colectiva que solicite informações sobre o ambiente*” e o público, o qual é descrito como “*uma ou mais pessoas singulares ou colectivas, associações, grupos e organizações representativas, designadamente organizações não governamentais de ambiente*” (cfr. alíneas e) e f), do artigo 3º).

Do lado dos *sujeitos passivos*, tal como na Convenção de Aarhus e o previsto na LADA, também a Lei nº 19/2006 previu o que se há-de entender por *autoridade pública*, em termos não divergentes com o prescrito nesses normativos.

No referente ao âmbito *objectivo* consagra-se o princípio geral do regime de acesso aos documentos administrativos, “*sem que o requerente tenha de justificar o seu interesse*”, ou seja, assumindo que qualquer pessoa tem o direito de aceder à informação contida em documentos administrativos, sem necessidade de explicar ou justificar os respectivos interesses ou motivos (cfr. nº 1, do artigo 6º).

No que concerne ao âmbito *material* da Lei nº 19/2006, constitui “*informação sobre ambiente*”, “*quaisquer informações, sob forma escrita, visual, sonora, electrónica ou qualquer outra forma material*” relativas às situações previstas nas várias subalíneas da alínea b), do artigo 3º.

Tal como a Convenção de Aarhus e a Directiva nº 2003/4/CE, não é dada na Lei nº 19/2006 qualquer noção de *documento administrativo*, ao contrário do disposto no artigo 3º da LADA, que prevê essa noção.

Aludindo quer a Convenção, quer a Directiva relativa ao acesso à informação, quer ainda, a própria Lei nº 19/2006, apenas à “*informação em matéria ambiental*”, apresentam estes normativos um âmbito material mais restrito do que a LADA, cujo âmbito de aplicação é mais abrangente.

Em face deste recorte é possível dizer que a Lei nº 19/2006 tem, por um lado, um âmbito mais permissivo e abrangente do que o regime geral de acesso aos documentos administrativos, mas, simultaneamente, mais restrito, no que toca ao seu âmbito material, por apenas respeitar à informação ambiental.

A relevância do acesso à informação ambiental relaciona-se com a própria tutela do direito ao ambiente, cuja protecção é partilhada entre entidades públicas e privadas e com uma dimensão, quer procedimental, quer processual.

O direito à informação é corolário do envolvimento e da participação do público na tomada de decisões com impacto ambiental, prevendo e abrangendo, quer o direito à informação ou a ser informado, como o direito a participar, emitindo a sua opinião e que a mesma seja tida em consideração na tomada de decisão, assim como o direito a conhecer a decisão, onde se inclui a sua motivação.

Por isso, a própria Convenção de Aarhus acentua expressamente a referência à democracia participativa em matéria ambiental, apelando à educação ambiental como forma de concretização dos seus três pilares.

Para efeitos da Lei nº 19/2006, de 12 de Junho, os terceiros lesados com a divulgação de informação, assim como as organizações não governamentais que promovam a protecção do ambiente e preencham quaisquer dos requisitos definidos na lei nacional, podem recorrer aos mesmos meios de impugnação.

O ordenamento nacional contempla essa tutela às organizações não governamentais na Lei nº 83/95, de 31 de Agosto, que define o direito de participação procedimental e de acção popular, assim como na Lei nº 35/98, de 18 de Julho, que define o estatuto das organizações não governamentais de ambiente, no âmbito da qual se prevê o seu direito de consulta e de acesso à informação, o direito de participação procedimental, a sua legitimidade para promover e intervir em procedimentos administrativos em defesa do ambiente, a sua legitimidade processual para instaurar

acções judiciais, recorrer, apresentar queixa ou denúncia e ainda, a sua isenção de pagamento de emolumentos e de custas.

Além disso, prevendo a Convenção de Aarhus que a revisão do processo perante a autoridade nacional ou através do tribunal seja gratuito ou pouco dispendioso, norteado pelo princípio da razoabilidade, entre nós começou por vigorar a isenção de custas do processo judicial de intimação para a prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões, previsto e regulado no artigo 104º e seguintes do CPTA, nos termos da alínea b), do nº 2, do artigo 73º-C do Código das Custas Judiciais.

Com a entrada em vigor do Regulamento das Custas Processuais (RCP), esse processo perdeu a referida isenção, passando a estar sujeito a custas, não obstante o valor da causa ser reduzido em relação a outros meios processuais, prevendo-se um critério especial de fixação da base tributável, nos termos da alínea b), do nº 1, do artigo 12º do RCP e Linha 1.1 da Tabela I-B anexa, no valor de 0,5 unidade de conta.

Assim, considerando:

- a tutela que é conferida pela Constituição, pelo CPA e pelo CPTA, traduzidos:

(i) na possibilidade de apresentar reclamação ou de interpor recurso hierárquico perante a recusa, indeferimento ou satisfação parcial do pedido de acesso, nos termos gerais dos artigos 166º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo;

(ii) no direito de queixa à CADA e ao Provedor de Justiça;

(iii) na possibilidade de impugnar contenciosamente a legalidade do acto de recusa, de indeferimento ou de satisfação parcial, neste caso, nos termos do processo de intimação para a prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões, previsto e regulado no artigo 104º e seguintes do CPTA, processo que tem natureza urgente e, por isso, com precedência perante os demais, que contempla uma tramitação simples e com prazos reduzidos;

- perante os aspectos de regime consagrados na Lei nº 19/2006, traduzidos:

(iv) na gratuidade no acesso a registos e listas públicas e a consulta de informação por parte do público;

(v) na possibilidade de as autoridades públicas cobrarem uma taxa pelo fornecimento de informação sobre o ambiente, que deve seguir o regime previsto na LADA, sendo a respectiva tabela afixada em local visível e no sítio da internet, mas que

no caso de se tratar de organizações não governamentais de ambiente e equiparadas, gozam da redução de 50% no pagamento das taxas devidas;

- a que acrescem,

(vi) as várias alterações legislativas que ocorrerão em matéria de justiça, de entre as quais, o recente regime jurídico da Mediação²³,

é de entender que o ordenamento jurídico nacional já contempla o essencial das garantias administrativas e contenciosas previstas no artigo 9º da Convenção de Aarhus.

O ponto essencial no que respeita ao ordenamento jurídico português não se colocará ao nível dos instrumentos normativos em vigor, já que estes, na sua essência, traduzem a normatividade aprovada pela Convenção de Aarhus, assegurando a efectividade dos seus três pilares, mas sobretudo, na reduzida expressão que o exercício do direito à informação, da participação pública e do acesso à justiça em matéria ambiental representam em Portugal, por falta do seu exercício pelos cidadãos.

Em matéria de ambiente, tal como noutros domínios, existe uma reduzida participação cívica, ficando essa intervenção quase exclusivamente remetida às organizações não governamentais de ambiente, o que o actual estado económico e social do país tenderá a acentuar, considerando os custos que inevitavelmente estão associados ao exercício desses direitos.

São estas associações que na grande maioria dos casos se dirigem à Administração, quer solicitando pedidos de informação, quer participando no âmbito de procedimentos com expressivo impacto ambiental, quer ainda, recorrendo aos meios judiciais, requerendo a adopção de providências cautelares, a intimação à prestação de informação ou a passagem de certidão ou ainda deduzindo as mais variadas pretensões conexas com actos administrativos.

6. Jurisprudência europeia e nacional

Em função do número de decisões proferidas pelo TJUE, é patente a importância que o tema da tutela do acesso à informação, a participação do público e o

²³ Aprovado pela Lei nº 29/2013, de 19/04. A mediação tende a traduzir-se numa nova prioridade para as instituições europeias no âmbito dos mecanismos de acesso à justiça, devendo os Estados-membros criar as condições para que essa possibilidade se torne real e efectiva.

acesso à justiça em matéria ambiental, encerra para os cidadãos europeus e para as instituições europeias.

De outro modo, em função da sua reduzida expressão na jurisprudência portuguesa, designadamente, a administrativa, é notória a reduzida importância que tal tema tem tido no nosso país.

De entre o conjunto de acórdãos do TJUE²⁴ destaco, pela sua actualidade e interesse, a decisão extraída do processo C-416/10, Krizan e Outros, de 15 de Janeiro de 2013, relativa ao direito de acesso à informação de uma decisão de planeamento urbano relativa a implantação de uma instalação com importante impacto ambiental, no âmbito de um pedido de decisão prejudicial formulado pelo Najvyšší súd Slovenskej Republiky (Supremo Tribunal da República Eslovaca), que incidiu sobre a interpretação do artigo 191º, nºs 1 e 2 e do artigo 267º do Tratado de Funcionamento da União Europeia, da Directiva 96/61/CE do Conselho, de 24 de Setembro de 1996, relativa à prevenção e controlo integrados da poluição, dos artigos 1º, 6º, 15º e 15º-A da Directiva 85/337/CEE do Conselho de 27 de Junho de 1985, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados do ambiente e dos artigos 2º, 6º, 9º e 10º da Convenção de Aarhus, referente à construção de um aterro de resíduos, à avaliação dos efeitos desse projecto no ambiente e à participação do público no respectivo processo decisório e sobre a possibilidade de um órgão jurisdicional de um Estado-membro submeter um reenvio prejudicial ao Tribunal de Justiça, que tem por objecto a qualificação *ex officio* do direito da União Europeia relativo à protecção do ambiente, mesmo que o Tribunal Constitucional desse Estado tenha excluído essa aplicação através de uma decisão vinculativa para o órgão jurisdicional de reenvio.

A opção pela referência a este aresto deve-se à similitude da situação jurídica nele versada com o caso a que respeita o Ac. do TC nº 136/2005, de 15 de Março de 2005 e à diferença de decisões a que chegaram ambos os Tribunais.

Extrai-se do aresto do Tribunal de Justiça a afirmação de que o público deve ter acesso à decisão de planeamento urbano sobre a implantação de uma instalação, por

²⁴ De entre o universo das decisões proferidas pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, destacamos pela sua relevância e sem o intuito de sermos exaustivos, as seguintes: processo C-72/95, Kraaijeveld; processo C-237/07, Janecek; processo C-240/09, Slovak Brown Bears; processo C-263/08, Djurgarden-ruling; processo C-115/09, Trianel; processo C-128/09, Boxus e Outros; processo C-182/10, Solvay e Outros; processo C-427/07, Comissão v. Irlanda; processo C-260/11, Edwards; processo C-530/11, Comissão v. Reino Unido; processo C-72/12, Altrip; processo C-201/12, Wells; processo C-416/10, Krizan e processo C-420/11, Leth.

a mesma revestir importante impacto ambiental e que para recusar esse acesso não pode ser invocada a protecção de um segredo de negócios.

Transmitindo aquela que é a posição do TJUE sobre a matéria: *“Nos termos da Convenção de Aarhus, quando tem início um processo decisório com impacto sobre o ambiente, o público em causa deve poder participar nesse processo desde o seu início, isto é, quando todas as opções e soluções estiverem em aberto e possa exercer uma influência real. Além disso, o público deve, em princípio, poder consultar gratuitamente as informações que apresentam interesse para o processo decisório e impugnar judicialmente a legalidade de todas as decisões resultantes do processo.”*.

Por isso, no processo do TJUE onde estava em causa uma decisão de planeamento urbano sobre a implantação de um aterro de resíduos e tendo a autoridade nacional do ambiente aberto um procedimento de licenciamento, no âmbito do qual os habitantes da cidade requereram a publicação dessa decisão, este órgão autorizou a construção e a exploração do aterro, sem publicar previamente a decisão.

Na sequência do recurso administrativo, a autoridade pública confirmou a decisão e publicou a decisão de planeamento urbano, o que motivou que os interessados tivessem recorrido para os tribunais nacionais, tendo o Supremo Tribunal da República Eslovaca requerido ao Tribunal de Justiça que precise o alcance do direito de participação do público nos procedimentos de licenciamento de projectos com importante impacto ambiental.

No seu acórdão, o TJUE começou por recordar que uma regra processual nacional não pode pôr em causa a faculdade de que dispõem os órgãos jurisdicionais nacionais de submeter ao Tribunal de Justiça um pedido de decisão prejudicial, quando têm dúvidas sobre a interpretação do direito da União.

Delimitando o âmbito do direito de acesso à informação e à participação do público em procedimentos administrativos ambientais, afirmou o TJUE: *“a decisão de planeamento urbano sobre a implantação do aterro (...) constitui uma das medidas com base nas quais será tomada a decisão final de autorizar ou não essa instalação. Além disso, essa decisão inclui informações relativas ao impacto do projecto no ambiente, sobre as condições impostas à entidade exploradora para limitar esse impacto, sobre as objecções levantadas pelas partes no procedimento de planeamento urbano e sobre os fundamentos para as escolhas efectuadas pela autoridade competente para aprovar essa decisão. A decisão inclui informações relevantes para o procedimento de licenciamento, às quais o público em causa deve poder aceder ao abrigo da Convenção*

e da directiva sobre a prevenção e controlo da poluição, que retoma essas disposições. Neste contexto, o Tribunal de Justiça precisa que a recusa de disponibilizar ao público a decisão de planeamento urbano não pode ser justificada invocando a protecção da confidencialidade das informações comerciais ou industriais.”.

O TJUE sublinhou ainda que “*o público em causa deve dispor de todas as informações relevantes desde o início do procedimento administrativo de primeira instância, antes de ter sido adoptada uma primeira decisão, desde que essas informações estejam disponíveis nessa fase do procedimento.*”, sem que o direito da União se oponha “*a que uma recusa injustificada de disponibilização de uma decisão de planeamento urbano ao público em causa durante o procedimento administrativo de primeira instância possa ser regularizada durante o procedimento administrativo de segunda instância, na condição de todas as opções e soluções ainda estarem disponíveis e essa regularização permitir ao público exercer uma influência real no desfecho do processo decisório.*”.

Mais se extrai desse aresto que “*o objectivo da directiva, que consiste na prevenção e no controlo da poluição, não poderia ser alcançado se fosse impossível evitar que uma instalação susceptível de ter beneficiado de uma licença concedida em violação desta directiva continuasse a funcionar enquanto se aguarda uma decisão definitiva sobre a legalidade da licença. Por conseguinte, a directiva exige que os membros do público em causa tenham o direito de pedir a decretação de medidas provisórias susceptíveis de prevenir essas poluições, o que inclui a suspensão temporária da licença impugnada. (...)*”.

Por último, concluiu o TJUE, de entre o mais, que a Directiva 96/61/CE do Conselho, de 24 de Setembro de 1996, relativa à prevenção e controlo integrados da poluição, alterada pelo Regulamento (CE) 166/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de Janeiro, deve ser interpretada no seguinte sentido:

“*- impõe que o público (...) tenha acesso a uma decisão de planeamento urbano (...) desde o início do processo de licenciamento da instalação em causa;*

- não permite que as autoridades nacionais competentes recusem ao público (...) o acesso a essa decisão com fundamento na protecção da confidencialidade das informações comerciais ou industriais previstas pelo direito nacional ou da união a fim de proteger um interesse económico legítimo; e

- não se opõe a que uma recusa injustificada de disponibilização ao público (...) de uma decisão de planeamento urbano (...) no decurso do procedimento de

primeira instância possa ser regularizada durante o procedimento administrativo de segunda instância, na condição de todas as opções e soluções ainda serem possíveis e de a regularização do procedimento nessa fase ainda permitir ao público em causa o exercício de uma influência real no desfecho do processo decisório, o que compete ao órgão jurisdicional nacional verificar”.

No que concerne à jurisprudência nacional, sendo a mesma escassa sobre a matéria sobre que versa a Convenção de Aarhus, releva o já referido Ac. do TC nº 136/2005²⁵, que versa directamente sobre a questão do acesso à informação ambiental.

Enquadrando temporalmente tal aresto, o mesmo foi proferido em momento em que a Convenção de Aarhus já havia sido ratificada para vigorar em Portugal, em 2003 e sido aprovada pela Comunidade Europeia, em 2005, mas antes da entrada em vigor da Lei nº 19/2006, de 12 de Junho.

Este acórdão tem como antecedentes um processo apresentado em 2001 por uma associação ambientalista, no âmbito do qual foi requerida a intimação à emissão de certidão, de modo a avaliar a incidência ambiental e concorrencial do projecto de implementação de uma unidade industrial.

Em 2002 o TAC de Lisboa indeferiu o pedido de emissão de certidão, interposto recurso, por Ac. do TCA datado de 23 de Maio de 2002, foi negado provimento ao recurso e interposto recurso para o TC, veio este Tribunal, por maioria, a julgar não inconstitucionais as normas do nº 1, do artigo 10º, da Lei nº 65/93, de 26 de Agosto (LADA), na redacção da Lei nº 8/95, de 29 de Março e do nº 1, do artigo 13º, do Decreto-Lei nº 321/95, de 28 de Novembro.

Em causa estava a interpretação, entre outras, da norma do artigo 10º da Lei nº 65/93, de 26/08, quanto a saber a prevalência entre as normas protectoras do segredo industrial, de propriedade privada, de liberdade de iniciativa e da propriedade privada dos meios de produção, em relação ao direito à informação para protecção do ambiente por parte de uma associação ambientalista, ou seja, um litígio onde se opunha a protecção do ambiente e, reflexamente, a defesa da vida, a integridade física e moral das pessoas, incluindo a segurança, na vertente da prevenção contra essas violações, e o direito de liberdade de iniciativa e da propriedade privada dos meios de produção, designadamente, o segredo industrial.

²⁵ Publicado no DR, II Série, nº 120, de 24 de Junho de 2005, p. 9289 e segs. Esse aresto foi anotado por Carla Amado Gomes, “A caminho de uma ecocidadania: notas sobre o direito à informação ambiental”, in Jurisprudência Constitucional, nº 9, Janeiro-Março de 2006, Coimbra Editora, p. 3 e segs..

A norma do nº 1 do artigo 10º da LADA, relativa ao segredo industrial, previa: “*A Administração pode recusar o acesso a documentos cuja comunicação ponha em causa segredos comerciais, industriais ou sobre a vida interna das empresas*”.

Por outro lado, o nº 1, do artigo 13º, do Decreto-Lei nº 321/95, de 28 de Novembro, convocado para disciplinar a matéria, previa que: “*As informações relacionadas com operações de investimento estrangeiro não podem ser divulgadas sem autorização escrita dos seus intervenientes, excepto quando susceptíveis de conhecimento público.*”.

Em tal aresto, o TC considerou com menor plenitude o conteúdo do direito à informação ambiental, nos termos em que o mesmo se encontra estabelecido nos nºs 1 e 2, do artigo 268º da Constituição, olvidando que os direitos de procedimento adquiriram estatuto constitucional, constituindo uma importante garantia dos interessados.

O que enforma o princípio do direito ao acesso à informação ambiental é a lógica inversa à do segredo, a qual foi a que, por maioria, vingou no aresto do TC.

Não concordando com essa interpretação, a decisão do TC mereceu dois votos de vencido, os quais, sem invocar a Convenção de Aarhus, patenteiam uma divergência em relação à interpretação dos normativos constitucionais e legais aplicáveis.

Assim, compreendendo a dimensão da tutela do direito à informação ambiental que estava em causa, que traduz a relevância dos diversos interesses públicos em jogo, a posição minoritária apelou a um juízo de ponderação casuística, exigido pelo princípio da proporcionalidade, que determina que ao invés de haver a recusa integral no acesso à informação, se deva expurgar a informação que não releve para o exercício desse direito e que consista em matéria objecto de reserva por segredo industrial.

Tal entendimento salienta a importância do direito à informação e da participação pública, traduzido em estar informado sobre as actuações com impacto sobre o ambiente, enquanto forma de conhecer, quer a decisão pública, quer a intervenção privada, que incida sobre o ambiente, numa interpretação das normas constitucionais que apontam para o Estado português ser um Estado de Direito democrático, que conta a seu cargo, de entre as suas tarefas fundamentais, a protecção e defesa do ambiente, nos termos dos artigos 9º, alínea e), 66º, 20º, nº 2, 37º, 48º e 268º, nºs 1 e 2, da Constituição, o qual está em sintonia com a jurisprudência do TJUE.

No que respeita à jurisprudência nacional, merecem ainda destaque os Acs. do TC nºs 136/2005 e 119/10 e ainda o Ac. do STA, nº 0848/08, de 07 de Janeiro de 2009.

O Ac. do TC nº 119/2010, de 26 de Março de 2010, processo nº 157/10²⁶, debruça-se sobre a constitucionalidade de normas do Decreto nº 8/2010 da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, de 10 de Fevereiro de 2010, que *“Regulamenta a elaboração e disponibilização de relatórios de informação pública sobre o estado do ambiente, regula o apoio às organizações não governamentais de ambiente e altera a composição de normas de funcionamento do Conselho Regional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CRADS)”*.

Considerando as normas cuja inconstitucionalidade foi suscitada, tal aresto versa sobre um conjunto de temáticas, com destaque para o regime jurídico aplicável às organizações não governamentais de ambiente, relativo à inscrição e registo dessas organizações e o quadro dos respectivos direitos e deveres decorrentes dessa inscrição.

Embora com várias declarações de voto, concluiu o TC pela inconstitucionalidade orgânica de algumas das normas invocadas, por estar em causa matéria subtraída aos poderes legislativos das Regiões Autónomas, integrando matéria da competência legislativa da Assembleia da República, conforme disposto na alínea b), do nº 1 do artigo 165º da Constituição, respeitante a direitos, liberdades e garantias.

Não podem os órgãos legislativos das Regiões Autónomas, em virtude do âmbito regional da inscrição e registo de uma organização não governamental, estender os direitos previstos na Lei nº 35/98 a associações que tenham o limite mínimo de 50 associados, quando a lei fixou esse número mínimo em 100 associados, pois isso significaria alargar o âmbito subjectivo de aplicação da lei, permitindo que associações regionais com menos de 100 membros, que nunca se poderiam inscrever num registo nacional, gozem desses direitos.

Salienta ainda o aresto do TC que por via desse regime, existe a apropriação do regime relativo à legitimidade processual para a acção popular, tocando-se no âmbito de protecção do direito de acção popular, consagrado no artigo 52º, nº 3 da Constituição, configurando o direito de acção popular por parte das organizações não governamentais de ambiente como um verdadeiro direito de acção judicial, compreendido no catálogo dos direitos, liberdades e garantias.

²⁶ Publicado no DR, 1ª Série, nº 72, de 14 de Abril de 2010, p. 1255 e segs..

No que respeita ao Ac. do STA, nº 0848/08, de 07 de Janeiro de 2009, proferido no âmbito de um processo de intimação para a prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões, instaurado por uma organização não governamental de ambiente, que requereu informação relativa ao processo de construção e exploração da Barragem do Baixo Sabor, analisou-se a questão da natureza da entidade detentora da informação ambiental, qualificando-a como *autoridade pública* para efeitos da Lei nº 19/2006.

Trata-se de um aresto que se debruça directamente sobre matéria regulada pela Convenção de Aarhus, designadamente, quanto aos sujeitos sobre que impende o dever de fornecer a informação ambiental.

Em suma, sem esgotar o universo da jurisprudência nacional sobre a matéria do acesso à informação, participação do público e acesso à justiça em matéria ambiental, resulta que a mesma começa por não acompanhar a jurisprudência europeia, sendo reduzido o número de decisões dos Tribunais nacionais que directamente versem sobre os três pilares da Convenção de Aarhus.

Conclusões:

A Convenção de Aarhus é pouco conhecida em Portugal, seja pelos cidadãos em geral, seja pela comunidade jurídica.

É diminuto o grau de participação cívica em matéria de ambiental em qualquer das suas vertentes, do acesso à informação, de participação do público ou através do acesso à justiça, não obstante a existência de mecanismos nacionais, quer ao nível das garantias administrativas ou do procedimento, quer ao nível das garantias contenciosas ou do processo, que permitem assegurar os três pilares da Convenção de Aarhus.

Perspectiva-se um novo instrumento normativo europeu sobre acesso à justiça em matéria ambiental, que assuma o terceiro pilar da Convenção de Aarhus, enquanto concretização da política prosseguida pelas instituições europeias, de reforço dos mecanismos de acesso à justiça em matéria ambiental, no quadro mais vasto da defesa e promoção da política de ambiente no espaço europeu.

Apresentando os principais traços de regime da Convenção de Aarhus, esperamos estimular o interesse por cada uma das vertentes da Convenção, assim suscitando a discussão que, entre nós, ainda é algo escassa.