

**Universidade de Coimbra**

**Faculdade de Direito**

**Curso de Mestrado  
Área de Ciências Jurídico-Políticas**

**1993 - 1994**

# **O Direito à Informação Ambiental**



**Deolinda Maria Moreira Aparício Meira**

**Professor Orientador: Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho**

**Maio de 1994**

## INTRODUÇÃO

### I - DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA

Falar de informação ambiental é uma temática indissociável da nova Administração emergente do século XX, em que as relações com os cidadãos sofrem uma profunda alteração.

Ora, falar de relações ente cidadão e administração implica falar das concepções do Estado perfilhadas em determinado momento.

Assim, de um Estado inspirado no princípio "tudo no Estado, tudo pelo Estado, nada fora do Estado", em que o cidadão não é mais do que um objecto da política do Estado, passamos para um conceito de um Estado de "democracia na participação", segundo o qual o tipo de relação só pode ser a do cidadão sujeito da política<sup>1</sup>.

Quer isto dizer que a nova Administração em conexão com o Estado social e com ideias democráticas e participativas se destaca da Administração clássica ligada ao individualismo liberal.

De uma Administração identificada com a mera execução da Lei, passamos para uma Administração de prestação e intervenção. De uma Administração de imposição, passamos para uma Administração de concertação. De uma Administração autoritária e fechada, decidindo em segredo, passamos para uma Administração aberta agindo com publicidade e com comunicação para o exterior.

Esta ideia de Administração aberta, em constante interacção com o exterior, não é nova no pensamento político. O pai da Cibernética, Norbert Wiener, afirmava que "só se pode entender a sociedade mediante o estudo das mensagens e das possibilidades de comunicação de que ela dispõe"<sup>2</sup>. Isto significa que estudar a política e entender os sistemas politico-administrativos passa por estudar a comunicação que, a todos os níveis e entre todos os sujeitos, percorre esse mesmo sistema<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> - vide Di Gregorio, "Desenvolvimento de melhores relações entre o cidadão e a Administração", Rev. da Administração Pública, 35/36 (1987), pág. 223 e ss.

<sup>2</sup> - Norbert Wiener citado por Ricardo Leite Pinto, "Algumas considerações sobre a comunicação política no sistema político Português", Rev. Jurídica - Nova Série, num. 2 e 3, pág. 33 e ss.

<sup>3</sup> - vide Robert Escarpit, "Théorie de l'information et pratique politique", Ed. du Seuil (1981), pág. 120 a 134

A partir dos anos 60 tem sido dada uma importância muito particular aos problemas da comunicação e da informação política e seus reflexos no sistema político globalmente considerado<sup>4</sup>. Desde a Análise Sistémica de David Easton que repousava na ideia de que o sistema político não era mais do que um conjunto de interações políticas, um sistema que age e reage perante o ambiente que o circunda, passando pela Análise Funcionalista de Almond e Powell que realça a importância da função "informação" como função "input-output" (troca recíproca de informação entre governantes e governados) até ao modelo cibernético de Karl Deustsch que alicerça toda a sua construção na ideia de um sistema político aberto que para subsistir tem de ser informado e informar, emerge um dado evidente: *o de que estamos no patamar de um novo tipo de sociedade, a Sociedade da Informação*<sup>5</sup>. É dentro desta Administração Aberta conjugada com a sociedade da informação que se coloca a questão do direito a ser informado.

## II - ASPECTOS GERAIS DO DIREITO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL

### II.1 - Noção de informação

O termo "informação" vem do latim "Informatio-Informationis" e significa neste sentido conformação, feitura, plano, isto é, a construção de uma ideia ou conceito. Daí passou a significar em português acção de informar-se, instrução, indagação, inquirição.

A informação em sentido estrito ou próprio define-se como "a exposição de uma dada situação de facto, verse ela sobre pessoas, coisas ou qualquer outra relação". Neste sentido distingue-se do conselho e da recomendação, uma vez que a pura informação se esgota na comunicação de factos objectivos, estando ausente (expressa ou tacitamente) qualquer proposta de conduta. Estes dados a que se refere a informação podem ser de natureza objectiva ou subjectiva; de qualquer forma é sempre algo que o informador

<sup>4</sup> - vide David Lyon, "A Sociedade da Informação", Celta Editora (1992), pág. 1 e ss.

<sup>5</sup> - vide Celestino del Arenal, "El nuevo orden mundial de la informacion y de la comunicacion", Revista de Estudios Internacionais - Vol. 6, nº. 1 (1985), pág. 7 a 39

considera como factos. Diferentemente, no conselho o que o caracteriza em primeiro lugar é a valoração de factos, não sendo exigível que os mesmos sejam comunicados, desaparecendo por completo o momento objectivo da comunicação de conhecimentos e salientando-se como essencial o momento subjectivo da valoração, o que se compreende porque a pessoa perguntada o é justamente em virtude dos conhecimentos e capacidades pessoais que possui em virtude da sua posição pessoal ou profissional. A este momento subjectivo acresce como essencial o "momento imperativo" do conselho que não retira ao aconselhado a livre determinação sobre o "se" e "como" agir. São estes dois momentos que faltam na informação.

A recomendação é apenas uma subespécie do conselho. Traduz-se na comunicação de boas qualidades acerca de uma pessoa ou de uma coisa. Conselho e recomendação distinguem-se apenas pela intensidade: o conselho implica, face à recomendação, uma exortação mais forte ao seu seguimento<sup>6</sup>.

Note-se que, em linguagem jurídica, o termo informação é por vezes empregue em sentido amplo, abrangendo, então, igualmente o conselho e a recomendação. Todavia, quando falamos de direito à informação ambiental, o termo informação é aqui empregue em sentido estrito.

## II.2 - Natureza do Direito à Informação Ambiental

O direito à informação Ambiental é um direito positivo. Traduz-se numa pretensão de facere, isto é, numa pretensão de acção por parte da Administração. Estruturalmente, distingue-se dos direitos de liberdade clássicos (liberdade de expressão, de reunião, de deslocação, etc) e que eram essencialmente direitos à não interferência do Estado, sendo por isso designados de direitos negativos.

O direito à informação não deve confundir-se com a liberdade de imprensa e a difusão de informação pelos órgãos especializados de informação, públicos ou privados. Do que se trata, no caso presente, é de permitir ao público o acesso às informações e dados na posse do Estado ou de pessoas privadas. *O direito à informação é um direito de acesso às informações.*

---

<sup>6</sup> - vide Sinde Monteiro, "Responsabilidade por Conselhos, Recomendações ou Informações", Almedina (1989), pág. 14 a 21

### II.3 - Contornos e pressupostos do Direito à Informação Ambiental

No âmbito das liberdades públicas, o direito à informação ambiental pode revestir duas formas:

- ser uma liberdade individual que permite a cada um conhecer informações que lhes dizem respeito (por exemplo, o direito de acesso aos ficheiros informáticos, ficheiros de polícia, dossiers na posse dos media, etc);
- ser uma liberdade colectiva que permite o acesso aos documentos em geral.

Quando falamos em direito à informação ambiental, referimo-nos a ambas as formas, com predominância da segunda.

Os grandes pressupostos inerentes a um direito à informação ambiental serão os seguintes:

a) O direito que todos têm de serem informados sobre o ambiente em que vivem; convém não esquecer a íntima ligação entre ambiente e vida. Hoje, os autores falam já de ligação entre o direito de viver e o direito de saber. Os direitos do homem não compreendem apenas o direito à vida reconhecido por instrumentos internacionais, mas também o direito de viver: um direito inspirado numa visão cósmica da vida. Do outro lado o Saber, expressão da dignidade essencial do homem, da sua responsabilidade individual e colectiva. O saber pressupõe, evidentemente, o direito à informação<sup>7</sup>.

b) A ideia de que a informação ambiental conduziria à formação de uma "ética ambiental". Defende-se hoje que a informação é um elemento básico do combate pela preservação do ambiente e da formação de uma consciência ecológica vigilante e activa<sup>8</sup>.

c) A importância da fiscalização decorrente da iniciativa dos cidadãos, fundada na ideia de que o "ambiente constitui um valor comum" que a todos afecta e a todos diz respeito, não podendo a sua defesa constituir responsabilidade exclusiva do Estado (assim se compreende o recém criado Gabinete de Reflexão).

d) Ao nível do ambiente assumem cada vez maior relevo os aspectos preventivos. Ora, ao nível preventivo cabe aos cidadãos um papel sem igual.

---

<sup>7</sup> - vide Jose Magalhães, "Rumo ao Espaço Comum Informativo - O Caso da Directiva sobre a Liberdade de Informação em matéria de Ambiente nas Comunidades Europeias", Coimbra Editora (1991), pág. 7 a 18

<sup>8</sup> - Neste sentido o direito à informação seria um elemento de sensibilização e formação da opinião pública. A exigência ecológica é formativa de uma cultura cívica e desemboca na necessidade de uma informação completa e reflexamente de uma pedagogia ambiental. A Ecologia é hoje considerada como uma zona de cruzamento e imbricação de vários saberes, tendo evidente carácter interdisciplinar.

Assiste-se hoje ao binómio formado pela necessidade de manter o cidadão informado sobre o ambiente e a consciência da necessidade de proteger o ambiente<sup>9</sup>.

O acesso à informação em matéria ambiental, coloca problemas particulares em virtude, sobretudo, da forte pressão das ideias e das associações do ambiente, da complexidade dos fenómenos ecológicos e dos interesses económicos em jogo.

Hoje os autores falam já na necessidade de se evitar um fundamentalismo ambiental, isto é, de termos evitar pouco ambiente e muito ambiente. Trata-se sobretudo de uma área de compromisso que não pode levar à aniquilação das actividades económicas. Não podemos voltar às aldeias e defender projectos ambientais puros. Quer isto dizer que muitas vezes não está em causa a defesa do direito do ambiente, mas a defesa perante o ambiente, com base nos interesses económicos que são relevantes. O problema do ambiente pode ser um problema de defesa perante o ambiente.

Do ponto de vista legal e dadas as especificidades que a informação ambiental apresenta, o acesso aos documentos sobre tais matérias efectua-se nos termos da Lei 65/93 de 26 de Agosto, com o âmbito e o alcance específicos decorrentes da Directiva 90/313/CEE de 7 de Junho.

Será patente ao longo desta exposição que quer da legislação quer da doutrina resulta que o direito de saber, em matéria ambiental, surge como uma componente essencial do direito do homem ao ambiente e como uma premissa indispensável a todo o direito à participação. O direito de saber ou a transparência das políticas ambientais, nova "glasnost" ecológica, aparece igualmente como um dos princípios fundamentais do moderno direito do ambiente.

---

<sup>9</sup> - Os aspectos preventivos constituem o principal elemento de conciliação entre a protecção do ambiente e o crescimento económico.

### III - AS ORIGENS DO DIREITO A SER INFORMADO E O SEU DESENVOLVIMENTO AO LONGO DOS TEMPOS

O acesso à informação não é em rigor um direito novo. O direito à informação tem a sua origem em instrumentos jurídicos antigos.

O processo histórico subjacente a todo o raciocínio obriga a considerar a situação das "gentes informadas"<sup>10</sup>.

Durante a Idade Média a liberdade de pensamento não podia transcender a liberdade de consciência, nem esta tinha sequer expressão.

Chegados à Idade Moderna assistimos à chamada "Tolerância" em matéria religiosa, a qual vai sendo acompanhada por uma atitude semelhante na ordem civil: o Édicto de Nantes, a Utopia de Tomas Moro, os esforços de La Boéthie, tudo isto em jogo com os precedentes polémizados por Carlos II, Calvino e outros -- é a Tolerância e a livre expressão das ideias.

O Iluminismo e o Racionalismo permitir-nos-ão avançar numa linha racional. De Milton (1644) passaremos a Locke (1689) e finalmente a Lessing (1779); inicia-se a presença da opinião pública, surgindo os críticos literários e as primeiras tertúlias.

Em finais do Séc. XVIII assistimos a um novo rumo histórico -- é o surgimento dos movimentos revolucionários no Norte da América e na França Continental. O Povo, até agora afastado da política, começa a ter reivindicações e a formular opiniões. Surgem as Associações Operárias e, no seu núcleo, os futuros sindicatos. Surgem as Associações burguesas e delas os futuros partidos políticos.

Começa a ter-se consciência de que, como se dizia já na Idade Média, as coisas que a todos dizem respeito devem ser conhecidas por todos e não serem tratadas sem o seu consentimento.

Assim, a Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão de 26 de Agosto de 1789 faz já uma referência implícita "ao reconhecer à sociedade (...) o direito de pedir contas a todo o agente público acerca da sua administração" (art. 5). De forma mais precisa, o art. 10 da Convenção Europeia dos Direitos do Homem associa o direito de receber as informações à liberdade de expressão: "Toda a pessoa tem o direito à liberdade de expressão. Este direito compreende a liberdade de opinião e a liberdade de receber

---

<sup>10</sup> - vide Juan Beneyto, "Los origenes del Derecho a ser informado", *Persona e Derecho - Revista de las Instituciones Jurídicas* nº.5, Navarra (1977), pág. 11 e ss.

ou comunicar as informações e as ideias, sem que aí possa haver qualquer ingerência das autoridades públicas, e sem considerar fronteiras."

Numa Recomendação do Conselho da Europa (77)31 de 28 de Setembro de 1977, sobre a Protecção do Indivíduo perante os actos da Administração, estabelece-se que os cidadãos têm o direito de acesso aos elementos informativos antes da formação do Acto Administrativo.

De forma mais desenvolvida, a Recomendação (81)19 de 25 de Novembro de 1981, do Comité de Ministros do Conselho da Europa, sobre o acesso à informação na posse de autoridades públicas, concede o direito a todas as pessoas de obter, a seu pedido, esclarecimentos pelas autoridades públicas, tendo em consideração que a informação do público é um elemento indispensável numa sociedade democrática e é susceptível de reforçar a confiança do público na Administração.

Esta exigência de informação é recomendada especialmente em matéria ambiental. Assim, a Declaração de Estocolmo de 1973 resultante da Conferência das Nações Unidas para o Ambiente, também lhe faz referência: para que o público se sinta plenamente responsável em matéria ambiental, é necessário difundir informação de carácter educativo sobre a necessidade de proteger e melhorar o Ambiente (Princípio 19) e encorajar e facilitar, em todos os países, a livre circulação de informação (Princípio 20).

A informação sobre o Ambiente está implicitamente subjacente no ponto 5 do Capítulo sobre a Economia, Ciência e Tecnologia da Acta Final da Conferência de Helsínquia de 1975 sobre a Segurança e a Cooperação na Europa, declarando que: "o sucesso de uma política de ambiente supõe que todas as camadas da população e todas as camadas sociais, conscientes das suas responsabilidades, contribuirão para a protecção e melhoria do ambiente".

As diversas conferências Europeias de Ministros do Ambiente, nomeadamente a 2ª Conferência de 1976 e a 3ª Conferência de 1979, fazem também referência, directa ou indirecta, às necessidades de informação sobre as questões ambientais.

Note-se que os primeiros Estados a consagrar o direito de acesso dos cidadãos à informação detida pela Administração não tinham especialmente em vista os problemas de ambiente. Assim, a Lei Sueca de 1766 consagra a transparência governamental e da Administração, dando-lhe valor constitucional. Modificada e complementada em 1937 e em 1949, o direito de acesso passa a poder exercer-se relativamente a todos os documentos recebidos ou estabelecidos por uma autoridade pública (incluindo o Parlamento). Os outros países escandinavos têm igualmente uma legislação liberal nesta ma-



téria, mas esta não faz parte dos direitos constitucionais (Finlândia 1951, Dinamarca e Noruega 1970).

O direito de acesso aos documentos administrativos foi também estabelecido nos E.U.A. em 1966 e depois emendado em 1974. O "Freedom of Information Act" aplica-se a todas as agências e os documentos acessíveis estão largamente definidos e as excepções bem determinadas.

A Lei Francesa de 17 de Julho de 1978, institui um direito à comunicação dos documentos administrativos estritamente delimitada e acompanhada de um recurso especial junto de uma Comissão de Acesso aos documentos administrativos que selecciona o que é comunicável e o que não é<sup>11</sup>.

A Austrália e o Canadá adoptaram, igualmente em 1982, um sistema de acesso a certos documentos, inspirando-se no modelo americano.

Outros Estados, sem reconhecerem um verdadeiro direito de acesso, adoptaram todavia textos que permitem, em certas condições, um acesso do público a certas informações (lei sobre a Abertura da Administração nos Países Baixos em 1978 e um Regulamento do Grão-Ducado do Luxemburgo de 1978).

Mais recentemente, o Princípio 23 da Carta Mundial sobre a Natureza, declaração adoptada a 29 de Outubro de 1982 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, dispõe que:

"Todo o indivíduo terá a possibilidade, em conformidade com a legislação do seu país, de participar, individualmente ou em associação, na elaboração das decisões que dizem directamente respeito ao seu meio".

Na mesma ordem de ideias se coloca a Recomendação C(79)116 de Maio de 1979 do Conselho da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCSE), segundo a qual os Estados devem tomar, nos casos apropriados, medidas práticas para informar o público e permitir àquele participar directa ou indirectamente nas decisões.

Assim é de destacar a recente decisão e recomendação do Conselho da OCSE de 8 de Julho de 1988 relativa à comunicação de informação ao público e a participação do mesmo no processo de decisão sobre medidas de prevenção e de intervenção nos incidentes ligados a substâncias perigosas, particularmente o princípio 20:

"Se há lugar a diversos sistemas de participação do público no processo de tomada de decisão, estes devem ser utilizados. Estes sistemas compre-

---

<sup>11</sup> - vide Emmanuel Drieux, "Droit de la Communication", Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence - Paris (1991), pag. 239 a 240

endem aqueles que implicam uma intervenção directa do público, por exemplo através de audições públicas, e aqueles que fazem intervir indirectamente o público, por exemplo através de processos públicos de consulta".

Pode-se encontrar uma importante aplicação do Princípio da Participação do Público na directiva do conselho da Comunidade Económica Europeia 85/377 de 27 de Junho de 1985, relativa à avaliação do impacto ambiental em determinados projectos públicos e privados. Cada Estado Membro deve vigiar afincadamente qualquer pedido de autorização, colocando as informações necessárias à disposição do público e permitindo ao público interessado a possibilidade de expimir o seu parecer antes do início dos trabalhos (art. 6).

Mais precisamente, "a modalidade de informação e consulta será definida por cada Estado Membro, o qual, segundo as características particulares do projecto e dos cidadãos interessados, deve ter a faculdade de:

- individualizar o público interessado;
- precisar o local em que a informação pode ser consultada;
- especificar a maneira pela qual o público pode ser informado, por exemplo, mediante afixação no âmbito de uma determinada zona, publicação em jornais locais, organização de exposições com planos, desenhos, tabelas, gráficos, maquetes, etc;
- determinar os modos ou formas de consulta do público (por escrito ou por inquérito público);
- fixar períodos apropriados para as diversas fases do procedimento para garantir a tomada da decisão entre limites razoáveis".

Se por um lado se deu a cada Estado uma ampla margem de discricionariedade, quer quanto à forma, quer quanto ao procedimento, por outro lado alertou-se para o facto de que o conceito de participação do público comporta alguns elementos substanciais irrenunciáveis:

- a) que o público conheça quanto possa suceder (direito de ser informado);
- b) que exprima a sua opinião (direito de ser consultado);
- c) que essa opinião seja valorizada por quem deve decidir (direito de ser tomado em consideração);
- d) que o público conheça o teor da decisão e o motivo que a determinou (ainda o direito de ser informado).

O princípio da participação do público encontrou ainda algumas manifestações em tratados internacionais, bilaterais ou multilaterais, como por

exemplo o acordo entre a Austrália e a Papua-Nova Guiné sobre o Estreito de Torres (Sidney, 18 Dezembro de 1978):

Art. 19: "No exercício das suas funções, o Conselho assegurará que os autóctones serão consultados, que lhes será dada total e contínua oportunidade de comentar matérias do seu interesse, que as suas opiniões serão comunicadas a ambas as partes em todo e qualquer relatório ou Recomendação feita pelo conselho às partes."

Convém referir, por último, a Directiva Comunitária de 7.6.1990 relativa à liberdade de acesso à informação em matéria de ambiente, cujo objectivo é o de assegurar a liberdade de acesso e de divulgação das informações relativas ao ambiente na posse das autoridades públicas e determinar a forma e as condições em que essas informações devem ser postas à disposição.

Finalmente e a título de conclusão, cumpre referir que o pedido de informação em matéria ambiental irá colocar problemas particulares, em virtude da forte pressão das ideias e das associações, da complexidade dos fenómenos ecológicos e dos interesses económicos em jogo. Será lícito afirmar que o Direito ao Ambiente irá reforçar e promover a ideia de um direito à informação mais exigente e mais vital em matéria de ambiente do que em matéria administrativa geral.

## **PARTE I - O DIREITO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL**

### **CAPITULO I - O DIREITO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL ENQUANTO DIREITO FUNDAMENTAL**

#### **I.1 - Considerações Gerais**

Na época liberal (Séc. XIX ) a concepção de direitos fundamentais era uma concepção simples e segura. Os direitos fundamentais apareciam como direitos individuais. A finalidade e o objectivo dos direitos fundamentais eram de natureza puramente individual, sendo a liberdade garantida pelos mesmos, uma liberdade pura, isto é, liberdade em si e não para qualquer fim<sup>12</sup>.

Hoje é inequívoco que aos direitos fundamentais não se poderá atribuir uma única dimensão (subjectiva) e apenas uma função (protecção da esfera livre e individual do cidadão). No âmbito próprio dos direitos fundamentais são hoje frequentes os conteúdos complexos, compósitos, os conjuntos de faculdades diversificadas -- há uma multifuncionalidade decorrente de funções e finalidades múltiplas.

É o que se verifica no Direito ao Ambiente. Trata-se simultaneamente de um direito fundamental, de um interesse difuso, de um dever fundamental e até de um direito dos povos. E, especificamente enquanto direito fundamental com radical subjectivo dominante, desdobra-se ainda em duas ou mais realidades ou direcções.

#### **I.2 - O caso particular do Direito ao Ambiente**

Quando a Constituição, no seu artigo 66, contempla o direito ao ambiente, de imediato se reconhece que não se trata de um direito simples, unitário, mas de um feixe de direitos de natureza inconfundível. Todavia,

---

<sup>12</sup> - Neste sentido Gomes Canotilho, "Manual de Direito Constitucional", 1987, pág. 427 e ss.; Jorge Miranda, "O Direito de Informação dos administrados", in "O Direito" I-II, 1988, Pág. 457 e ss.

vimos já que o direito ao ambiente e a qualidade de vida não se caracteriza como um simples direito de personalidade, nem como um mero interesse público representado exclusivamente pelos poderes públicos. Na ordem jurídico-constitucional portuguesa o "direito a um ambiente de vida, humano, sadio e ecologicamente equilibrado" (art. 66/nº.1 da CRP) é um verdadeiro direito fundamental, formal e constitucionalmente material<sup>13</sup>.

Não tem, por isso, procedência toda e qualquer argumentação contra a conformação do direito do ambiente como direito fundamental do cidadão -- argumentos que iam desde a não praticabilidade da defesa judicial para garantia deste direito até à consideração do ambiente como bem de protecção colectiva e não de protecção individual, etc.

### 1.3 - A Constituição do Ambiente

Cumpra a este propósito referir que no ordenamento jurídico português existe uma verdadeira "constituição do ambiente"<sup>14</sup>. Assim, para além de normas consagradoras do direito ao ambiente e qualidade de vida, encontramos normas-fim e normas-tarefa sobre o ambiente. Destacam-se as contidas no artigo 9º/alíneas d) e e) da CRP -- a promoção do bem-estar e qualidade de vida do povo e a efectivação dos direitos económicos, sociais e culturais, entre os quais se inclui o direito ao ambiente e qualidade de vida, é uma tarefa fundamental do Estado; constitui igualmente uma tarefa fundamental do Estado a protecção e valorização do património cultural do povo português, bem como a defesa do ambiente e preservação dos recursos naturais.

Como normas impositivas de deveres de protecção do ambiente destacam-se as contidas nos artigos 66º/nº.2, alíneas a),b),c) e d), 81º/al. n), 96º/nº.1, al. d) e nº.2, os quais estabelecem como deveres do Estado, respectivamente:

- a protecção do ambiente, através dos seus organismos próprios ou com o apoio de iniciativas populares;
- a adopção de uma política nacional de energia, com preservação dos recursos naturais e do equilíbrio ecológico;

---

<sup>13</sup> - vide Gomes Canotilho, "Procedimento Administrativo e defesa do Ambiente - Aproximação ao conceito de Ambiente", Revista de Legislação e Jurisprudência - Ano 123, nº: 3799

<sup>14</sup> - idem

- finalmente e a propósito da política agrícola, ter como um dos seus objectivos o uso e gestão racional dos solos e dos restantes recursos naturais bem e a manutenção da sua capacidade de regeneração, impondo-se igualmente a promoção de uma política de ordenamento e reconversão agrária, de acordo com os condicionalismos ecológicos e sociais do país.

O direito ao ambiente, enquanto direito fundamental, configura-se como um direito subjectivo inalienável pertencente a qualquer pessoa, distinto de outros direitos constitucionalmente protegidos, como a saúde, a vida, a personalidade e a propriedade.

O direito ao ambiente é simultaneamente um direito individual e um direito grupal ou colectivo. É um direito individual na medida em que cada cidadão tem direito ao ambiente como decorrência do seu direito à vida. É um direito grupal ou colectivo na medida em que se torna indissolúvel de certas iniciativas populares -- o direito de petição e acção popular. Prevê-se o direito das associações de defesa dos interesses em causa (as associações de defesa do ambiente) de pedirem, inclusive pela via judicial, que cessem as causas de violação do ambiente e de pedirem, para os lesados, indemnização.

Refira-se, por último, que quer ao nível constitucional, quer ao nível legal (particular destaque para a Lei de Bases do Ambiente), perfilha-se um conceito extensivo de ambiente. O direito fundamental ao ambiente e à qualidade de vida, verdadeiro direito, liberdade e garantia, é estruturalmente um direito ecológico, com dimensões económicas, sociais e culturais. A sua efectivação depende da transformação e modernização das estruturas económicas e sociais, o que no plano prático não é pensável sem as inerentes transformações ao nível cultural -- a comunidade nunca alcançará um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado sem a elevação do seu nível cultural e a preservação da sua identidade.

Na sua componente de direito, liberdade e garantia, a Constituição prevê o direito de promover a prevenção, a cessação ou a perseguição judicial de actos tendentes à degradação do ambiente (art. 52/nº.3, primeira parte), o direito de requerer, para o lesado ou lesados pela degradação do ambiente, a correspondente indemnização (art. 52/nº.3, segunda parte), o direito do cidadão participar nas decisões administrativas relativas ao ambiente (art. 266/nº.4), o direito de resistência a qualquer ordem que ofenda o direito ao ambiente, enquanto direito, liberdade e garantia (art. 21) e, finalmente, o *Direito à informação ambiental*.

#### 1.4 - O Direito à Informação Ambiental enquanto Direito, Liberdade e Garantia

Note-se que a Constituição não fala expressamente de um direito à informação ambiental. Todavia, ele resulta da conjugação do art. 66 com os preceitos constitucionais que prevêm o acesso dos cidadãos à informação, o direito à informação, a liberdade de informação e que são os seguintes:

- o art. 20/nº.2 que garante a todos, nos termos da Lei, o direito à informação e à consulta jurídica;

- o art. 37 que garante o direito de informar e ser informado, sem impedimento nem discriminações;

- o art. 48 que assegura o direito dos cidadãos de serem esclarecidos objectivamente sobre os actos do Estado e demais entidades públicas e de serem informados pelo governo e outras autoridades acerca da gestão dos assuntos públicos;

- o art. 268/nº.1 que prescreve que os cidadãos têm o direito de serem informados pela Administração, sempre que o requeiram, sobre o andamento dos processos em que sejam directamente interessados, bem como o de conhecerem as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas;

- o art. 268/nº.2 que declara o direito dos cidadãos 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.

Na decorrência destes preceitos e atendendo aos princípios inerentes ao Estado de Direito Democrático, podemos pois afirmar que existe um verdadeiro *Direito à Informação Ambiental*, o qual se projecta em diversos momentos:

- **direito à informação no domínio do ambiente ligado ao acesso ao direito e traduzido no direito dos cidadãos de conhecerem a legislação, os regulamentos e as normas internacionais aplicáveis no domínio do ambiente e, em geral, de disporem de meios jurídicos idóneos à defesa do seu direito ao ambiente;**

- **direito à liberdade de informação no domínio do ambiente, a respeito do qual nenhuma restrição se tem como admissível, atendendo aos valores constitucionais;**

- **direito político de informação sobre o ambiente -- o ambiente é um problema político, a condução da política do ambiente decorre da gestão dos assuntos públicos e os cidadãos, enquanto sujeitos activos da**

vida colectiva, têm o direito de pedir e adquirir todos os conhecimentos, todas as informações, todos os dados pertinentes, para poderem determinar ou inflectir essa política, quer através das eleições, quer através do referendo ( art. 241,nº.3 e art. 118);

- direito ao conhecimento dos processos e decisões da Administração acerca do Ambiente ou que nele se repercutam (como são todos os processos e decisões no âmbito do urbanismo e ordenamento do território)<sup>15</sup>.

Todos estes direitos de informação ambiental revestem a estrutura de direitos, liberdades e garantias e, por isso, beneficiam do seu regime, pelo menos na sua vertente material (art. 17) -- são imediatamente aplicáveis, imediatamente invocáveis perante os tribunais e os órgãos administrativos, vinculando entidades públicas e privadas<sup>16</sup>.

Daí que, apesar de a legislação ordinária não ter ainda consagrado, com o rigor e desenvolvimento necessários, o direito à informação ambiental, os cidadãos e as associações de defesa do ambiente, ao terem consciência do carácter fundamental deste direito, exerce-lo-ão e defende-lo-ão na sua plenitude.

---

<sup>15</sup> - Neste sentido, Jorge Miranda, "O Direito fundamental à informação no domínio do Ambiente", intervenção proferida no Seminário Internacional "O Direito do cidadão à informação sobre o Ambiente", INA (1993)

<sup>16</sup> - vide Gomes Canotilho e Vital Moreira, "Constituição da República Portuguesa Anotada", 3ª. edição, Coimbra Editora, anotação ao artigo 17, pág. 139 a 144



## CAPITULO II - O DIREITO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL ENQUANTO VERTENTE DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

### II.1 - Noção e sentido do termo Participação

O termo "participação" ou "democracia participativa" pode ser entendido em dois sentidos:

- participação em sentido amplo;
- participação em sentido estrito.

A participação em sentido amplo abrange a participação através do voto, de acordo com os processos e as formas de democracia representativa.

Participação em sentido estrito é uma forma mais alargada de concurso dos cidadãos para a tomada da decisão, muitas vezes de forma directa e não convencional<sup>17</sup>.

É neste segundo sentido que utilizaremos o elemento participação.

### II.2 - A participação como meio de assegurar a democratização das decisões

Consciente de que a fórmula "um homem, um voto" está em completa crise, as formas de participação política assumem cada vez maior importância no regime democrático<sup>18</sup>. Diz Baptista Machado que a participação tradicional dos cidadãos através do voto não é suficiente **"nem para assegurar a democratização das decisões, nem para assegurar uma adequada integração dos indivíduos e dos grupos no todo nacional"**<sup>19</sup>.

Uma das formas de obviar a esta situação seria fazer participar os cidadãos nas decisões da Administração Pública, resolvendo os problemas

---

<sup>17</sup> - vide Gomes Canotilho, "Manual de Direito Constitucional...", pág. 336 e 337

<sup>18</sup> - O sufrágio universal a nível do país pelos factores de autocracia que comporta, pela distância a que está o cidadão comum dos centros de decisão, revela-se insuficiente para dar à maioria dos indivíduos o sentimento de participação eficaz.

<sup>19</sup> - Baptista Machado, "Participação e Descentralização, Democratização e Neutralidade na Constituição de 76", Almedina (1982), pág. 3

que os afectam<sup>20</sup>. Estas formas de participação que na Ciência Política tomam a designação de "inputs democráticos" iriam desde a informação, propostas, protestos, participação na tomada de decisão, etc.

Segundo alguns autores, o regime democrático, enquanto sistema político aberto (sistema político com a capacidade de responder constantemente aos estímulos exteriores e às próprias influências interiores, no sentido de uma constante adaptação), só teria razão de ser "se a política fosse ocupação de muitos e não o jogo privado de alguns"<sup>21</sup>.

Além disso, a sociedade actual enquanto "sociedade de informação" em que a informação percorre todos os assuntos da vida quotidiana, desde os assuntos mais simples aos mais complexos, utilizando-se dados e elementos que permitem conhecer antecipadamente as consequências e implicações de ordem política, económica e social, em que os "media" assumem o papel de transmissores constantes de impulsos informativos, reduzindo e anulando os limites espaço e tempo, reunindo a Humanidade sem barreiras de qualquer género numa única "Aldeia Global" na qual concorrem diversas culturas e ideologias, tornou ainda mais premente o acentuar desta vertente participativa do cidadão<sup>22</sup>.

Nesta "Aldeia Global", decorrente da sociedade da informação, caminharíamos no sentido de uma democracia com forte vertente participativa. A democracia participativa constituiria, segundo alguns, a única forma de valorizar devidamente as opções individuais.

Quer dizer, o comportamento político tende, nesta sociedade técnica, a afastar-se dos modelos representativos tradicionais, em que o eleitor delega o poder representativo nos representantes, e a aproximar-se de um **envolvimento imediato de toda a comunidade nas decisões fundamentais**. Yoneji Masuda chega mesmo a defender que só os referendos permitirão que as pessoas decidam sobre assuntos que a todos afectam, nomeadamente quando estão em causa processos cujos efeitos extravasam as fronteiras nacionais, apontando como exemplo a energia nuclear e a poluição. Isto é essencial para o bem-estar e saúde da Democracia. Por outro lado, a participação ao dar expressão às necessidades e interesses concretos da população, é uma informação de que carecem os governantes para bem governar -- se o "bom governo" passa pela satisfação das necessidades e aspirações das populações, torna-se imperioso conhecê-las<sup>23</sup>.

20 - Esta dimensão participativa exprime a interpenetração hoje pretendida entre o Estado e a Sociedade. vide neste sentido Rogério Ehrhardt Soares, "Direito Publico e Sociedade Técnica", Atlântida Editora, Coimbra (1969), pág. 39 e ss.

21 - Yoneji Masuda, citado por David Lyon in "A sociedade da Informação...", pág. 101 a 103

22 - vide Giuseppe Corasanti, "Diritto e Tecnologie dell'informazione", Giuffrè Editore (1990), pág. 5 a 18

23 - vide Baptista Machado, "Participação e Descentralização...", pág. 37 e ss.

## II.3 - O Direito à Informação Ambiental enquanto direito de natureza participativa

De que forma se realiza a participação no nosso regime democrático?

A participação tem lugar em primeira linha através das eleições (quer se trate de sufrágio político, quer se trate de sufrágio profissional). Pode exercer-se ainda através da iniciativa popular, do referendun e da acção popular (processos que permitem aos administrados uma intervenção na vida administrativa, quer tomando a iniciativa de proposta a serem debatidas e eventualmente referendadas, quer suprimindo a inércia dos órgãos da Administração ou recorrendo das suas deliberações ilegais no exercício de uma faculdade legalmente reconhecida de fiscalização cívica).

Os administrados podem igualmente participar na vida administrativa através de processos informais: promovendo campanhas, com vista a pressionar a Administração, neste ou naquele sentido, constituindo-se em Associações (ex: Associações de Defesa do Ambiente) que actuem como grupos de pressão junto dos órgãos administrativos.

Todos os cidadãos têm o direito a serem informados e esclarecidos pelo governo e demais autoridades acerca da gestão dos assuntos públicos, têm a faculdade de apresentar a quaisquer autoridades petições, reclamações ou queixas (artigos 48 e 49 da CRP) assim como têm o direito de ser informados sobre o andamento dos processos em que sejam directamente interessados (art. 268/nº.1) e o direito de ser ouvidos e de participar na instrução de tais processos (art. 268/nº.3).

Do exposto resulta que o termo participação tem uma pluralidade significativa, sendo necessário averiguar em cada caso concreto o seu sentido rigoroso.

Importante é referir que a participação facilita a boa execução das decisões e programas da Administração. Se pela via da participação a população colaborar na elaboração dos programas e na tomada de determinadas decisões, será mais seguro que as ditas populações cooperarão na implementação e execução desses programas e dessas providências:

- por um lado, existe uma nítida consciência do seu conteúdo, da sua necessidade e dos seus objectivos;

- por outro lado, desaparece a resistência e má-vontade que os administrados em regra manifestam face às medidas unilaterais de autoridade.

Assim se compreende que as Associações de Defesa do Ambiente gozem do direito de consulta e informação junto da Administração Central, Regional e Local relativamente aos planos regionais de ordenamento do território, planos integrados de desenvolvimento regional, planos e projectos de ordenamento ou fomento florestal, agrícola e cinegético, estudos de impacto ambiental, criação e gestão de áreas protegidas, estudos e projectos de recuperação paisagística de áreas degradadas, recuperação de centros históricos e reabilitação e renovação urbanas (art. 5 da Lei 10 87).

Na mesma linha se compreende que, antes da elaboração do parecer final do Plano Regional de Ordenamento do Território, seja promovida uma consulta à população sobre o seu conteúdo e propostas (Art. 10 do DL 176-A/88).

Em nome desta vertente participativa na área ambiental encontramos também a fase do inquérito público nos planos de ordenamento municipal, em que a Câmara Municipal recolhe observações sobre as disposições dos planos municipais (Art. 14 do DL 69/90)<sup>24</sup>.

Finalmente, na área do impacto ambiental, estabelece-se que a entidade competente para a instrução do processo de Avaliação do Impacto Ambiental (AIA) deve promover a consulta do público e mesmo o acesso e participação do público interessado, desde os cidadãos e suas organizações representativas, nomeadamente as associações de defesa do ambiente, até às autarquias locais, etc (Art. 4 do Decreto-Regulamentar 38/90).

Note-se que toda esta participação do público via informação ou consulta, tem uma importante função no domínio do controlo dos abusos da Administração. Todos sabemos que actualmente a Administração é sobretudo uma Administração prestadora de bens e serviços a todos nós que somos os seus "clientes". Dela dependemos para a satisfação de necessidades e interesses vitais. Estes interesses necessitam de ser tutelados por meio da iniciativa e pressão dos próprios interessados, individualmente ou organizados em estruturas de acção: a associação de interesses, de que as Associações de Defesa do Ambiente são um dos melhores exemplos.

---

<sup>24</sup> - Cite-se a este propósito Alves Correia in "O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade", pág. 261: "Reconhece-se, de facto, que a subordinação da actividade planificatória a um procedimento administrativo, no qual seja reconhecida ao particular o direito de apresentar e fazer valer as suas próprias razões e os seus próprios interesses, em contraditório com os outros particulares e com os representantes da comunidade e dos vários interesses colectivos, e a consequente obrigação imposta à Administração de levar em consideração nas opções que vier a tomar no domínio do conteúdo do plano, as sugestões e observações dos cidadãos, através duma motivação suficientemente pormenorizada, constituem limites apreciáveis à liberdade de plasmação da Administração."

Refira-se, igualmente, que esta nova Administração, prestadora de bens e serviços, virada para o bem público, é uma Administração que escapa em larga medida ao órgão democraticamente legitimado que é a Assembleia Legislativa. A participação seria uma das formas de controlar a actividade administrativa, controlo este que ficaria a cargo dos administrados<sup>25</sup>.

Por último torna-se necessário averiguar em que grau da participação se inclui o direito à informação ambiental, uma vez que na participação podem assinalar-se três graus, em termos de intensidade:

1 - participação não vinculante, ou seja, participação nos processos de decisão apenas através de informações, propostas, exposições, protestos, etc;

2 - participação vinculante, ou seja, participação na própria tomada de decisão e, conseqüentemente, limitação do poder de direcção tradicional (participação, por exemplo, em conselhos de gestão);

3 - participação vinculante e autónoma (autogestão) quando se trata de uma substituição pura e simples do poder de direcção tradicional para outros poderes dentro do respectivo sistema<sup>26</sup>.

O direito à informação ambiental inclui-se na participação não vinculante e constitui um dos elementos imprescindíveis para podermos afirmar que a política de ambiente de um determinado governo é sinónimo de "governo de opinião".

E vimos já que para que tal aconteça não podemos reduzir os momentos de contacto e troca de informação entre governantes e governados ao momento da eleição dos representantes para os órgãos políticos, mas fazer do processo político um permanente e dinâmico câmbio informativo.

---

<sup>25</sup> - vide Tullio Scovazzi, "La partecipazione del pubblico alla decisioni sui progetti che incidono sull'Ambiente", *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, Ano IV - n.º 3, Setembro de 1989, pág. 485 e ss.

<sup>26</sup> - vide Gomes Canotilho, "Manual de Direito Constitucional" ..., pág. 449 e ss.

## CAPITULO III - O DIREITO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL E O PRINCÍPIO DO ARQUIVO ABERTO

### III.1 - Conteúdo e alcance do Princípio do Arquivo Aberto

O Princípio do Arquivo Aberto é hoje considerado uma das vertentes mais importantes do direito à informação. Traduz-se naquilo que constitucionalmente se designa por "direito de acesso aos arquivos e registos administrativos" (art. 268/nº.2 da CRP). A garantia deste direito, independentemente de estar ou não em curso qualquer procedimento administrativo, é um elemento dinamizador da democracia administrativa e um instrumento fundamental contra o segredo administrativo<sup>27</sup>.

Hoje, a nível doutrinal tende a defender-se com maior ênfase a ideia de que os registos e arquivos administrativos constituem um património aberto da colectividade.

Cumprе referir que este princípio pertence à tradição sueca<sup>28</sup>, estendendo-se depois a outras legislações escandinavas<sup>29</sup>.

Este princípio surge da necessidade de suprir insuficiências de protecção jurídica particulares, sobretudo na área da discricionariedade administrativa<sup>30</sup>.

Nesta decorrência, defende-se, na generalidade dos sistemas jurídicos, uma transparência dos arquivos administrativos através da qual qualquer interessado possa ter acesso às informações oficiais que possam influenciar a sua decisão. Na posse destas informações, o interessado fica em posição

<sup>27</sup> - vide Gomes Canotilho e Vital Moreira, "Constituição da República Portuguesa Anotada"..., anotação ao artigo 268, pág. 932 a 942

<sup>28</sup> - vide Barbosa de Melo, "Do sistema de controlo Dinamarquês em geral", Boletim da Faculdade de Direito, Vol. LVII (1981)

<sup>29</sup> - O Princípio do Arquivo Aberto encontra-se consagrado no próprio Direito Internacional Nórdico. Assim, o artigo 43 do Tratado de Helsínquia prescreve que "na cooperação entre os Estados Nórdicos deve prevalecer a publicidade na maior extensão possível".

<sup>30</sup> - A área da discricionariedade administrativa traduz-se numa restrição à protecção jurisdicional dos cidadãos. Ora, como sabemos, na generalidade dos sistemas jurídicos, à medida que se alarga a esfera de interesses ao cuidado da administração, também se alarga simultaneamente o âmbito de indeterminação nas leis administrativas. Nestas áreas os cidadãos não dispõem de meios suficientemente fortes, do ponto de vista jurisdicional, para reagir pela via do direito contra as decisões administrativas que apesar de serem externamente compatíveis ou conformes com a lei, se lhes afigurem concretamente como parcialmente injustas ou irrazoáveis.

de defender os seus pontos de vista, podendo influenciar o conteúdo da decisão que o vai afectar.

Note-se todavia que, o Princípio do Arquivo Aberto não tem apenas como função alargar a protecção jurisdicional do cidadão. Por via do Princípio do Arquivo Aberto coloca-se o poder executivo em paralelo com o poder legislativo e o poder judicial, submetendo a actividade do poder a uma intensa publicidade.

Ao Princípio do Arquivo Aberto é atribuída uma dupla função normativa:

a) por um lado, protege o administrado dando-lhe a possibilidade de obter as informações oficiais que considera relevantes para a apreciação do seu caso;

b) por outro lado, supera a tradicional "arcana imperii" tornando o arquivo administrativo acessível a todos e sobretudo às organizações dedicadas à promoção dos interesses colectivos (destacam-se aqui as Associações de Defesa do Ambiente); os cidadãos passam a dispor da faculdade de obter informações sobre as orientações, projectos e atitudes da Administração, passando a dispor dos meios indispensáveis à sua participação enquanto agentes cívicos e em qualquer campo da acção administrativa.

Neste sentido estabelece o artigo 1 da Lei 65/93 de 26 de Agosto que "o acesso dos cidadãos aos documentos administrativos é assegurado pela Administração Pública de acordo com os princípios da publicidade, da transparência, da igualdade, da justiça e da imparcialidade."

Do exposto resulta que, segundo o Princípio do Arquivo Aberto, qualquer pessoa tem legitimidade para examinar os documentos relativos a casos que estão ou estiveram sob consideração de uma autoridade administrativa, desde que no acto de requerer especifique o caso em apreço.

### **III.2 - O Princípio do Arquivo Aberto enquanto fundamento do Direito à Informação Ambiental**

Será assim o Princípio do Arquivo Aberto que fundamenta o direito de consulta e de informação de que gozam as Associações de Defesa do Ambiente junto dos órgãos da Administração Central, Regional e Local ou o

acesso e participação do público interessado nos processos de Avaliação do Impacto Ambiental<sup>31</sup>.

Note-se que este direito de informação compreende a consulta de documentos de qualquer proveniência relacionados com o caso. Defende-se uma noção de documento em sentido amplo<sup>32</sup>. Além das folhas de papel escritas, cabem no conceito de documento quaisquer suportes de informação gráficos, sonoros, visuais, informáticos ou registos de outra natureza, elaborados ou detidos pela Administração Pública, designadamente, processos, relatórios, estudos, pareceres, actas, autos, circulares, ofícios-circulares, ordens de serviço, despachos normativos internos, instruções e orientações de interpretação legal ou de enquadramento da actividade e outros elementos de informação (art. 4/nº.1, al. a) da Lei 65/93 de 26 de Agosto).

Nos termos da Directiva Comunitária 90/313/CEE (art. 2), **por documento contendo informação relativa ao ambiente, compreende-se todo o documento contendo informação disponível sob forma escrita, visual, oral ou de base de dados, relativa a:**

- estado das águas, do ar, do solo, da fauna, da flora, dos terrenos e dos espaços naturais;
- actividades, incluindo as que provocam perturbações tais como os ruídos;
- medidas que afectem ou possam afectar negativamente o ambiente;
- actividades ou medidas destinadas a protegê-lo, incluindo medidas administrativas e programas de gestão ambiental.

Uma das questões doutrinalmente discutidas a respeito do Princípio do Arquivo Aberto é a de saber se o direito à informação se restringe aos documentos relacionados com os casos em que tenha de ser tomada uma decisão legalmente vinculativa ("decision-cases"), não se aplicando portanto à chamada actividade administrativa material (isto é, actividade administrativa que não se deixa pontualizar ou discriminar em actos jurídicos). Esta questão afigura-se de extrema importância ao nível do direito à informação ambiental, sendo defensável que o direito de acesso em matéria ambiental

---

<sup>31</sup> - Art. 5 da Lei 10/87 de 4 de Abril

<sup>32</sup> - vide Gomes Canotilho e Vital Moreira, "Constituição da República Portuguesa Anotada"..., pág.934 e Barbosa de Melo, "Do Princípio do Arquivo Aberto", Boletim da Faculdade de Direito Vol. LVII (1981), pag. 272



abrange igualmente as informações que apenas respeitam à actividade material da Administração<sup>33</sup>.

No ordenamento jurídico português, os arquivos administrativos, incluindo os de incidência ambiental, devem ser acessíveis ao público e aos interessados, partindo-se do pressuposto que a publicidade dos arquivos administrativos é um necessário instrumento de plena democratização da vida administrativa.

Um cidadão ou uma associação de defesa do ambiente só poderão criticar uma decisão administrativa de natureza ambiental se compreenderem as razões justificativas da decisão (sejam elas a decisão de construção de um complexo desportivo ou a criação de um parque natural), combater essa decisão se a entenderem como ofensiva do ambiente se tiverem acesso à documentação elaborada e tratada pela Administração. Mais, a defesa do Ambiente não se pode apoiar apenas nos meios de protecção jurisdicional tradicional -- ela só se torna efectiva se os cidadãos e as associações de defesa do ambiente puderem dispor de toda a informação relacionada com a actividade administrativa com reflexo ambiental<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> - Neste sentido Barbosa de Melo, "Do Princípio do Arquivo Aberto..."

<sup>34</sup> - No mesmo sentido encontramos outros ordenamentos jurídicos; vide a este propósito Giuseppe Corasaniti, "Diritti e Tecnologie dell'Informazione", pág. 145: "A norma destinada a mudar profundamente as relações entre cidadãos e instituições em matéria ambiental é o artigo 14 da Lei 349 na qual se prevê que o Ministro do Ambiente assegurará a mais ampla divulgação das informações sobre o estado do Ambiente".

## PARTE II - CONTEUDO E CONTORNOS DO DIREITO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL

### CAPITULO I - OS BENEFICIARIOS DA INFORMAÇÃO AMBIENTAL

#### I.1 - As pessoas singulares e colectivas

Quanto ao universo dos beneficiários incluem-se, desde logo, as pessoas singulares e colectivas. A Democracia impõe que os cidadãos estejam em condições de saber para melhor decidirem o seu destino.

Diz o Art. 7 da Lei 65/93 que "Todos têm direito à informação" e o art. 3 da directiva 90/313/CEE de 7 de Junho que "... os Estados Membros assegurarão que as autoridades públicas dêem acesso às informações relacionadas com o ambiente a qualquer pessoas singular ou colectiva..."<sup>35</sup>.

Pelo que as Associações de Defesa do Ambiente têm o direito de livre acesso aos dados sobre ambiente, quer no que concerne ao seu ambiente imediato de vizinhança, quer no que concerne ao ambiente geral, exercitando o seu direito de consulta e informação junto dos órgãos da Administração Central, Regional e Local consagrado no art. 5 da Lei 10/87 de 4 de Abril.

Da análise da legislação ordinária resultam mais alguns exemplos da possibilidade de exercício deste direito de informação ambiental. Assim o DL 76-A/88 de 18 de Maio (Planos Regionais de Ordenamento do Território) no seu art. 10 consagra que antes da elaboração do parecer final sobre o PROT, a Comissão Consultiva promoverá consultas às populações sobre o seu conteúdo, proposta, elementos escritos e gráficos mais significativos que ficarão disponíveis na sede do conselho durante 30 dias para consulta por qualquer interessado. O DL 69/90 de 2 de Março relativo aos Planos Directores Municipais, no seu art. 14 (Inquérito Público) consagra que a Câmara Municipal proceda à abertura de um Inquérito Público, o qual consiste na recolha de observações sobre as disposições dos planos municipais, as quais

---

<sup>35</sup> - vide José Magalhães, "Rumo ao espaço comum informativo?", pág. 24 e 25

irão depois ser ponderadas pela Câmara Municipal antes de submeter os planos à Assembleia Municipal para aprovação.

O DL 186/90 de 6 de Junho (Impacto Ambiental) consagra no seu art. 4 que a entidade encarregada da instrução do processo de AIA deve promover uma consulta ao público interessado, de modo a permitir uma alargada apreciação das entidades interessadas e dos cidadãos na apreciação do projecto. O Decreto-Regulamentar 38/90 de 27 de Novembro estabelece que se consideram público interessado os cidadãos e suas organizações representativas (nomeadamente, as associações de defesa do ambiente bem como as autarquias locais), as freguesias onde se localize o empreendimento ou por onde ele passe bem como as limítrofes, os cidadãos nela residentes e suas organizações representativas, nomeadamente as associações locais de defesa do ambiente. Esta consulta do público é desencadeada mediante a divulgação de um resumo não técnico fornecido pelo dono da obra, do qual constem os efeitos mais importantes que o processo pode gerar no ambiente, referindo designadamente, a utilização dos recursos naturais, a emissão dos poluentes, a criação de perturbações (ruídos, cheiros, etc) ou a eliminação de resíduos, identificando ainda os métodos preventivos para avaliar e diminuir os efeitos no ambiente. No âmbito deste processo de consulta do público serão consideradas e apreciadas as exposições e reclamações apresentadas por escrito que especificamente se relacionem com o projecto.

## **1.2 - A Administração e o Estado**

A Administração e o Estado de forma mais geral têm igualmente um direito objectivo à informação -- devem estar em posição de comunicarem com os outros Estados, com as empresas públicas e privadas e com os particulares sobre eventuais danos ambientais e sobre os projectos de regulamento e de investimento previstos que sejam susceptíveis de impacto ambiental.

Quer isto significar que ao mesmo tempo que surge como **garantia da protecção do ambiente no interesse geral, o Estado é um requerente legítimo de informações.**

Sendo assim o que se verifica na realidade é que a oferta de informação provem dos mesmos autores que requerem a informação. Ela traduz-se numa obrigação jurídica mais ou menos intensa a cargos dos Estados, das Administrações e das empresas.

No **plano internacional**, este direito à informação dos Estados, impõe-se em certas circunstâncias. Assim o direito e dever de informação dos Estados impõe-se, desde logo, em caso de catástrofe natural (Resolução 2816-XXVI da Assembleia Geral das Nações Unidas de 14 de Dezembro de 1971). A informação dos outros Estados é também obrigatória em caso de protecção do Ambiente Marítimo na base da Convenção sobre o Direito do Mar (1982) ou da Convenção sobre a Intervenção em Alto Mar em caso de acidente que conduza ou possa conduzir a uma poluição por hidrocarbonantes (1969). Praticamente todas as Convenções Regionais sobre a poluição dos mares impõem aos Estados, após conhecimento de um acto poluente, a informação imediata dos outros Estados que estejam em risco de ficarem expostos a essa poluição. Em matéria de resíduos, a Convenção de Oslo de 1972 organiza também o direito e dever de informação a cargo dos Estados.

O direito e dever de informação a cargo dos Estados abrange ainda todas as actividades susceptíveis de produzirem efeitos sobre o ambiente de um outro Estado no quadro das relações transfronteiriças. Assim, a Convenção Nórdica sobre a Protecção do Ambiente (Estocolmo, 19 de Fevereiro de 1974), a Convenção de Bona de 3 de Dezembro de 1976 relativa à protecção do Reno contra a poluição química, ou os artigos 4 e 5 da Convenção de Genebra de 13 de Novembro de 1979 sobre a poluição atmosférica a longa distância.

Em definitivo, parece que podemos concluir que existe um princípio que impõe a obrigação de informar os Estados Estrangeiros que possam ser afectados por qualquer deterioração maior do Ambiente.

No **plano nacional**, o direito e dever de informação dos Estados e das empresas depende das legislações colocadas em prática. Todavia, existe uma nítida tendência em multiplicar as hipóteses de obrigação de informação. As empresas vêm-se obrigadas, aquando das autorizações que lhe são concedidas, a fornecer à Administração todas as informações sobre a natureza e a evolução das suas actividades, bem como os níveis de poluição que emitem. Neste sentido o DL 10/91 de 15 de Março estabelece as regras disciplinadoras do exercício da actividade industrial com o objectivo de prevenir os riscos e inconvenientes resultantes da laboração dos estabelecimentos industriais. Assim nos termos do art. 12, "o industrial é obrigado a facilitar a qualquer das entidades fiscalizadoras a entrada nas suas instalações e a fornecer-lhes as informações e apoios que lhe sejam fundadamente solicitadas, com vista à fiscalização do cumprimento da legislação e das condições que tenham sido fixadas pela entidade coordenadora".

Segundo os princípios directores da indústria mundial em matéria de ambiente, estabelecidos em 1986 pela Câmara do Comércio Internacional, incumbe à indústria fornecer aos poderes públicos as informações adequadas e disponíveis relativas às emissões, afluentes e outros danos que possam afectar o ambiente.

Esta obrigação de informação a cargo das empresas é condição necessária para a satisfação de pedidos de informação dos cidadãos junto da Administração.

A Administração não pode comunicar informações a terceiros sobre a poluição das indústrias se estes não o comunicarem aos órgãos da Administração.

## CAPITULO II - AS ENTIDADES VINCULADAS A INFORMAR

Quanto às entidades vinculadas a facultar o acesso à informação ambiental, destacam-se:

- as Administrações do Estado e os organismos públicos ou sob tutela do Estado, com exclusão dos órgãos legislativos e judiciais do Estado;
- as Administrações do Estado e os organismos públicos ou encarregues de prerrogativas de serviço público com competências no domínio do ambiente, a nível nacional, regional e local;
- qualquer Administração Pública a nível nacional, regional ou local com responsabilidade sobre o ambiente e organismos com responsabilidades públicas em matéria de ambiente e sob o controlo de autoridades públicas<sup>36</sup>.

Resulta portanto claro que, das entidades vinculadas a facultar o acesso, se **excluem** os órgãos legislativos e judiciais do Estado. Passível de discussão poderá ser a entidade parlamentar. Todavia, dada a transparência desta Instituição em confronto com a Administração Pública, é perfeitamente justificável esta exclusão.

---

<sup>36</sup> - vide José Magalhães, "Rumo ao espaço comum informativo?"..., pág. 25 a 29

## CAPITULO III - AS CONDIÇÕES DE ACESSO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL

O direito de acesso à informação ambiental só se torna efectivo se estiverem definidos os procedimentos para o seu exercício.

### III.1 - A questão da legitimidade

O acesso à informação sobre o ambiente deve ser facultado a qualquer pessoa singular ou colectiva que o solicite, sem que para isso tenha de provar um interesse na questão. Não se refere aqui sequer a necessidade de invocação de um interesse próprio directo ou indirecto<sup>37</sup>.

Perfília-se a formulação a que se chegou na directiva comunitária:

a) garante-se o acesso a um vasto círculo de pessoas: pessoas singulares e colectivas (de qualquer espécie);

b) dispensa-se qualquer prova de interesse do requerente na obtenção da informação a que pretenda ter acesso.

Ao defender a **dispensa de qualquer exigência de prova do interesse do requerente**, está-se a afastar o direito à informação ambiental do direito à informação procedimental (art. 61 a 63 do CPA e art. 268/nº.2 da CRP) em que se exige que o requerente possua um interesse directo ou legítimo na obtenção da informação. No direito à informação ambiental não há que demonstrar conexão entre o requerente e qualquer aspecto da realidade material a que diga respeito a informação (1). O direito à informação ambiental deve ser assegurado sem que haja necessidade de justificar interesse legítimo. O cidadão tem direito de ser informado daquilo que lhe diz directamente respeito (poluição sonora pela noite dentro provocada por uma discoteca situada na rua onde habita) e daquilo que respeita à Comunidade

---

<sup>37</sup> - neste sentido José Magalhães, "Rumo ao espaço comum informativo?"..., pág. 24 e ss. e Adélio Pereira André, "Vinculação da Administração e Protecção dos Administrados", Coimbra Editora (1989), pág. 151 e ss.

como um todo (a lampreia que é colhida à subida do Rio Minho em vez de à descida)<sup>38</sup>.

Por outras palavras, o direito à informação ambiental não deve estar ligado apenas ao interesse directo com vista à defesa de um direito subjectivo, mas abranger igualmente o acesso a informações relativamente às quais nenhum interesse pessoal está em jogo. Fala-se, neste sentido, de um **direito objectivo do homem ao ambiente**.

### III.2 - A identificação da informação

Para poder requerer acesso a uma determinada informação será necessário dispor de certos dados prévios sem os quais não se torna possível a **identificação da informação**, o que torna desde logo o pedido demasiado vago e por isso recusável -- conforme o disposto no n.º 3 do art. 3 da directiva. O que está aqui em causa é "saber o que saber". A directiva introduz aqui um conceito -- o de **pedido irrazoável** -- o qual legitima a recusa de acesso. Note-se todavia que o requerente só está vinculado à "maior precisão possível" e esta exigência de precisão máxima deve ser aferida tendo em conta as circunstâncias concretas, as possibilidades concretas.

Refira-se por último que este conceito de "irrazoabilidade" deve ser construído segundo parâmetros de imparcialidade, objectividade e legalidade. Não pode por isso ser considerado irrazoável um pedido de informação inconveniente para a Administração ou lesivo de interesses por esta invocáveis ou ainda procedente de um requerente que se oponha à Administração<sup>39</sup>.

### III.3 - Garantias processuais e procedimentais de acesso

O procedimento de acesso deve caracterizar-se por uma razoável **informalidade, simplicidade e celeridade**.

Assim, o procedimento pode iniciar-se por um requerimento apresentado por escrito, requerimento este que não carece de fundamentação<sup>40</sup>. To-

<sup>38</sup> - cfr com o Direito à Informação Procedimental; vide Adélio Pereira André, "Vinculação da Administração e Protecção dos Administrados"...., pág. 157 e Mário Esteves de Oliveira, "Código do Procedimento Administrativo Comentado", Almedina (1993), pág. 389 a 391

<sup>39</sup> - A construção desta noção deve fazer-se tendo sempre por base a figura do Abuso de Direito.

<sup>40</sup> - Não é líquido a obrigatoriedade de o pedido de informação ser feito por escrito, o que resulta quer da directiva comunitária, quer do Código do Procedimento Administrativo, art. 61/n.º 1, nos termos do qual o

davia, o requerimento escrito com fundamentação apresenta vantagens uma vez que se acautela uma rejeição assente em irrazoabilidade manifesta<sup>41</sup>.

O direito exerce-se segundo modalidades práticas (por exemplo, consulta no local ou fornecimento de cópias) e com um determinado custo a estabelecer pelo Órgão da Administração. Nos termos do art. 5 da Directiva, este pagamento não pode ser superior a um custo razoável<sup>42</sup>. Assim, o requerente pode consultar o processo desde que este não contenha documentos classificados e obter certidões ou reproduções autenticadas dos documentos mediante o pagamento da importância que for devida.

A consulta do processo tem lugar na sua **sede** -- não se admite em princípio que se dê a confiança do processo a interessados. E, se for admitida em casos excepcionais (por exemplo, confiança a advogado ou solicitador), a conduta da Administração deve pautar-se sempre por exigências de igualdade e imparcialidade, não podendo negar-se a um interessado o que se permitiu a outro que tinha um interesse similar ou contraditório no procedimento.

Nos termos do Código do Procedimento Administrativo este direito de consulta não pode ser exercido sempre a todo o momento e em qualquer fase do procedimento (existem mesmo procedimentos em que tal só é admitido a final ou no termo da instrução como é o caso dos disciplinares).

As informações devem ser facultadas **o mais rapidamente possível**. Nos termos da Directiva Comunitária estabelece-se como prazo máximo de prestação de informações ambientais o prazo de dois meses (art. 3/nº.4). Nos termos do Código do Procedimento Administrativo estabelece-se que as informações devem estar prontas para entrega ou envio no prazo de 10 dias<sup>43</sup>.

Quando não for possível uma comunicação integral da informação deve ser assegurada a máxima comunicação parcial compatível com o sigilo autorizado.

---

direito de informação pode exercer-se mediante requerimento escrito ou oral; vide Mário Esteves de Oliveira, "Código do Procedimento Administrativo Anotado"...

<sup>41</sup> - vide José Magalhães, "Rumo ao espaço comum informativo?"..., pág. 42

<sup>42</sup> - O pagamento não pode ser superior a um custo razoável, o que acarreta a proibição de converter as prestações, facultadas por força do exercício do direito de acesso, em fontes de provento para a Administração.

<sup>43</sup> - A problemática dos prazos afigura-se de extrema actualidade. Se os dez dias consagrados no Código do Procedimento Administrativo são considerados um prazo desfasado da actual realidade, os dois meses consagrados na directiva parecem mais realistas, mas mesmo assim objecto de alguma polémica. As Associações de Defesa do Ambiente reclamam prazos minimamente largos e realistas, mas existem casos em que os dois meses representam muito tempo, porque entretanto a informação se tornou já inoperante no processo principal que entretanto foi decorrendo.



A recusa de comunicação deve ser expressa, afastando-se por isso, em princípio, a formação do acto tácito, legitimador de recurso na ausência de notificação em determinado prazo.

Nos termos da directiva comunitária, a recusa (total ou parcial) obedece aos seguintes requisitos:

- fundamentada;
- dirigida ao requerente;
- em prazo certo, no máximo de 2 meses.

### III.4 - Requisitos a que deve obedecer o conteúdo da informação

A tecnicidade e complexidade dos fenómenos ambientais impõem que o conteúdo da informação a transmitir responda às seguintes exigências:

- exactidão;
- clareza;
- regularidade.

A qualidade da informação transmitida deve ser irreprovável. Para assegurar a exactidão, deve ser possível executar procedimentos de verificação e controlo, seja por parte da Administração, seja por parte dos cidadãos<sup>44</sup>.

A informação deve ser clara e compreensível. Os dados científicos devem ser acompanhados de uma síntese em linguagem corrente, a fim de permitir quer aos especialistas, quer aos não especialistas, informação ao nível que convém a cada um.

A informação deve ser regular e não apenas episódica ou excepcional. Para que os níveis de poluição sejam apreciados de forma significativa, eles devem ser difundidos a intervalos relativamente próximos, nas condições de estação e clima variáveis<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> - A informação sobre o Ambiente não será credível ou útil se os destinatários da informação não têm confiança na veracidade dos dados. O abuso das falsas informações ou das informações incompletas é perfeitamente possível se não existirem mecanismos de verificação, o que poderá conduzir ao fracasso do direito à informação. As redes previstas de medição de radioactividade, em França, são ilustrativas da desconfiança da opinião pública face às informações oficiais. O domínio da energia nuclear foi durante muito tempo considerado terreno tabu. Todavia, após a catástrofe de Chernobyl, tem-se assistido a grandes progressos nesta área, designadamente, no espaço comunitário.

<sup>45</sup> - O acesso às bases de dados e sistemas de fiscalização na posse de organizações internacionais contribuem para uma informação fiável sobre o Ambiente. Pode citar-se o INFOTERRA, considerado hoje o maior sistema de informação sobre o Ambiente existente no mundo. Outros exemplos são o Programa

## PARTE III - OS LIMITES DO DIREITO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL

O direito à informação não goza de uma protecção absoluta, tem limites, limites estes que revestem uma natureza particular pelo facto de nos encontrarmos no domínio do Ambiente. Poderá mesmo afirmar-se que o direito à informação define-se pelos seus limites -- o direito à informação vai até onde os limites o permitem<sup>46</sup>.

Alguns dos limites a seguir enunciados são desejáveis senão mesmo necessários. Outros constituem, pelo contrário, obstáculos ao exercício do direito à protecção do ambiente.

### CAPITULO I - OS LIMITES NÃO JURIDICOS

#### I.1 - Considerações Gerais

Grande número de restrições ao acesso às informações em matéria de ambiente são de ordem geral.

"Deter a informação é deter um poder" e por isso um grande número de atitudes ou de reacções restritivas, impedindo o acesso à informação, explicam-se por tal motivo. Não esqueçamos que se o direito à protecção ambiental tem uma natureza democrática, uma política aberta de informação é uma escola de democracia e de partilha do poder.

Convém a este propósito distinguir entre diferentes formas de informação, uma vez que, segundo as suas características, elas podem ser diferentemente acessíveis.

Assim, deve-se distinguir entre as *informações activas* e as *informações passivas*. As informações passivas são postas à disposição do público pela Administração, uma vez que a isso é obrigada juridicamente e neste caso não é exigida à Administração qualquer iniciativa uma vez que se trata

---

das Nações Unidas para o Ambiente (PNUA), a base CORINE do programa europeu sobre o estado do Ambiente, etc.

<sup>46</sup> - vide Barbosa de Melo, "Do Princípio do Arquivo Aberto" ..., pág. 273 e ss.

do cumprimento de uma obrigação legal. As informações activas são solicitadas por terceiros que delas necessitam. A Administração deve surgir activa para as reunir e comunicar. A maior parte dos problemas coloca-se ao nível destas informações.

## 1.2 - As informações gerais

As informações ambientais de ordem geral destinam-se à generalidade das pessoas e são difundidas pela Administração. O exemplo mais comum destas informações é constituído pelos relatórios sobre o Estado do Ambiente emergentes do Ministério do Ambiente que podem incidir em aspectos que vão desde a qualidade geral do conjunto dos meios, ao estado das águas e dos solos, etc.

A nível internacional também deparamos com instituições que produzem este tipo de relatórios, como é o caso da OCDE e da União Europeia.

Ao nível das informações gerais os limites não residem na dificuldade de ter acesso às informações, ou seja, as informações estão disponíveis, mas sobretudo no número, na justeza e na interpretação que é feita pelos organismos que as tornam acessíveis.

É raro encontrar-se um relatório que contenha dados actualizados. Frequentemente, datam de há pelo menos três anos. Além disso, quando a informação respeita a vários países, os dados provêm geralmente de anos diferentes, não sendo é raro que os mesmos não cubram o mesmo campo de investigação.

Acresce que as próprias definições ambientais diferem de país para país -- certos países têm uma definição mais alargada de resíduos tóxicos, a noção de transporte de resíduos não cobre a mesma realidade em todos os países, etc.

Note-se que estas faltas não são exclusivas dos relatórios das instituições internacionais ou comunitárias. Estas faltas existem também à escala nacional. É raro que o Ministério Nacional receba, de todas as regiões, províncias ou departamentos, informações que sejam absolutamente comparáveis<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> - Cite-se a este propósito a experiência da Comunidade Económica Europeia. As directivas em matéria de ambiente obrigam muitas vezes a Comissão a fazer relatórios de síntese sobre a aplicação das directivas ou mesmo o estado dos meios protegidos pelas directivas. Ora, os funcionários comunitários não reagem a tempo para produzir relatórios nos prazos pretendidos, ao que acresce frequentemente problemas em

Sensível a esta limitação, o nosso legislador, no art. 11 da Lei 65.93 de 26 de Agosto, estabelece que a Administração Pública publicará por forma adequada:

- todos os documentos, designadamente despachos normativos internos, circulares e orientações que comportem enquadramento da actividade administrativa;

- a enunciação de todos os documentos que comportem interpretação de direito positivo ou descrição do procedimento administrativo, mencionando designadamente o seu título, matéria, data e origem, bem como o local onde podem ser consultados;

Nos termos do nº.2 do referido artigo estabelece-se que "a publicação e o anúncio dos documentos deve efectuar-se com a periodicidade máxima de seis meses e em moldes que incentivem o regular acesso dos interessados".

### **1.3 - As informações específicas**

As informações específicas sobre os dados particulares relativos ao ambiente podem ser de natureza científica ou respeitar, pelo contrário, a realidades quotidianas. Pode citar-se o vasto campo dos produtos e das substâncias, designadamente as suas propriedades e os seus efeitos sobre o ambiente, o campo dos conhecimentos ecológicos, isto é, o relacionamento dos fenómenos, assim como o vasto domínio dos processos de produção e também o conjunto dos conhecimentos científicos fundamentais e aplicados que estão em jogo.

Um outro domínio essencial diz respeito às informações sobre as realidades quotidianas, sobre as actividades e fenómenos diários que podem afectar o ambiente, tais como as emissões e transporte de resíduos e os acidentes ambientais.

As dificuldades de acesso a esta categoria de informações são de várias ordens:

---

disponibilidade em pessoal. Por outro lado, a Comissão não recebe a tempo e, nalguns casos, não chega mesmo a receber, as informações de que tem necessidade. Trata-se do problema sobre a aptidão da Administração em produzir informações ambientais nos prazos precisos.

### I.3.1 - O estado dos conhecimentos

Os limites no acesso à informação ambiental advêm, muitas vezes, do facto de que "tais informações não existem". Em numerosos países é muitas vezes difícil conhecer o estado da água das praias simplesmente porque a análise não é realizada.

Acresce que, por vezes, as informações não estão disponíveis, o que resulta de alguns resquícios da velha conduta da Administração, assente em processos decisórios fechados, insensível à importância de tornar transparente os referidos processos e acessíveis as informações a eles referentes -- trata-se de um verdadeiro déficite de informação ambiental.

Ora, se não se mede a qualidade de um meio, se não nos interrogamos sobre os efeitos de certas substâncias sobre o ambiente, se não tomamos consciência dos movimentos dos resíduos transfronteiriços, nenhuma informação será disponível neste domínio. Uma atitude geral de questionar é necessária, sem a qual nenhum progresso é possível na protecção do ambiente.

### I.3.2 - As fontes

As limitações do direito à informação ambiental resultam muitas vezes da dificuldade de se ter acesso às fontes, o que pode resultar de razões técnicas ou razões financeiras.

Para se obter uma informação é preciso, desde logo, **saber onde encontrar as informações necessárias**. E, sendo múltiplas as fontes em matéria ambiental, tal constitui já de si um obstáculo se se não tem uma visão de conjunto das fontes.

Durante muito tempo, os detentores de informação eram constituídos por três grupos principais: a Administração, os responsáveis da poluição e os meios científicos especializados.

Quando a informação ambiental surge como uma função da política de ambiente, a informação profissionaliza-se, multiplicando-se os gabinetes de estudo, os laboratórios e as instituições de todo o género especializadas na colheita de informação. As Associações de Defesa do Ambiente surgem, elas mesmas, como uma fonte insubstituível de dados e conhecimentos sobre o ambiente.

Hoje, no seio da Administração, a função de informação constitui uma tarefa obrigatória, quer se trate de criar ficheiros, cadastros, bancos de dados ou se trate de informar os consumidores e os administrados em geral.

Refira-se, por último, que as **novas técnicas de comunicação** e, nomeadamente, as possibilidades abertas pelo tratamento informático dos dados apresentam inúmeras vantagens do ponto de vista da colheita e disponibilidade de informação nos vários domínios do ambiente: a qualidade das águas superficiais, os resíduos e a poluição das águas subterrâneas, a flora, a fauna, os ecossistemas ribeirinhos, as acumulações tóxicas, o tipo de resíduos, a morfologia, a hidrologia, etc<sup>48</sup>.

### **1.3.3 - Aspectos sociopsicológicos**

Para além dos problemas ligados à colheita de informações e às dificuldades técnicas na sua obtenção, existem dificuldades que advêm dos próprios utilizadores.

Os requerentes podem não compreender a informação que está à sua disposição<sup>49</sup>. A solução passa, claramente, por uma melhor comunicação, pela linguagem a empregar para que a Administração se faça compreender. Todos os Técnicos deverão ter o cuidado de transformar os dados científicos numa linguagem compreensível para todos<sup>50</sup>.

Um argumento que é também muitas vezes utilizado para limitar o acesso do público à informação ambiental é o de que "é necessário proteger e não alarmar". Para evitar reacções de pânico, em caso de acidente por exemplo, os responsáveis preferam ocultar toda ou parte da verdade<sup>51</sup>.

Em geral, na proximidade de substâncias perigosas, onde existe um risco, a tendência é "minimizar os efeitos". Ora numa sociedade onde é "necessário aprender a lidar com o risco", esta atitude conduz muitas vezes à desresponsabilização e não à afronta consciente.

---

<sup>48</sup> - Existe, todavia, uma grande dispersão de informação sobre o Ambiente. Consciente desta dispersão, a Comunidade Europeia criou um programa de coordenação destas informações, designado CORINE (Coordenação, Informação, Ambiente), que após 1985 passou a contribuir para a colheita e a coordenação das informações sobre o Ambiente.

<sup>49</sup> - Este argumento é muitas vezes utilizado pela Administração com fins propositados, como se se devesse proteger os utilizadores da sua própria ignorância.

<sup>50</sup> - Entende-se, hoje, a nível comunitário que constitui um dever da Administração informar as populações sobre as consequências de um projecto que possa afectar o Ambiente e sobre as medidas a tomar em caso de acidente maior.

<sup>51</sup> - É o que acontece na generalidade dos acidentes nucleares.

## CAPITULO II - OS LIMITES JURIDICOS

Um certo número de restrições de acesso às informações é de natureza jurídica. Estas restrições abrangem sobretudo a categoria das informações activas que envolvem dados específicos, concretos, análises e controlos, assim como tomadas de decisão.

### II.1 - O segredo

Na maior parte dos países europeus a regra, em direito público, é a do **segredo**. Será mesmo correcto afirmar-se que as sociedades não evoluíram segundo a transparência mas segundo o segredo.

A organização das tribos, o aparecimento das cidades, o desenvolvimento dos exércitos, foram acompanhados do reforço do segredo, desde os conselhos dos sábios que deliberavam à porta fechada, ao estabelecimento de regras estritas para proteger os segredos administrativos, militares e diplomáticos.

O segredo aparece nas sociedades como apanágio de poder, como meio privilegiado de estruturação do campo social.

Por isso, a maior parte dos países adoptou sistemas construídos na base do segredo. Pelo que, nas relações entre a Administração e os administrados, o segredo é expressão de desigualdade.

O direito à informação tem tido, de facto, como contraponto instituído o **segredo**. Esta realidade faz com que alguns autores defendam que a questão essencial, hoje, já não é a de alargar o direito à informação mas a de conciliar o direito à informação e o direito ao segredo. O segredo, o "amparo" do poder, garantia do interesse geral e insensível às pressões exteriores, surge como um verdadeiro direito, protegido pela Lei, em oposição ao direito à informação que desta forma é visto como uma ameaça aos interesses vitais do órgão do poder. **O direito à informação oficializa e legitima o direito ao segredo.** De tal forma que os textos que instituem o direito à informação determinam, de forma mais ou menos precisa, que este tem como limite os **segredos protegidos por lei**.

Mas o que é isso de "segredo"?

O principal obstáculo ao direito fundamental à informação é constituído, actualmente, pelo conjunto de documentos classificados, reservados e secretos por razões de interesse público, segurança interna e externa, investigação criminal ou protecção da intimidade e privacidade das pessoas.

O direito à informação cede perante toda a documentação secreta, classificada ou confidencial. Diz o art. 268/nº.2 da CRP que "os cidadãos têm 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 segurança das pessoas"<sup>52</sup>. Esta é a terminologia utilizada no art. 65 do Código do Procedimento Administrativo. Estes limites encontram também consagração nos artigos 4, 5, e 6 da Lei 65/93 de 26 de Agosto.

Ao abrigo do segredo, a Administração protege-se assim ela mesma e protege igualmente os seus administrados, não dando a terceiros as informações que possui.

É sabido que a burocracia, sobre a qual se estrutura a Administração Pública, conduz inevitavelmente ao segredo administrativo, o qual surge para garantir o poder técnico, político e de arbítrio da Administração<sup>53</sup>.

Independentemente do grau de transparência que certos países concedem aos documentos administrativos, existe um fundo comum de restrições -- a segurança do Estado, as relações exteriores, as responsabilidades militares e sobretudo a defesa nacional, são submetidos ao segredo administrativo<sup>54</sup>. O segredo abrange, inclusive, as deliberações do governo, nomeadamente aquelas que respeitam à moeda e aos créditos públicos e ainda às informações colhidas no decurso de instruções penais e outros procedimentos jurisdicionais<sup>55</sup>.

<sup>52</sup> - vide Gomes Canotilho e Vital Moreira, "Constituição da República Portuguesa Anotada" ..., anotação ao art. 268, págs. 933 a 943

<sup>53</sup> - É conhecida a afirmação de que a burocracia constitui um sistema fechado autorregulamentado. Dizer que a Administração Pública está sujeita ao controlo público não é o mesmo que dizer que tudo se passa sob a luz crua da publicidade; vide David Beetham, "A Burocracia", Editorial Estampa (1988), pág. 59 e ss.

<sup>54</sup> - O Segredo de Estado tem por âmbito os factos cuja revelação possa causar dano à segurança interna e externa do Estado Português ou à defesa da ordem constitucional. Neste sentido art. 187/nº.2 do Código do Processo Penal.

<sup>55</sup> - A existência do Segredo de Justiça, previsto no art. 86 do Código de Processo Penal, abrange as fases processuais do inquérito e da instrução e assenta em três ordens de razões:

- 1º. Facilitar os objectivos da perseguição e repressão criminal;
- 2º. Salvaguardar a Magistratura, sobretudo das agressões da opinião pública;
- 3º. Pôr-se ao abrigo de agressões desnecessárias a vida privada do arguido que se presume inocente.



Ainda dentro da temática do segredo, cumpre fazer uma referência à questão do segredo industrial e comercial. É sabido que todas as legislações prevêem uma limitação de acesso às informações em nome da protecção do segredo comercial e industrial. Esta expressão, um pouco vaga, inclui tanto os dados técnicos como os respeitantes aos aspectos comerciais e financeiros<sup>56</sup>.

São assim tidos em consideração os processos de fabrico, os dados sobre as emissões, o carácter perigoso dos produtos, os resultados das análises de emissões, etc.

Diz o art. 10/nº.1 da Lei 65/93 de 26 de Agosto que "é vedada a utilização de informações com desrespeito dos direitos de autor e dos direitos de propriedade industrial, assim como a reprodução, difusão e utilização destes documentos e respectivas informações que possam configurar práticas de concorrência desleal".

É evidente que a protecção do ambiente exige muitas vezes informações sobre as condições de fabrico de um produto, especialmente para avaliar a nocividade dos produtos químicos, para avaliar a nocividade dos afluentes das fábricas, etc. Torna-se assim necessário, sob o controle de um órgão exterior à Administração e às empresas, determinar o que deve ser comunicado e sob que forma, sem que isso possa atentar contra os segredos industriais.

É todavia certo que o conteúdo da noção de segredo industrial deve necessariamente evoluir, para fazer prevalecer o direito à saúde e à segurança ambiental sobre os segredos de fabrico que muitas vezes não passam de pretextos cómodos para resistir às pressões exteriores.

Convém ainda referir que no interesse de uma política comercial moderna, as empresas não deverão, através dos produtos que contêm labor ambiental, cobrar mais pela composição dos ditos produtos.

Pode desenhar-se, da seguinte forma, a situação actual em matéria de segredo industrial e comercial, na área do ambiente:

- os dados relativos à poluição do ambiente e às emissões são considerados como devendo ser acessíveis, mesmo que, através de tal acessibilidade, o responsável da poluição possa ser identificado;
- os dados relativos às emissões, despejos ou medidas de limitação das emissões, devem ser considerados como comunicáveis;
- os dados relativos aos processos de produção são geralmente considerados como secretos;

---

<sup>56</sup> - Esta matéria relaciona-se directamente com a questão da propriedade industrial e com os direitos de autor.

- quanto aos dados que envolvem riscos para a saúde humana e para o ambiente, a postura é variável de país para país. Nos E.U.A. tais dados são considerados como públicos. Nos outros países, uma sumária descrição sobre os perigos é obrigatória mas de facto é a regra do segredo que domina<sup>57</sup>.

Ainda em conexão com a questão do segredo, alguns autores referem, como limite ao direito à informação, a chamada **reserva do foro íntimo da Administração**<sup>58</sup>.

De facto, existe entre nós um conjunto de normas procedimentais que estabelecem uma espécie de reserva do foro íntimo da Administração o que abrangeria, entre outras, as matérias relativas à negociação e contratação pela Administração e as matérias relativas aos segredos de negócios.

É evidente que ao admitir-se a existência de um foro íntimo da Administração não se está a expulsar o cidadão do domínio da chamada discricionariedade técnica, domínio onde se justifica com particular ênfase o acesso à informação e ao procedimento, dada a sua difícil reversibilidade judicial.

Portanto, alguns autores defendem a não publicidade dos documentos internos elaborados no seio do Órgão Administrativo com vista à preparação da decisão. Trata-se, no entender de tais autores, de uma excepção indispensável para assegurar à Administração a reserva da intimidade sem a qual a independência e a objectividade do seu "decision-making" correm sério risco de serem reduzidas na prática.

É claro que a razão de ser desta reserva cessa no momento em que termina a fase conclusiva da decisão. Mais, depois de encerrado o processo decisório é indispensável facultar aos interessados os trabalhos preparatórios respectivos, já que estes constituem muitas vezes o único meio de prova seguro para se neutralizar o mais subtil dos possíveis vícios da decisão, "o desvio de poder".

Diz a este propósito o art. 5 da Lei 65/93 de 26 de Agosto que "o acesso a documentos constantes de processos não concluídos ou documentos preparatórios de uma decisão, é diferido até à tomada da decisão, ao arquivamento do processo ou ao decurso de um ano após a sua elaboração".

Hoje, a nível ambiental, a tendência do legislador é no sentido de tornar o processo decisório da Administração o mais transparente possível. Só assim se compreende a participação do público na fase do inquérito, quer na

<sup>57</sup> - vide Guido Butti e Luciano Butti, "Il «diritti di accesso» alle informazioni ambientali disponibili presso la pubblica amministrazione", *Rivista Giuridica dell'Ambiente* 3 - anno VI (1991), pág. 464 a 466

<sup>58</sup> - Neste sentido Barbosa de Melo, "Do Princípio do Arquivo Aberto"..., pág. 275

Avaliação do Impacto Ambiental, quer na elaboração dos planos urbanísticos<sup>59</sup>.

A tensão entre a necessidade de salvaguardar uma certa confidencialidade, necessária a uma tomada de decisão objectiva, e a necessidade de transparência para compreender a motivação das decisões, é extrema no domínio ambiental, onde a procura de uma harmonização é patente nas nossas legislações.

## II.2 - A protecção das pessoas

Quer o art. 268/nº.2 da CRP, quer o art. 65/nº.1 do CPA, quer ainda o art. 8 da Lei 65/93 de 26 de Agosto, estabelecem como limite ao direito à informação, designadamente na sua vertente "acesso a registos e arquivos administrativos", a **protecção da pessoa**.

Surge aqui um conceito -- muito desenvolvido no direito francês -- o conceito de **documento nominativo**. A regra é a de que só são comunicáveis por princípio de pleno direito, às pessoas que o requeiram, os documentos administrativos de carácter não nominativo.

Os documentos nominativos abrangeriam "qualquer suporte de informação que contenha dados pessoais, ou seja, toda e qualquer informação sobre pessoa singular, identificada ou identificável, que contenha apreciações, juízos de valor ou que seja abrangido pela reserva da vida privada"<sup>60</sup>.

A vida privada constitui um importante limite ao direito à informação em geral e resulta de um julgamento de valor objectivo: a dignidade de todo o ser humano é inatingível.

Não esqueçamos que a "privacidade" é expressão de uma liberdade e constitui, em si mesma, um direito fundamental.

Assim, se um documento contém dados de carácter pessoal, tais como dados que revelem a origem racial, as opiniões políticas, as convicções religiosas ou outras convicções, ou dados de carácter pessoal relativos à saúde ou à vida sexual, ou mesmo dados relativos a condenações penais, entre ou-

<sup>59</sup> - vide, a propósito dos planos urbanísticos, Alves Correia, "O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade" ..., pág. 247 a 283

<sup>60</sup> - vide neste sentido Emmanuel Derieux, "Droit de la Communication" ..., pág. 238 e ss.

tros, tal documento deverá ser considerado um documento de carácter nominativo.

Esta questão ganha particular relevo se pensarmos na importância da Informática nos Estados de hoje, sobretudo na organização da Administração Pública<sup>61</sup>. A questão do tratamento informático de dados pessoais é de tal maneira relevante que alguns autores falam já de uma nova liberdade do cidadão ou quem sabe de uma "não liberdade". Diz a este propósito Vittorio Frosini que "o advento da civilização tecnológica colocou o Homem numa nova condição de vida social que é a da sociedade da informação. O Homem assumiu novos caracteres na sua morfologia interior, que estão presentes na experiência comum dos cidadãos dos países de civilização industrial avançada: bastará indicar a nova relação entre o Homem e a máquina que mudou radicalmente os hábitos de inúmeras gerações. É o surgimento da inteligência artificial dos sistemas informáticos. O status do cidadão ressentiu as consequências desta transformação radical -- a nova condição humana tem desde então um novo direito -- o direito à liberdade informática. Este novo direito coloca problemas no precedente direito à privacidade, "right to privacy", na questão da protecção de dados pessoais, na questão da autodecisão, na nova relação entre o cidadão e o Estado"<sup>62</sup>.

Neste quarto de século tomou-se consciência do fenómeno do tratamento electrónico dos dados pessoais, fazendo este fenómeno emergir o interesse individual que não pretende ser prejudicado por tal tratamento, com a consequente exigência de tutela deste interesse -- é o direito à privacidade<sup>63</sup>.

Este direito à privacidade desdobra-se em dois direitos:

- direito à honra;
- direito à intimidade.

A honra é um conceito essencialmente relativo. Pode considerar-se, em sentido subjectivo, como o sentimento da nossa própria dignidade ou, em sentido objectivo, como o reconhecimento desta dignidade pelos demais.

Adriano de Cupis define direito à honra como "dignidade pessoal reflectida na consideração dos demais e no sentimento da própria pessoa"<sup>64</sup>.

<sup>61</sup> - O tratamento automatizado de dados pessoais está previsto no artigo 35 da Constituição e foi já objecto da Convenção Europeia de 1981 relativo ao tratamento automatizado de dados pessoais.

<sup>62</sup> - Vittorio Frosini, "L'organizzazione informatica dello Stato e la libertà del cittadino", *Il Diritti dell'Informazione e dell'Informatica* anno IX - n° 3, Editore A. Giuffrè (1993), pág. 599

<sup>63</sup> - vide Giuseppe Mirabelli, "In tema di tutela dei dati personali", *Il Diritti...*, pág. 609 e ss.

<sup>64</sup> - Adriano de Cupis citado por Xavier O'Callaghan, "Libertad de expresión y sus límites: honor, intimidad e imagen", *Editorial Revista de Derecho Privado* (1991), pág. 37

O direito à intimidade pode ser definido como o poder concedido à pessoa sobre o conjunto de actividades que formam o seu círculo íntimo, pessoal e familiar, poder que limita a estranhos a intromissão em tal círculo e a publicidade não desejada pelo interessado<sup>65</sup>.

### II.3 - O regime constitucional dos limites

Falar de limites ao direito à informação ambiental e tratando-se de um direito fundamental sujeito ao regime próprio dos direitos, liberdades e garantias, obriga-nos a falar do regime constitucionalmente previsto para as restrições a estes direitos fundamentais<sup>66</sup>. Nos termos do art. 18 da CRP, qualquer restrição está sujeita a um conjunto de requisitos cumulativos:

- a restrição tem de ser expressamente admitida ou eventualmente imposta pela Constituição, ela mesma (nº.2-1ª. parte);
- a restrição visa salvaguardar outro direito ou interesse legalmente protegido;
- a restrição exigida por essa salvaguarda tem de ser apta para o efeito e limitar-se à medida necessária para alcançar esse objectivo;
- a restrição não pode aniquilar o direito em causa, atingindo o conteúdo essencial do respectivo preceito.

Estes são os pressupostos materiais a que deve obedecer uma lei restritiva de direitos, liberdades e garantias. Acresce ainda um conjunto de pressupostos formais:

- a lei deve revestir carácter geral e abstracto;
- a lei não pode ter efeito retroactivo;
- a lei deve ser uma lei da AR ou quando muito um decreto-lei autorizado (art. 168/nº.1/al. b)).

**Prenchidos estes requisitos, o direito à informação ambiental pode sofrer restrições de índole jurídica. Note-se que, dos limites jurídicos enunciados, aqueles com que mais se confronta o direito à informação ambiental são os resultantes do Segredo nas várias vertentes acima enunciadas.**

---

<sup>65</sup> - idem, pág. 85 a93

<sup>66</sup> - Gomes Canotilho e Vital Moreira, "Constituição da República Portuguesa Anotada"..., anotação ao art. 18, pag. 148 e ss.

## PARTE IV - O ACTO DE RECUSA DA INFORMAÇÃO AMBIENTAL

### CAPITULO 1 - CONSIDERAÇÕES GERAIS

Vimos já que nos termos da directiva comunitária (art. 3/nº.4) a **recusa** tem de ser:

- fundamentada;
- dirigida ao requerente;
- em prazo certo (no máximo dois meses).

Nos termos do art. 4 da directiva "uma pessoa que considere que o seu pedido de informação foi infundadamente indeferido ou ignorado, ou que recebeu uma resposta inadequada de uma autoridade pública, pode recorrer a nível judicial ou administrativo da decisão, em conformidade com a legislação nacional aplicável".

Quer isto significar que em matéria de acções e procedimentos contra recusas injustificadas, a directiva remete para a ordem jurídica dos Estados Membros, designadamente quanto aos tipos de procedimentos e acções, prazos, formas de articulação entre a fase pré-contenciosa e a fase judicial<sup>67</sup>.

Assim, em conformidade com o nosso direito interno e atendendo ao disposto no Código de Procedimento Administrativo e na Lei 65/93 de 26 de Agosto, haverá que distinguir as consequências do acto de recusa e as formas de reagir consoante a posição do interessado na informação.

---

<sup>67</sup> - vide José Magalhães, "Rumo ao espaço comum informativo?"..., pág. 44 e 45

## CAPITULO II - RECUSA DA INFORMAÇÃO A UM PARTICULAR DIRECTAMENTE INTERESSADO NO PROCEDIMENTO

Se se tratar de um particular directamente interessado no procedimento, a quem é recusada uma informação, alguns autores defendem que esta recusa poderá gerar vício de procedimento<sup>68</sup>.

Esta posição poderá levantar dois problemas:

- 1- Tal vício poderá gerar invalidade por haver na falta de prestação de informação, violação de um direito fundamental?
- 2 - A ilegalidade derivada daquele vício é insuprível?

Quanto ao primeiro problema, deverá defender-se que inválido é apenas o acto da falta de prestação de informação com violação de direito fundamental. Já não será inválido o acto final do procedimento onde tal falta ou recusa se verificou.

Quanto ao segundo problema, a tendência vai no sentido de restringir a falta de informação como causa de invalidade da decisão final aos casos em que esta falta se repercutiu de maneira efectiva na posição procedimental do respectivo interessado, diminuindo essa posição ou afectando-a (por exemplo, impedindo o requerente de manifestar no procedimento a sua própria perspectiva acerca dos interesses em jogo).

Caso não se verifiquem estes pressupostos, a Lei não deixa o requerente desamparado. Antes prevê outros meios compulsivos para cumprimento do dever de informação por parte da Administração, designadamente a utilização do meio processual acessório previsto no art. 82 e seguintes da Lei do Processo dos Tribunais Administrativos e Fiscais (DL 267/85 de 16 de Julho, ou seja, a intimação para a consulta de documentos ou passagem de certidões)<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> - Imagine-se a seguinte situação: uma empresa de farinha de peixe instalada há mais de cinquenta anos numa determinada zona do Município. A Câmara não soube planificar a cidade do ponto de vista urbanístico, permitindo a construção junto da fábrica de uma zona residencial, o que vem levantar a questão dos cheiros resultantes do desenvolvimento da actividade económica da fábrica. Os moradores propõem uma acção cujo escopo é o encerramento da fábrica. A empresa, na decorrência de negociação com a Câmara Municipal, adopta os padrões técnicos mais exigentes existentes no mercado, conseguindo, segundo relatório camarário, uma redução de 50% de cheiros. Entretanto, a fábrica, e porque tal se afigurava importante na sua defesa no processo contra os moradores, pretende que a Câmara a informe do serviço que efectuou a fiscalização e das conclusões constantes do mesmo, o que a Câmara recusa.

<sup>69</sup> - vide Simões de Oliveira, "Meios contenciosos acessórios" in Contencioso Administrativo - Braga (1986), pag. 225

### CAPITULO III - A RECUSA DA INFORMAÇÃO NOS RESTANTES CASOS

Este é também o meio adequado no caso de falta de prestação de consulta ou da emissão de certidões.

Suponhamos agora que o interessado e requerente da informação tem apenas um interesse legítimo (art. 64 do CPA)<sup>70</sup>. Neste caso uma recusa de informação, fundamentada de facto e de direito não parece afectar o decurso do procedimento e a consistência da decisão.

Duvidoso é saber se neste caso se admite o uso do processo de intimação previsto no artigo 82 da Lei do Processo.

No art. 82 da Lei do Processo supõe-se não haver qualquer dúvida quanto à titularidade do direito à informação. Trata-se de um meio processual previsto para interessados ou contra-interessados que querem intervir no procedimento ou reagir graciosamente ou contenciosamente contra a sua decisão e o que está em causa é a pura omissão da Administração.

Ora, muitas vezes, nos casos abrangidos pelo art. 64, o que se questiona é "saber se existe um interesse legítimo na informação e o juízo negativo que a Administração faz sobre essa matéria"<sup>71</sup>.

Um entendimento mais generoso dos meios contenciosos admite que numa situação deste tipo é possível o recurso ao processo de intimação do art. 82 da Lei de Processo<sup>72</sup>.

A não ser assim, o requerente a quem foi recusada a informação tem sempre a possibilidade de reagir via:

- recurso contencioso de anulação;
- acção para o reconhecimento de um direito (art. 69 e 70 da Lei do Processo)<sup>73</sup>.

Este problema da prova de interesse não se levanta ao nível da informação ambiental, uma vez que, e como já foi exaustivamente referido, por

---

<sup>70</sup> - vide Mário Esteves de Oliveira, "Código do Procedimento Administrativo Comentado"..., pág. 401 e ss.

<sup>71</sup> - António solicita uma licença de loteamento. Bernardo, residente em zona próxima da urbanização, entende que aquele loteamento, a ser concedido, irá afectar o Património Arqueológico do local. Numa situação destas, não estamos perante o destinatário directo dum Acto Administrativo, mas de um terceiro que se sente lesado nos seus direitos e interesses. Quid juris quando este terceiro é requerente da informação?

<sup>72</sup> - neste sentido, Mário Esteves de Oliveira, *idem*

<sup>73</sup> - vide Rui Medeiros, "Estrutura e âmbito de acção para o reconhecimento de um direito ou interesse legalmente protegido", Revista de Direito e Estudos Sociais - ano XXXI (IV da 2ª. série) - n.º. 1/2



interesse do requerente na obtenção da informação a que pretende ter acesso sendo por isso, nesta área, sempre possível o recurso ao processo da intimação judicial para consulta de documentos ou passagem de certidões.

Uma das vertentes importantes do direito à informação ambiental traduz-se no acesso a documentos e passagem de certidões, regulamentado no nosso direito interno pelo art. 65 do CPA e Lei 65/93 de 26 de Agosto.

No caso de violação do direito de acesso, traduzida na falta de resposta ou recusa expressa e ilegal de satisfação desse direito, há que distinguir várias situações e várias possibilidades de reacção:

a) se a informação pretendida se destina a instruir um procedimento administrativo, o requerente pode pedir, à autoridade procedimental respectiva, que requeira, ela mesma, à autoridade depositária dos registos e arquivos que faculte o acesso pretendido;

b) se a informação pretendida se destina, como na situação anterior, à instrução de meios gratuitos ou contenciosos de defesa, o particular pode recorrer ao meio de intimação judicial do art. 82 da Lei do Processo;

c) o particular pode também, perante a recusa de consulta, reagir judicialmente através do recurso de anulação (art. 15/nº.3 e art. 17 da Lei 65/93 de 26 de Agosto). Note-se que o recurso do acto de recusa segue, com as devidas adaptações, a forma da intimação judicial do art. 82 e seguintes da Lei do Processo.

d) o requerente pode ainda recorrer à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) nos termos estabelecidos nos artigos 16, 17, 19 e 20 da Lei 65/93 de 26 de Agosto. Assim, o interessado deve apresentar a sua reclamação à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos no prazo de 10 dias. Esta Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos tem o prazo de 30 dias para efectuar o correspondente relatório de apreciação da situação, enviando-o quer à entidade requerida, quer ao requerente. Recebido este relatório, a entidade que recusou o acesso deve comunicar ao requerente a sua posição final no prazo de 15 dias. Nada dizendo, considera-se ter havido indeferimento tácito. Desta decisão pode o interessado recorrer judicialmente, nos termos da Legislação sobre os Tribunais Administrativos e Fiscais, seguindo-se com as devidas adaptações as regras do processo de intimação para a consulta de documentos e passagem de certidões.

## CAPITULO IV - A RECUSA DA INFORMAÇÃO E A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

Refira-se, por último, que na recusa de informação ou de acesso aos arquivos e registos administrativos podem os órgãos e agentes do Estado, constituir-se em responsabilidade civil. Não esqueçamos que o Estado responde pelos danos resultantes do exercício da função política, legislativa, jurisdicional e administrativa. Diz o art. 22 da CRP que "o Estado e demais entidades públicas são civilmente responsáveis, em forma solidária com os titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, por acções ou omissões, praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício, de que resulte violação dos seus direitos, liberdades e garantias ou prejuízo para outrem"<sup>74</sup>.

---

<sup>74</sup> - vide Rui Medeiros, "Ensaio sobre a responsabilidade civil do Estado por actos legislativos", Almedina (1992), pág. 85 e ss.

## BIBLIOGRAFIA

- André, Adélio Pereira - "Vinculação da Administração e protecção dos administrados", Coimbra Editora (1989)
- Beetham, David - "A Burocracia", Editorial Estampa (1988)
- Beneyto, Juan - "Los orígenes del derecho a ser informado", Persona e Derecho, Revista de las Instituciones Jurídicas, Navarra (1978)
- Butti, Guido e Luciano Butti - "Il «Diritto di accesso» alle informazioni ambientali disponibili presso la pubblica amministrazione", Riv. Giuridica dell'Ambiente, 3/anno VI - Giuffré Editore (1983)
- Canotilho, Joaquim Gomes - "Manual de Direito Constitucional", 4ª. edição, Almedina, Coimbra (1987)
- Canotilho, Joaquim Gomes - "Procedimento Administrativo e Defesa do Ambiente", Revista de Legislação e Jurisprudência, nº. 3799 (1991)
- Canotilho, Joaquim Gomes e Vital Moreira - "Constituição da República Portuguesa Anotada", 3ª. edição revista, Coimbra Editora (1993)
- Corasaniti, Giuseppe - "Diritto e Tecnologie dell'Informazione", Giuffré Editore (1990)
- Correia, Fernando Alves - "O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade", Almedina, Coimbra (1989)
- D'Arsenal, Celestino - "El nuevo orden mundial de la informacion y de la comunicacion", Revista de Estudios Internacionales - Vol. 6, Madrid
- Derieux, Emmanuel - "Droit de la Communication", Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris (1991)
- Escarpit, Robert - "Théorie de l'information et Pratique politique", Éditions du Seuil (1981)

- Frosini, Vitorio - "L'organizzazione informatica dello Stato e la libertà del cittadino", Riv. Il Diritti dell'Informazione e dell'Informatica, 3 - Editore A. Giuffrè (1993)
- Gregorio, Di - "Desenvolvimento de melhores relações entre o cidadão e a Administração", Revista de Administração Pública, ano X, nº.35-36 (1987)
- Lyon, David - "A Sociedade da Informação", Celta Editora (1992)
- Machado, Baptista - "Participação e Descentralização, Democratização e Neutralidade na Constituição de 76", Almedina, Coimbra (1982)
- Magalhães, José - "Rumo ao espaço comum informativo? O caso da directiva sobre a liberdade de informação em matéria de Ambiente nas Comunidades Europeias", Coimbra Editora (1991)
- Medeiros, Rui - "Ensaio sobre a responsabilidade civil do Estado por Actos Legislativos", Almedina (1992)
- Medeiros, Rui - "Estrutura e âmbito de acção para um reconhecimento de um direito ou interesse legalmente protegido", Revista de Direito e de Estudos Sociais, ano XXXI, nº.1/2 (1988)
- Melo, Barbosa de - "Do sistema de controlo Dinamarquês em geral", Boletim da Faculdade de Direito, Vol. LVII (1981)
- Mirabelli, Giuseppe - "In tema di tutela dei datii personali", Rivista Il Diritto dell'Informazione e dell'Informatica, 3 - Editore A. Giuffrè (1993)
- Miranda, Jorge - "Manual de Direito Constitucional", Tomo I, 3ª. edição revista, Coimbra Editora (1987)
- Miranda, Jorge - "O Direito de Informação dos administrados", Revista O Direito (1988)
- Monteiro, Sinde - "Responsabilidade por conselhos, recomendações ou informações", Almedina, Coimbra (1989)
- O'Callaghan, Xavier - "Libertad de expresión y sus límites: honor, intimidad e imagen", Editorial Revista de Derecho Privado (1991)

Oliveira, Mário Esteves - "Código do Procedimento Administrativo Comentado". Vol. I. Almedina, Coimbra (1993)

Oliveira, Simões - "Meios contenciosos acessórios", Contencioso Administrativo. Braga (1989)

Pinto, Ricardo Leite - "Algumas considerações sobre a comunicação política no sistema político português", Revista Jurídica, Nova série nº.2/3, Lisboa

Scovazzi, Tullio - "La partecipazione del Pubblico alle decisioni sui progetti che incidono sull'Ambiente", Rivista Giuridica dell'Ambiente, 3 - anno IV, Giuffrè Editore (1989)

Soares, Rogério Ehrhardt - "Direito Público e Sociedade Técnica", Atlântida Editora, Coimbra (1969)

## INDICE

### INTRODUÇÃO

#### I - DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA

#### II - ASPECTOS GERAIS DO DIREITO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL

##### II.1 - Noção de Informação

##### II.2 - Natureza do Direito à Informação Ambiental

##### II.3 - Contornos e pressupostos do Direito à Informação Ambiental

#### III - AS ORIGENS DO DIREITO A SER INFORMADO E O SEU DESENVOLVIMENTO AO LONGO DOS TEMPOS

### PARTE I - O DIREITO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL

#### CAPITULO I - O DIREITO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL ENQUANTO DIREITO FUNDAMENTAL

##### I.1 - Considerações Gerais

##### I.2 - O caso particular do Direito ao Ambiente

##### I.3 - A Constituição do Ambiente

##### I.4 - O Direito à Informação Ambiental enquanto Direito, Liberdade e Garantia

#### CAPITULO II - O DIREITO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL ENQUANTO VERTENTE DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

##### II.1 - Noção e sentido do termo Participação

##### II.2 - A participação como meio de assegurar a democratização das decisões

##### II.3 - O Direito à Informação Ambiental enquanto direito de natureza participativo

#### CAPITULO III - O DIREITO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL E O PRINCÍPIO DO ARQUIVO ABERTO

##### III.1 - Conteúdo e alcance do Princípio do Arquivo Aberto

##### III.2 - O Princípio do Arquivo Aberto enquanto fundamento do Direito à Informação Ambiental

## PARTE II - CONTEUDO E CONTORNOS DO DIREITO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL

### CAPITULO I - OS BENEFICIARIOS DA INFORMAÇÃO AMBIENTAL

I.1 - As pessoas singulares e colectivas

I.2 - A Administração e o Estado

### CAPITULO II - AS ENTIDADES VINCULADAS A INFORMAR

### CAPITULO III - AS CONDIÇÕES DE ACESSO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL

III.1 - A questão da legitimidade

III.2 - A identificação da informação

III.3 - Garantias processuais e procedimentais de acesso

III.4 - Requisitos a que deve obedecer o conteúdo da informação

## PARTE III - OS LIMITES DO DIREITO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL

### CAPITULO I - OS LIMITES NÃO JURIDICOS

I.1 - Considerações Gerais

I.2 - As informações gerais

I.3 - As informações específicas

I.3.1 - O estado dos conhecimentos

I.3.2 - As fontes

I.3.3 - Aspectos sociopsicológicos

### CAPITULO II - OS LIMITES JURIDICOS

II.1 - O segredo

II.2 - A protecção das pessoas

II.3 - O regime constitucional dos limites

## PARTE IV - O ACTO DE RECUSA DA INFORMAÇÃO AMBIENTAL

### CAPITULO I - CONSIDERAÇÕES GERAIS

### CAPITULO II - RECUSA DA INFORMAÇÃO A UM PARTICULAR DIRECTAMENTE INTERESSADO NO PROCEDIMENTO

### CAPITULO III - A RECUSA DA INFORMAÇÃO NOS RESTANTES CASOS

### CAPITULO IV - A RECUSA DA INFORMAÇÃO E A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

## BIBLIOGRAFIA