



Universidade Católica Portuguesa

O Papel da Cidadania no Procedimento Administrativo num Contexto de Proteção Ambiental

Rui Marcelo Garcia Milho

2023



Universidade Católica Portuguesa

O Papel da Cidadania no Procedimento Administrativo num Contexto de Proteção Ambiental

Rui Marcelo Garcia Milho

Orientador: Armando Rocha

Mestrado em Direito

Faculdade de Direito | Escola de Lisboa

2023

Agradecimentos

Ao Excelentíssimo Senhor Professor Doutor Armando Rocha por todo o acompanhamento e mentoria nas diversas fases de realização desta dissertação.

À Universidade Católica por ter sido um local de aprendizagem e crescimento durante este ciclo de estudo.

Aos meus pais pelo seu amor incondicional e incentivo em qualquer etapa da minha vida.

À minha avó Cecília por esperar sempre o melhor de mim, por me chamar de neto favorito e pelo bom humor que ilumina qualquer sítio por onde passe.

Às minhas irmãs por serem as minhas companheiras de vida, crescer com elas foi e será sempre um privilégio.

Ao Bernardo por toda a ajuda, pela compreensão e apoio incondicional, sem ti nada disto seria possível.

Aos amigos que tenho desde sempre Ana, Isaura, Joana, Marco e Paulo, vocês são sem sombra de dúvida família para mim.

E aos amigos que fiz ao longo deste percurso, Iara, Patrícia, Raquel e Sara pela amizade instantânea e companheirismo nestes últimos anos.

Resumo

Nesta dissertação, será abordada a questão relativa ao papel dos sujeitos na defesa do Ambiente, proporcionando uma reflexão sobre a importância da informação ambiental e o seu acesso, no contexto atual e de constante evolução em que vivemos. Será evidenciado qual o caminho a trilhar no acesso à informação ambiental, a importância da participação dos sujeitos, as obrigações do Estado perante o Ambiente e, por fim, de modo a encontrar soluções para os problemas suscitados nesta temática, a importância das ONGA na salvaguarda deste bem jurídico e na agilização de todo o procedimento informativo e participativo.

Para o efeito, será ainda analisada legislação fundamental neste tema, designadamente, a Convenção de Aarhus, a Lei n.º 26/2016, de 22 de Agosto, a Diretiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro e a Lei n.º 35/98, de 18 de Julho, que nos irão dar a conhecer os esforços levados a cabo ao longo dos últimos anos na concretização da causa ambiental.

Palavras-chave: Defesa do Ambiente, acesso à informação ambiental, participação, Ambiente, ONGA, procedimento informativo, Convenção de Aarhus.

Abstract

On this dissertation we will address the issue related to the role of the subjects in the defense of the Environment, giving insight about the importance of environmental information and its access, in current context and constant evolution that we live in. It will be shown which way to go regarding the access of environmental information, the importance of participation, the obligations of the State towards the Environment and, finally, the importance of the NGOs in the security of this legal asset and in the agility of this informative and participatory process, in order to find solutions to the problems raised in this theme.

For this purpose, the legislation on this subject will be analyzed, namely, the Aarhus Convention, Law no. 26/2016, 22 of August, the Directive 2003/4/CE, of the European Parliament and Council, 28 of January and Law no. 35/98, 18 of July, that we will make known the efforts carried out over the last few years in the materialization of the environmental cause.

Keywords: Defense of the Environment, access to environmental information, participation, Environment, ONGA, informative procedure, Aarhus Convention.

Lista de Acrónimos e Abreviaturas

Al. – Alínea

APA – Agência Portuguesa do Ambiente

BCSD - Conselho Empresarial para o Desenvolvimento Sustentável

CADA - Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos

CEJ - Centro de Estudos Judiciários

Cfr. - *Confer*

CNADS - Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

CIDP - Centro de Investigação de Direito Privado

CPA - Código do Procedimento Administrativo

CRP – Constituição da República Portuguesa

DRE - Diário da República Eletrónico

FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia

N.º - Número

ONGA – Organização não governamental de ambiente

ONU - Organização das Nações Unidas

P. - Página

Pp. – Páginas

Proc. - Processo

Vol. – Volume

Ss. – Seguintes

TJUE - Tribunal de Justiça da União Europeia

Índice

Lista de Acrónimos e Abreviaturas	7
1. Preocupação Ambiental	10
2. Informação e Participação	15
2.1. A Informação Ambiental e o seu Papel na Defesa do Ambiente	15
2.2. Características da Informação	16
2.3. Da Informação à Participação	18
3. Acesso à Informação	20
4. A Constituição da República Portuguesa e a Informação Ambiental	22
5. A Convenção de Aarhus	24
5.1. O Objetivo da Convenção de Aarhus	24
5.2. Definições	25
5.3. Acesso à Informação Ambiental	26
5.4. Urgência Ambiental	27
5.5. Esforço Conjunto	28
5.6. Recolha e Difusão de Informação	30
5.7. Regularidade da Informação Prestada	30
5.8. Participação do Público	31
5.9. Acesso à justiça	33
6. A Lei n.º 26/2016, de 22 de Agosto e a Diretiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro	33
6.1. A Diretiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro	34
6.2. Prazos	35
6.3. Relatórios Nacionais	36

6.4. Definições Legais	38
6.5. Restrições ao Direito de Informação	39
6.6. O Exercício do Direito de Acesso à Informação Ambiental	40
6.7. A Mudança de Paradigma Proporcionada Por Estas Leis	42
7. As Organizações Não Governamentais de Ambiente como Salvaguarda Ambiental	45
7.1. A Lei n.º 35/98, de 18 de Julho (Lei das ONGA)	46
8. Conclusão	51
Bibliografia	54

1. Preocupação Ambiental

O Direito do Ambiente é considerado um Direito menos desenvolvido quando comparado com outras áreas jurídicas. Todavia, este ponto de vista decorre de uma análise *prima facie*. De facto, as questões ambientais tomaram um lugar cimeiro nas agendas políticas nas últimas décadas. No entanto, uma análise centrada na sua evolução e ligação com os sujeitos evidencia que esta não é uma problemática, simplesmente, do século XXI¹. Ademais, ao tomarmos como uma questão que decorre do Direito Natural, a sua discussão remonta há mais de dois milénios².

As diversas etapas evolutivas tornaram evidente que a passagem pelo “modelo de industrialismo agressivo”³, durante Revolução Industrial e que ainda se sente na atual sociedade consumista⁴, alteraram o Ambiente de forma indelével. Na verdade, apesar de, na década de 50 do século passado, a preocupação com o Ambiente e com as alterações climáticas ser residual, na década de 70, estes fenómenos começaram a tornar-se cada vez mais perceptíveis⁵, especialmente nos Estados mais industrializados. Nas décadas de 80 e de 90 do século XX, inúmeros movimentos, desde os mais moderados aos mais radicais, surgiram, exigindo a alteração drástica da forma como os seres humanos utilizam os recursos do planeta Terra, o que, posteriormente, se repercutiu nos mais variados ordenamentos jurídicos⁶. Toda esta evolução decorre e continua a ser gerada pela atuação humana, o que nos permite observar imprescindibilidade do ser humano na causa do Ambiente.

No ordenamento jurídico português, o Ambiente, enquanto bem jurídico, goza de tutela constitucional, nos termos do disposto no artigo 66.º da Constituição da República

¹ DIAS, José Eduardo de Oliveira Figueiredo, *A Tutela Ambiental e Contencioso Administrativo*, Coimbra Editora, 1997, pp. 21.

² Para esta contagem tomamos o Direito Natural como ponto de partida tendo este, na sua génese, de um direito ligado à racionalidade e justiça que se interliga intimamente com o Direito do Ambiente. Aliás, podemos afirmar que há uma natural necessidade de asseguaração se proteção ambiental, constituindo uma preocupação da normal vivência humana.

³ FRANCO, António Sousa, *Ambiente e Desenvolvimento*, Textos I, CEJ, p. 9 e ss.

⁴ MENDES, Paulo Sousa, *Vale a pena o direito penal do ambiente?*, AAFDL, abril de 2000, p. 6.

⁵ CAVALCANTE, Zedequias Vieira, TIUJO, Edson Mitsuo - *Poluição – Origem Histórica e a Reciclagem*. VIII EPCC – Encontro Internacional de Produção Científica Cesumar UNICESUMAR – Centro Universitário Cesumar Editora CESUMAR.

⁶ GOMES, Carla Amado, *Tratado de Direito do Ambiente*, Vol. I, Parte Geral, 2021, CIDP, ICJP, p. 41.

Portuguesa (doravante, CRP)⁷. Além disso, em conjugação com esse preceito, a alínea e) do artigo 9.º da CRP, através da consagração das tarefas fundamentais do Estado, entre outras, da defesa da natureza e do Ambiente e da preservação dos recursos naturais, é gerado um “dever-ser”, isto é, uma situação ideal que deve ser alcançada tanto pelo Estado, como pelos sujeitos. Assim, este “dever-ser” dá aos sujeitos o poder para intervir nesta matéria, sendo que, identicamente, é exigido do Estado uma ação concisa e adequada⁸.

Ora, a CRP, como lei fundamental, deverá ser um reflexo das principais preocupações dos sujeitos de qualquer Estado. Pelo que, partimos do princípio de que há uma efetiva preocupação do Estado perante as questões ambientais, já que é o garante dos direitos fundamentais. Nessa conformidade, deve ser tido em conta que o Ambiente, na sua concretização como bem jurídico, consagra o passo primordial no trilhar de um Direito Ambiental de relevo e, conseqüentemente, na criação de uma proteção ambiental que, cada vez mais, se deve adaptar à realidade humana e jurídica atuais.⁹

Um desafio que ainda assola o Direito do Ambiente é a sua determinação jurídica. Na tentativa de garantir uma proteção ambiental, é essencial que haja entendimento alargado sobre que aspetos irá versar, tal como será fundamental discorrer sobre o seu âmbito de aplicação.

Desde logo, deve ser trazida à colação a impessoalidade do Direito do Ambiente. Este ramo do Direito que regule bens jurídicos que possam ser apropriados individualmente (i.e., objeto de direitos subjetivos), antes pertencendo a todos os membros da comunidade¹⁰ (e, por isso, mais facilmente qualificáveis como interesses difusos). Além disso, o Ambiente é um bem jurídico que se interliga com a civilização, tendo um impacto direto nas ações e suas conseqüências levadas a cabo pelos sujeitos. Podemos, ademais, conceber o Ambiente como um interesse difuso¹¹.

⁷ CANOTILHO, Gomes afirma a existência de uma verdadeira “*Constituição do Ambiente*”, in “Procedimento Administrativo e Defesa do Ambiente” RLJ, n.º 3802, 1991, p.3.

⁸ Este preceito está mais claramente vincado no n.º 2 do referido artigo.

⁹ GARCIA, Maria da Glória, “Ambiente – Saber Científico, Política e Direito”. Estudos de Direito do Ambiente e do Urbanismo. Coord. Marcelo Rebelo de Sousa e Carla Amado Gomes; “O lugar do direito na proteção do ambiente”, Almedina, 2007.

¹⁰ OTERO, Paulo, “*A acção popular: configuração e valor no actual Direito português*”, in “Revista da Ordem dos Advogados”, Lisboa, Ano 59, Dezembro de 1999, III, p.872.

¹¹ Em que “o interesse a prosseguir deve ser suficientemente difuso e geral para não se identificar com o interesse pessoal do seu agente” e “sendo que o Ministério Público não actua em representação dos “seus interesses” em matéria ambiental, mas em representação dos interesses da colectividade.”. In Acórdão do TRL de 07/11/2019 (Anabela Calafate), (disponível em

Tendo o Ambiente uma natureza difusa, os litígios referentes a este bem jurídico afetam diversas pessoas, podendo dizer-se, até, que existe uma multilateralidade das relações administrativas ambientais¹². Ao contrário do que acontece nas relações jurídico-administrativas clássicas, em que apenas existe a Administração, de um lado, e o administrado, do outro, a relação jurídico-ambiental pressupõe a existência de vários interessados, ainda que não se incluam na relação direta da Administração com o particular. O esquema relacional bilateral que o Estado outrora tinha com o particular encontra-se ultrapassado, pelo menos no que concerne o Direito do Ambiente, dada esta pluralidade de intervenientes¹³. Em contrapartida, o Estado desempenha um papel fundamental no âmbito desta pluralidade de interesses, pois tem a missão de os regular, mormente, adotando uma abordagem de mediação e responsabilização das atuações ou omissões dos vários agentes¹⁴.

Um componente essencial do Direito do Ambiente é, sem dúvida, a promoção de um Ambiente saudável e sustentável, o que, conforme se extrai da CRP, se revela fulcral para assegurar às gerações futuras as mesmas oportunidades que as anteriores tiveram a possibilidade de desfrutar¹⁵. Na compreensão da temática relacionada com as gerações futuras, deverão ser tidos em conta limites que não devem ser ultrapassados pelas gerações atuais no uso de recursos naturais. Com esta afirmação, pretende-se evidenciar que a atuação humana atual deve guiar-se pela tendencial reversibilidade das condutas que degradam o Ambiente, procurando evitar a criação de danos irreversíveis ao equilíbrio ecológico¹⁶, levando, no fundo, a uma incansável busca pelo desenvolvimento sustentável¹⁷, ambos conceitos basilares da causa ambiental. A preocupação com o

<http://www.dgsi.pt/jtrl.nsf/33182fc732316039802565fa00497eec/d529397360e335f9802584b2005b9832?OpenDocument>, consultado pela última vez em 04/08/2023)

¹² Gomes, Filipa Tiago (2012). As relações internacionais do ambiente: exemplos práticos de multilateralismo ambiental. JANUS.NET e-journal of International Relations, Vol. 3, N.º 2, outono 2012. (Disponível em <http://hdl.handle.net/11144/547>, consultado pela última vez em 23/04/2023).

¹³ PEREIRA DA SILVA, Vasco, Verde Cor de Direito, Lições de Direito do Ambiente, Almedina, 2002, pp. 98 a 109.

¹⁴ PEREIRA DA SILVA, Vasco, Verde Cor de Direito, Lições de Direito do Ambiente, Almedina, 2002, p. 104.

¹⁵ GOMES, Carla Amado, Tratado de Direito do Ambiente, Vol. I, Parte Geral, 2021, CIDP, ICJP, p. 44. A influência da Declaração de Estocolmo, de 1972 foi determinante na consagração internacional deste princípio.

¹⁶ Entendido como um estado em que é salvaguardada a renovação dos recursos ecológicos em justa proporção ao seu desgaste.

¹⁷ Os objetivos de Desenvolvimento Sustentável, já igualmente basilares na concretização do Direito do Ambiente, Conselho Empresarial para o Desenvolvimento Sustentável (BCSD). (Disponível em <https://ods.pt/ods/>, consultado pela última vez em 10/03/2023).

Ambiente decorre, exatamente, da sua constante degradação; aliás, a constatação do perigo inerente a esta degradação torna urgente a criação de meios adequados de reação¹⁸.

Encontra-se enraizado na premissa de inevitabilidade de degradação do Ambiente um aspeto fulcral no entendimento desta crise: não é possível ao ser humano viver normalmente, sem que as suas condutas, de uma forma ou de outra, degradem, direta ou indiretamente, o Ambiente. Podemos até afirmar que, mesmo que toda a atuação humana fosse levada a cabo em total observância dos princípios ambientais, jamais se poderia erradicar a degradação ambiental, pois é um fenómeno inevitável, seja por razões naturais, seja pela normal e necessária atuação humana.

Porém, nada impede que possa existir o que consideramos ser uma “correta degradação”¹⁹, implicando, para tanto, um consumo dos recursos naturais adequado à sua taxa de renovação. Assim, pode haver uma utilização dos recursos naturais, salvaguardando o seu efetivo aproveitamento pelas gerações futuras. Este fenómeno é o corolário tanto do princípio da solidariedade entre as gerações (também designado de princípio da intergeracionalidade²⁰), como do princípio do desenvolvimento sustentável²¹.

Nessa senda, o princípio da solidariedade entre as gerações determina que as gerações atuais mantenham a integridade ecológica²² do planeta, para que as gerações vindouras possam usufruir das mesmas oportunidades que as anteriores tiveram. Quer isto dizer que a atuação humana atual deve ser responsável e ponderada na salvaguarda de um Ambiente futuro, que logre sustentar vida humana. Este princípio é reconhecido pelo Direito

¹⁸ VIEIRA, Francisco Marques, Algumas considerações sobre o bem jurídico ambiente, p. 1. (Disponível em https://carlospintodeabreu.com/public/files/consideracoes_sobre_bem_juridico_ambiente.pdf, consultado pela última vez em 07/05/2023).

¹⁹ A expressão “correta degradação” decorre de não ser possível procedermos a uma degradação que, de forma perfeita permita a renovação dos recursos utilizados, no entanto, podemos incorrer numa degradação que se traduza num esforço coletivo de menor dano possível.

²⁰ Diário da República Eletrónico, Solidariedade Intergeracional, DRE Léxico. (Disponível em <https://dre.pt/dre/lexionario/termo/solidariedade-intergeracional>, consultado pela última vez em 14/04/2023).

²¹ GOMES, Carla Amado, Tratado de Direito do Ambiente, Vol. I, Parte Geral, 2021, CIDP, ICJP, p. 36.

²² O termo “integridade ecológica” é utilizado na Carta da Terra quando referida a proteção e restauração dos sistemas ecológicos. (Disponível em https://cartaterrainternacional.org/leia-a-carta-da-terra/iintegridade-ecologica/?doing_wp_cron=1678460795.1941070556640625000000, acedido pela última vez em 21/03/2023).

Internacional e, igualmente, pelo Direito Europeu^{23,24}, estando presente em todas as declarações políticas de Direito Internacional do Ambiente desde 1972²⁵.

Já o princípio do desenvolvimento sustentável encontra-se previsto na Lei n.º 19/2014, de 14 de abril, que define as bases da política de ambiente, reiterando a necessidade de preservação do Ambiente sem comprometer as gerações futuras, consagrando no nosso ordenamento jurídico a referida preocupação internacional. Nesse diploma, são elencados elementos do desenvolvimento sustentável como “a preservação de recursos naturais e herança cultural, a capacidade de produção dos ecossistemas a longo prazo, o ordenamento racional e equilibrado do território com vista ao combate às assimetrias regionais, a promoção da coesão territorial, a produção e o consumo sustentáveis de energia, a salvaguarda da biodiversidade, do equilíbrio biológico, do clima e da estabilidade geológica, harmonizando a vida humana e o ambiente”²⁶.

Desta forma, na perceção destes dois princípios, podemos definir dois fatores que interferem diretamente sobre o Ambiente: a degradação (inevitável) do Ambiente e o tempo. Todavia, devemos ter em conta um terceiro fator, que é a disponibilidade de recursos na natureza. Assim, tanto o fator tempo como a degradação ambiental, que se referem aos princípios da intergeracionalidade e do desenvolvimento sustentável, a escassez da maior parte dos recursos naturais, pelo menos, os recursos não renováveis, não pode ser ignorada.

Assim, torna-se imprescindível analisar a relação dos sujeitos face ao Estado, no que respeita à questão ambiental, com especial foco na importância da informação ambiental e as suas implicações.

²³ Parlamento Europeu, Política Ambiental: Princípios Gerais e Quadro de Base. (Disponível em [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/050401/04A_FT\(2013\)050401_PT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/050401/04A_FT(2013)050401_PT.pdf), consultado pela última vez em 27/06/2023).

²⁴ O que evidencia, na nossa opinião, uma característica essencial do Direito do Ambiente, a transversalidade ou horizontalidade do mesmo.

²⁵ Diário da República Eletrónico, Solidariedade Intergeracional, DRE Léxico. (Disponível em <https://dre.pt/dre/lexionario/termo/solidariedade-intergeracional>, consultado pela em 14/04/2023).

²⁶ Cfr. Artigo 3.º da Lei n.º 19/2014, de 14 de abril.

2. Informação e Participação

2.1. A Informação Ambiental e o seu Papel na Defesa do Ambiente

Nos últimos cinquenta anos²⁷, a preocupação do ser humano com o Ambiente cresceu, assim como a proteção levada a cabo pelas entidades competentes se veio a desenvolver, tomando proporções significativas na nossa sociedade.

Recorrendo a uma simples metáfora, a condição ambiental do nosso planeta, que há meio século se demonstrava um mero incómodo, como uma garrafa de plástico deitada no chão, é atualmente uma “ilha” de lixo que vagueia pelo oceano, tornando-se num tema que é inegável e urgente²⁸. Tendo em conta o engrandecimento desta preocupação, começou-se a questionar qual poderia ser a solução para esta “*crise planetária*”²⁹.

A informação sobre o Ambiente é, neste contexto, um pilar basilar na concretização da proteção ambiental. Nas suas mais variadas vertentes, a informação ambiental pode incidir sobre os fenómenos que afetam negativamente o Ambiente, sobre a nossa atuação quotidiana na salvaguarda deste direito coletivo, sobre uma atuação ativa e legitimidade perante este Direito e outras informações que afetem este bem jurídico coletivo, ainda que indiretamente. O acesso à informação e o conhecimento sobre os fenómenos que afetam o nosso planeta afiguram-se essenciais na regulação desta “grandeza colectiva e incorporável”³⁰. Enfim, a informação ambiental, por ser instrumental na asseguarção da proteção do Ambiente e da biodiversidade, merece todo o cuidado na sua concretização.

Contudo, este assunto é mais complexo do que pode parecer à primeira vista, não sendo a difusão da informação ambiental a única solução para a resolução deste problema³¹. Apesar da imensa preocupação e, por vezes, histeria que cobre a temática da

²⁷ Para efeitos de contagem recorremos à Conferência de Estocolmo (1972), organizada pela ONU, como o evento que proporcionou o despoletar esta temática.

²⁸ Esta comparação torna-se cada vez evidente, uma vez que existe, de facto uma ilha de lixo no oceano. A Ilha de Plástico no Pacífico, o continente de plástico que flutua nas águas do Pacífico. (Disponível em <https://www.iberdrola.com/sustentabilidade/ilha-de-lixo-pacifico-setimo-continente>, consultado pela última vez em 25/04/2023).

²⁹ Este termo surge em diversos contextos, com o intuito de definir este fenómeno ambiental e a preocupação na sua resolução. A ONU emprega este termo na sua publicação, “ONU pede que Europa aumente ambição ambiental para combater crise planetária”, datado de 06/10/2022, (disponível em <https://news.un.org/pt/story/2022/10/1803297>, consultado pela última vez em 10/07/2023).

³⁰ GOMES, Carla Amado, Tratado de Direito do Ambiente, Vol. I, Parte Geral, 2021, CIDP, ICJP, p. 128.

³¹ GOMES, Carla Amadado, Risco(s) tecnológicos, coord. de Carla Amado Gomes, Lisboa, 2014, pp. 17 e ss. É explicitada nesta obra o “direito a saber” como um acesso à informação ciente dos riscos.

proteção do Ambiente, a transmissão deste conhecimento aos sujeitos não se revela uma tarefa fácil, até porque, na era digital em que vivemos, a liberdade de expressão e a desinformação evoluem numa relação de proporcionalidade direta.

Com efeito, é essencial entender quais as características que a informação deve possuir na concretização da sua verdadeira finalidade, para que possa munir os sujeitos do conhecimento essencial à salvaguarda do Ambiente.

2.2. Características da Informação

Na sequência do que foi dito, é relevante mencionar que a informação ambiental não vale por si só. Aliás, existem outros critérios que devem ser alicerçados à informação para que esta se faça valer e, bem assim, alcance o seu objetivo.

Desde logo, a informação ambiental deve ser periódica, visto que o Ambiente não é estanque, e procurando satisfazer a necessidade de informação constante, atual e de fácil acesso relativa ao Ambiente no quotidiano dos sujeitos.

O Direito do Ambiente é, afinal, um direito da coletividade³², devendo agir sobre esta de uma forma democrática³³ e ininterrupta. Diariamente, são tomadas decisões políticas que podem lesar o Ambiente e, como tal, os sujeitos devem dispor de toda a informação disponível, acessível e clara, oriunda de fontes seguras, para que possam exercer os seus direitos (por exemplo, através do recurso a ações populares) e deveres na defesa do Ambiente e, por fim, criar uma verdadeira “consciencialização ambiental”³⁴.

Além disso, poderá dizer-se que esta consciencialização, alicerçada à periodicidade, revela uma outra característica referente à informação ambiental: o civismo³⁵. Esta característica é vital, pois impulsiona a participação, indispensável na proteção do Ambiente. Porém, para que se verifique este civismo, a própria informação deve ser

³² BÜHRING, Marcia Andrea, Direito do Ambiente, Estudos Em Homenagem Ao Prof. Doutor Vasco Pereira Da Silva, FCT, p. 95. (Disponível em: https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/e-book_homenagemprofvps_icjp_23jan2021.pdf, consultado pela última vez em 30/07/2023).

³³ GOMES, Carla Amado, Tratado de Direito do Ambiente, Vol. I, Parte Geral, 2021, CIDP, ICJP, p. 128.

³⁴ FILDAGO DE FREITAS, Tiago e DELGADO ALVES, Pedro, O Acesso à Informação Administrativa, p. 438.

³⁵ Também mencionado como “ecocidadania” em Anotação ao Acórdão do Tribunal Constitucional nº136/05, de 15 de Março de 2005, in GOMES, Carla Amado, Direito do Ambiente Anotações Jurisprudenciais Dispersas, 2ª edição-2017, FCT, pp. 81 a 92.

fidedigna e direcionar as pessoas ao desenvolvimento de um sentimento de preocupação e responsabilização pelo estado real e factual do Ambiente.

Por outro lado, o Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (doravante, “CNADS”) afirma que a informação deve apresentar as características de proatividade, completude, leitura e compreensão fácil, transparência e acessibilidade³⁶.

Todavia, a transparência é a característica a que deve ser dada especial ênfase, no que se refere à definição de informação. Salvo melhor opinião, não há verdadeiramente uma concretização da participação ambiental (no seu sentido estrito), sem que haja transparência, do mesmo modo que não haverá transparência se não houver informação. Por esse motivo, o acesso a uma informação transparente, isto é, desprovida de qualquer enviesamento, deve ser, igualmente, transparente, sem quaisquer entraves desnecessários.

Nessa conformidade, como última característica da informação, deve referir-se a segurança, que, por sua vez, deve pautar a relação entre os sujeitos e a entidade responsável pela difusão da informação. Os sujeitos devem poder confiar na informação que lhes é transmitida e, em especial, por quem é transmitida. Por essa razão, torna-se essencial a construção de um “porto seguro informativo”, uma entidade que se afirme fidedigna, perante a atual maré de desinformação.

O CNADS entende que as características da informação, aludidas atrás, têm como fim desenvolver mentalidades, através da mudança de comportamentos dos sujeitos, no que respeita à proteção ambiental. Além disso, para o CNADS, a fácil leitura, transparência e acessibilidade são basilares para a diminuição de barreiras intelectuais³⁷, posição que seguimos, já que o conhecimento é a base da mudança, devendo alcançar todos os sujeitos, independentemente da sua instrução.

A informação não deve ser ocultada, nem a sua compreensão dificultada, sobretudo, na temática ambiental. Esta matéria requer um esforço alargado, dado que os seus efeitos são globais. Por esse motivo, deve ser incentivada, pelo menos, a curiosidade dos sujeitos perante as questões ambientais, o que acabará, teoricamente, por inspirar a atuação dos mesmos nesse sentido³⁸.

³⁶ Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável, Reflexão sobre o Acesso à informação, a Participação Pública nos Processos de Tomada de Decisão e o Acesso à Justiça, p. 20.

³⁷ Ibidem.

³⁸ O princípio 19 da Convenção de Estocolmo reflete a necessidade de educação, visando a alterar mentalidades.

2.3. Da Informação à Participação

Para que se possa entender o verdadeiro efeito da informação, deve estabelecer-se que a sua apreensão (ou “absorção”) é muito mais do que simplesmente “*tomar conhecimento*”. De facto, a efetiva apreensão da informação deve alterar a perceção que o sujeito tem sobre o estado real do Ambiente, permitindo-lhe ter noção de quais os problemas de que este padece e quais os meios para os solucionar.

Uma verdadeira apreensão da informação ambiental é capaz de desencadear no sujeito um comportamento proativo no que toca à proteção do Ambiente, porque permite confrontar as suas conceções e condutas com a realidade ambiental. Vejamos, se o sujeito não tiver conhecimento sobre quão lesiva é uma determinada conduta sua, dificilmente irá alterá-la por si próprio. Aliás, quando falta a consciência de que uma conduta é, de facto, lesiva para o Ambiente, existe a convicção de não haver necessidade de mudar, até porque não há, de forma aparente, um problema. Salvo melhor opinião, apesar de parecer óbvio, se os sujeitos soubessem que certas condutas suas são passíveis de lesar irremediavelmente o Ambiente, provavelmente procurariam mudá-las.

A participação não decorre apenas do que já se encontra tipificado na lei, ou seja, os sujeitos não participam apenas por imposição legal. Pelo contrário, a participação não é uma criação do Direito, embora seja legitimada pela lei, antes decorre de uma necessidade de afirmação inerente à condição humana. Esta situação traduz-se num sentimento generalizado de que alguém tem legitimidade para agir, não através da lei, mas porque há uma cultura política, em que qualquer situação pode ser um problema a ser resolvido. É, para nós, claro que a realização dos objetivos do Direito do Ambiente está dependente do processo participativo.

Em contrapartida, a título de exemplo, a falta de participação e de informação é comum em comunidades mais desfavorecidas, normalmente, por dificuldade de acesso à informação. Por esse motivo, estas populações, em termos práticos, dispõem de menos meios para se defenderem contra condutas que possam pôr em causa a integridade do Ambiente à sua volta, seja pelos seus próprios comportamentos, seja por atuações de outras entidades³⁹. Os efeitos desta desinformação são gritantes, visto que as entidades

³⁹ BULLARD, Robert D., *Confronting Environmental Racism: Voices from the Grassroots*, United Nations Research Institute for Social Development, 2004, pp. 21 a 22.

que praticam condutas lesivas para o Ambiente encontram nestas comunidades uma “válvula de escape” às normas de proteção ambiental⁴⁰, justamente porque estas populações, por regra menos instruídas e com menor poder financeiro, tendem a ser mais conformistas e complacentes com estas violações. Este fenómeno, também designado de “racismo ambiental”⁴¹, demonstra que, o Ambiente se encontra, por vezes, refém dos vários interesses económicos, devendo, por força disso, a informação ser democratizada, nunca elitizada.

Para este efeito, numa tentativa de suprir dúvidas quanto à obtenção de informação e respetiva participação, explicitaremos a importância do acesso à informação, assim como deveremos proceder perante o mesmo.

⁴⁰ A título de exemplo, podemos evidenciar a crise aquífera de Flint, no Estado do Michigan, nos Estados Unidos da América. Desde 2014 até ao ano de 2019, a população desta cidade encontrou o seu acesso a água potável condicionada pela contaminação de materiais como chumbo e possivelmente legionella. Flint estava perante uma crise económica devido ao encerrar de diversas fábricas de automóveis, sendo tomadas medidas que pretendiam reduzir custos, mas que acabaram por poluir o rio Flint. (Disponível em <https://www.politico.com/news/magazine/2020/12/23/flint-water-crisis-2020-post-coronavirus-america-445459>, acedido pela última vez em 10/07/2023).

⁴¹ DINC, Pinar, Environmental Racism and Resistance in Kurdistan, 2022, The Commentaries, pp. 39 a 48.

3. O Acesso à Informação

O acesso à informação ambiental é fundamental para o estreitamento da confiança que deve pautar a relação entre o sujeito e o Estado, uma vez que esta confiança e informação, é capaz de impulsionar o sujeito a atuar.

Com a era digital e das redes sociais, tem vindo a ser promovida a *awareness* ambiental, que consiste geralmente na criação de conteúdo audiovisual, de duração curta e de fácil compreensão, que versa sobre questões ambientais, com o fim de promover a mudança de comportamentos lesivos para o Ambiente. No entanto, a proteção do Ambiente não pode estar dependente de modas ou tendências, continuando a mostrar-se necessária a promoção do diálogo ambiental, por parte da Administração.

Além disso, questões como o já referido “racismo ambiental” devem ser incluídas nesse diálogo, uma vez que o seu impacto transcende a questão meramente informativa, dado que em que zonas mais pobres a informação não é partilhada de forma tão fácil, potencializando casos de desinformação perigosa.

Este ponto parece ser apoiado numa “[r]eflexão sobre o Acesso à informação, a Participação Pública nos Processos de Tomada de Decisão e o Acesso à Justiça”, levada a cabo pelo CNADS. Esta reflexão tem como objetivo demonstrar a importância do diálogo ambiental e o papel a ser desempenhado pelas instituições públicas, uma vez que evidencia a necessidade de atuação das mesmas⁴².

O disposto no artigo 268.º da CRP é fundamental quando nos debruçamos sobre a questão do acesso à informação. Esta norma, desde logo, garante aos sujeitos a consulta e a disponibilização de informação sobre os “processos em que sejam diretamente interessados”⁴³. Porém, apenas é referido um interesse em aceder a informações em que os sujeitos estão diretamente envolvidos, isto é, ao aplicar esta disposição ao Direito do Ambiente, seria necessário que o dano ambiental afetasse apenas um número determinado de sujeitos, o que não corresponde à realidade ambiental.

Ora, o acesso a certas informações ambientais não pressupõe um interesse direto. Aliás, não podemos afirmar que determinado acontecimento ambiental tem impactos

⁴² Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável, Reflexão sobre o Acesso à informação, a Participação Pública nos Processos de Tomada de Decisão e o Acesso à Justiça, p. 19.

⁴³ Cfr. Redação do artigo. 268.º da Constituição da República Portuguesa.

diretos em apenas alguns sujeitos, o impacto ambiental é sempre do interesse de toda sociedade. Mesmo que haja, por parte de um sujeito, interesse indireto no acesso à informação ambiental, este não pode deixar de ser tutelado até porque o Ambiente apresenta efeitos globais. Por isso, não pode o acesso à informação ambiental estar limitado a quem tenha um interesse direto, devendo aplicar-se legislação específica que tutele os interesses indiretos neste âmbito.

Esta perspetiva encontra-se conexas ao facto de o Direito do Ambiente versar sobre um interesse difuso, como referido, apresentando na sua génese não só a capacidade de poder ser consultado por um número considerável de pessoas, como também se afigura um dever da coletividade na salvaguarda do mesmo.

Desta forma, torna-se primordial analisarmos esta temática à luz da legislação aplicável, designadamente, fontes de Direito Internacional, Direito da União Europeia e Direito Português e, assim, concretizar o conceito do direito de acesso à informação ambiental.

4. A Constituição da República Portuguesa e a Informação Ambiental

Como ponto de partida da nossa abordagem ao acesso à informação e participação, a CRP define pontos essenciais no tratamento desta temática, designadamente, nos seus artigos 52.º, n.º 3 e 66.º, n.º 1, sendo estes a base constitucional da defesa do Ambiente⁴⁴.

Além disso, salvo melhor opinião, revela-se necessário considerar o disposto nas alíneas c), d) e e), do artigo 9.º da CRP, como parte da aludida base constitucional da defesa do Ambiente, já que esta norma elenca, no que aqui importa referir, as tarefas fundamentais do Estado quanto à informação e participação ambiental, a saber: a defesa da democracia política, a asseguarção e o incentivo à participação democrática dos sujeitos na resolução dos problemas nacionais (alínea c)); a promoção do bem-estar e da qualidade de vida dos sujeitos, com a efetivação dos direitos ambientais (alínea d)); a defesa da natureza e do Ambiente e a preservação dos recursos naturais (alínea e)).

Nessa conformidade, esta norma consagra que todos têm direito a um Ambiente de vida humana que reflita padrões saudáveis e que possibilitem a normal vivência dos seres humanos, sendo o Estado a entidade dotada de mecanismos próprios para a efetivação desses direitos, nomeadamente, através da adoção de medidas que beneficiem o Ambiente. Todavia, a efetivação desses direitos, apesar de caber ao Estado, carece da intervenção dos sujeitos, sendo esta igualmente legitimada na Convenção de Aarhus e na restante legislação a que faremos alusão adiante.

A relação entre o Ambiente e a saúde também merece a nossa atenção, nesta sede. Atendendo ao disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 64.º da CRP, depreende-se que o direito à proteção da saúde apenas pode ser concretizado com a criação, por parte do Estado, de condições ambientais adequadas⁴⁵. É, para nós, evidente a indissociabilidade destes dois bens jurídicos, constitucionalmente protegidos, e a relação quase simbiótica que partilham, uma vez que não é possível a existência de saúde num Ambiente que não proporcione ou possibilite a mesma.

⁴⁴ GOMES, Carla Amado, Tratado de Direito do Ambiente, Vol. I, Parte Geral, 2021, CIDP, ICJP, p. 129 e 130.

⁴⁵ São ainda referidas entre outras “que garantam, designadamente, a protecção da infância, da juventude e da velhice, e pela melhoria sistemática das condições de vida e de trabalho, bem como pela promoção da cultura física e desportiva, escolar e popular, e ainda pelo desenvolvimento da educação sanitária do povo e de práticas de vida saudável”.

Contudo, estes preceitos fundamentais são apenas o “ponto de partida”, no que respeita à tutela do acesso à informação ambiental, existindo outras normas relevantes neste âmbito, nomeadamente, a Convenção de Aarhus, a Diretiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro e a Lei n.º 26/2016, de 22 de Agosto.

5. A Convenção de Aarhus

Através da Resolução da Assembleia da República n.º 11/2003, de 25 de Fevereiro, foi ratificada a Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente, assinada em Aarhus, na Dinamarca, a 25 de Junho de 1998, mais conhecida simplesmente por “Convenção de Aarhus”.

A Convenção de Aarhus reflete os principais meios e modos de obtenção de informação ambiental, sendo considerada por muitos uma convenção inovadora, uma vez que incide sobre a relação do Ambiente com o ser humano, demonstrando a importância da democratização deste bem jurídico⁴⁶, através da consagração das várias formas de acesso à informação e respetiva participação. Acresce que esta preocupação suscitada tanto pelo Direito Internacional, como pelo Direito da União Europeia gera uma dupla obrigação de obedecer à Convenção de Aarhus⁴⁷.

5.1. O Objetivo da Convenção de Aarhus

Antes de mais, a Convenção de Aarhus tem a missão, conforme dispõe o seu artigo 1.º, de proteger o “direito de qualquer indivíduo (...) de viver num ambiente adequado à sua saúde e bem-estar”⁴⁸, com referência ao princípio da intergeracionalidade e ao direito à proteção da saúde, como fatores relevantes na concretização deste direito. A proteção deste direito é, por sua vez, sustentada em três pilares, a saber: o direito de acesso, recolha e difusão da informação ambiental⁴⁹; o direito de participação dos sujeitos nos processos de tomada de decisão⁵⁰; e o direito de acesso à justiça em matéria de ambiente⁵¹.

A Convenção de Aarhus é, além disso, fundamental na prossecução de uma “democracia ambiental”, que promova a universalidade do direito a viver num ambiente

⁴⁶ APA, Convenção Aarhus, (disponível em <https://apambiente.pt/apa/convencao-de-aarhus>, acedido pela última vez em 16/03/2023).

⁴⁷ GOMES, Carla Amado, Tratado de Direito do Ambiente, Vol. I, Parte Geral, 2021, CIDP, ICJP, p. 131.

⁴⁸ Cfr. Redação do artigo 1.º da Convenção de Aarhus.

⁴⁹ Cfr. Redação dos artigos 1.º e 2.º e disposto do n.º 3, do artigo 3.º da Convenção de Aarhus, que definem as bases informativas. Igualmente, devem ser mencionados os artigos 4.º, 5.º da Convenção de Aarhus, que expressamente regulam o direito à informação.

⁵⁰ Cfr. Redação dos artigos 6.º e 7.º e 8.º da Convenção de Aarhus.

⁵¹ Cfr. Redação do artigo. 9.º da Convenção de Aarhus.

saudável⁵², procurando determinar os procedimentos básicos de salvaguarda dos direitos de acesso à informação e de participação ambiental dos sujeitos. A ideia da “democracia ambiental” obriga a Administração a proteger estes direitos, estando, por consequência, sujeita a uma maior transparência e *accountability* face aos sujeitos⁵³, o que, pelo menos teoricamente, leva a que Administração tenha de dar mais atenção a esta questão.

Voltando ao disposto no artigo 1.º da Convenção de Aarhus, a expressão “qualquer indivíduo” não é utilizada ao acaso. Reitera-se a tese de que o Direito do Ambiente é um Direito da coletividade e que, por força disso, não pode ser apropriado por parte da população ou apenas por uma geração. Pelo contrário, os esforços que se empreendem no Direito do Ambiente vão no sentido de dar a todo e qualquer sujeito legitimidade no acesso à informação e participação ambiental, podendo, desta forma, qualquer pessoa salvaguardar estes direitos. A segunda parte do artigo 1.º da Convenção aborda o aspeto ativo da defesa do ambiente, o aspeto da informação e a respetiva atuação, sendo definido o direito à participação na tomada de decisão e respetivo acesso à justiça.

5.2. Definições

No artigo 2.º, sob a epígrafe “Definições”, são elencadas conceções essenciais à compreensão do direito do acesso à informação. Nomeadamente, nos termos do n.º 3 do artigo 2.º, é definida a “informação em matéria de ambiente”⁵⁴, como informação escrita, oral, eletrónica ou de qualquer outra forma que verse sobre os elementos determinados nas alíneas a) a c) do referido artigo. De um modo conciso, podemos mencionar o estado do Ambiente, substâncias, energia, radiação, ruído, atividades, medidas administrativas, legislação em matéria de Ambiente, o estado de saúde humana e segurança do Homem, como os principais elementos que devem estar relacionados na definição da referida informação em matéria de Ambiente.

Na parte final do n.º 1 do artigo 3.º da Convenção são evidenciadas, novamente, as características de transparência e clareza, no diálogo entre o interessado e a Administração, evidenciando a necessidade de implementação das disposições da

⁵² The Aarhus Convention and the EU, (Disponível em https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/aarhus_en, acessado pela última vez em 08/07/2023)

⁵³ The Aarhus Convention and the EU, (Disponível em https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/aarhus_en, acessado pela última vez em 08/07/2023).

⁵⁴ Cfr. Redação do n.º 3, do artigo 2.º da Convenção de Aarhus.

Convenção de um modo “transparente e consistente”⁵⁵, fator essencial e transversal a toda a atuação ambiental. Já o disposto nos n.ºs 2 e 3 desse artigo postula pela facilitação do acesso à informação, do mesmo modo que incentiva a implementação de uma consciencialização ambiental nos sujeitos desde jovens.

O n.º 9 do referido artigo 3.º define a possibilidade de participação dos sujeitos, após o acesso à informação, explicitando que não deverá existir discriminação quanto a características que dizem respeito à sua determinação⁵⁶. O acesso à informação e participação deve, por isso, refletir o interesse difuso subjacente a este direito.

5.3. O Acesso à Informação Ambiental

O artigo 4.º da Convenção define como deverá ocorrer o acesso à informação em matéria de Ambiente. Esta norma reitera a ideia de que o sujeito, quando requer informações relativas ao Ambiente, não necessita de ter um interesse direto. Neste caso, a alínea a) do n.º 1 deste artigo dispõe que o sujeito pode requerer o acesso a informações “[s]em que tenha de provar ter um interesse na questão”, remetendo, de novo, para o facto de estarmos perante um interesse difuso, cuja salvaguarda pode ser assegurada por qualquer sujeito, uma vez que se subentende como interesse de todos. No entanto, esta norma vai mais longe, determinando que o requerente não necessita sequer provar o seu interesse, direto ou indireto, no acesso a informações ambientais.

Mais, o pedido de informação apresenta diversos requisitos que influenciam diretamente a sua validade, podendo ser recusado quando a autoridade pública não possuir a informação requerida⁵⁷ (devendo esta o mais rapidamente informar o interessado sobre a autoridade pública a que deve ser remetido o pedido ou proceder à transferência para a autoridade competente⁵⁸), o pedido seja vago ou irrazoável⁵⁹ ou se o mesmo versar sobre matéria inacabada ou informações internas da administração⁶⁰.

⁵⁵ Cfr. Redação do n.º 1, do artigo 3.º da Convenção de Aarhus.

⁵⁶ Cfr. Redação do n.º 9, do artigo 3 da Convenção de Aarhus, “*sem discriminação quanto a cidadania, nacionalidade ou domicílio e, em caso de pessoa legal, sem discriminação relativamente à localização da sua sede registada ou ao centro efectivo das suas actividades*”.

⁵⁷ Cfr. Redação da alínea a), do n.º 3, do artigo 4.º da Convenção de Aarhus.

⁵⁸ Cfr. Redação do n.º 5, do artigo 4.º da Convenção de Aarhus.

⁵⁹ Cfr. Redação da alínea b), do n.º 3, do artigo 4.º da Convenção de Aarhus.

⁶⁰ Cfr. Redação da alínea c), do n.º 3, do artigo 4.º da Convenção de Aarhus.

Poderá ainda ser recusado o pedido de informação quando, subjacente à divulgação da informação, haja o prejuízo quanto à confidencialidade de procedimentos ou legislação nacional⁶¹⁶², relações internacionais, defesa nacional e segurança pública⁶³, o normal curso da justiça⁶⁴, confidencialidade das informações industriais ou comerciais quando protegidas por lei⁶⁵ (excetuando-se as situações em que as emissões sejam relevantes na proteção do ambiente), os direitos de propriedade intelectual⁶⁶, quando os sujeitos estejam legalmente impossibilitados de prestar a informação requerida⁶⁷ e quando sejam referentes a áreas de reprodução de espécies raras⁶⁸.

A recusa do pedido deve, em qualquer caso, indicar a razão da sua improcedência através da forma escrita⁶⁹.

5.4. A Urgência Ambiental

Numa análise completa deste diploma, é imprescindível mencionar o tema da urgência ambiental. Apesar de disposta ao longo todo o diploma, esta temática toma forma clara nos artigos 4.º e 5.º da Convenção de Aarhus.

Nos artigos mencionados é exposto que a informação deverá ser prestada “o mais rapidamente possível”⁷⁰ e, igualmente, através de uma breve análise quanto aos prazos para a prestação de informações ou recusa de pedidos, podemos constatar que os mesmos tendem a ser de um mês⁷¹. Prazos que, na nossa opinião, exprimem urgência para a cessação de possíveis danos ambientais.

Do mesmo modo, efetivando a importância da cooperação entre a Administração e os interessados, são encarregues as autoridades públicas da recolha e difusão de informação em matéria de Ambiente, tal como a definição de sistemas obrigatórios que possibilitem um fluxo informação que permita prevenir futuros danos ou cessar danos que estejam a

⁶¹ Cfr. Redação da alínea a), do n.º 4, do artigo 4.º da Convenção de Aarhus.

⁶² Cfr. Redação da alínea f), do n.º 4, do artigo 4.º da Convenção de Aarhus.

⁶³ Cfr. Redação da alínea b), do n.º 4, do artigo 4.º da Convenção de Aarhus.

⁶⁴ Cfr. Redação da alínea c), do n.º 4, do artigo 4.º da Convenção de Aarhus.

⁶⁵ Cfr. Redação da alínea d), do n.º 4, do artigo 4.º da Convenção de Aarhus.

⁶⁶ Cfr. Redação da alínea e), do n.º 4, do artigo 4.º da Convenção de Aarhus.

⁶⁷ Cfr. Redação da alínea g), do n.º 4, do artigo 4.º da Convenção de Aarhus.

⁶⁸ Cfr. Redação da alínea h), do n.º 4, do artigo 4.º da Convenção de Aarhus.

⁶⁹ Cfr. Redação do n.º 7, do artigo 4.º da Convenção de Aarhus.

⁷⁰ Cfr. Redação do n.º 2, do artigo 4.º da Convenção de Aarhus.

⁷¹ Esta situação pode ser verificada no n.º 2 do artigo 4.º e n.º 7 do artigo 4.º da Convenção de Aarhus.

decorrer⁷². Demonstra-se, assim, a necessidade de cooperação na resolução da problemática ambiental, trazendo à colação, novamente, a característica da urgência na atuação.

A urgência ambiental surge, mais uma vez, no disposto na alínea c) do n.º 1 do referido artigo 5.º, onde é explicitado que havendo indícios de uma “ameaça iminente para a saúde humana ou para o ambiente”, deverá a informação ser revelada de forma imediata.

5.5. Esforço Conjunto

São evidenciadas as duas características de clareza e transparência, no n.º 2 do artigo 5.º, quanto à informação ambiental levada a cabo pelas autoridades públicas, consagrando, deste modo, o Estado como um ponto de segurança para o sujeito. Além disso, através da disposição da subalínea ii), da alínea b) da referida norma e reforçando o papel de ajuda que o Estado deve ter perante os sujeitos, é determinado que devem os funcionários ajudar os sujeitos na procura desta informação. Esta disposição faz todo o sentido uma vez que os funcionários também têm interesse nesta causa, a salvaguarda do ser humano e gerações futuras e, mais uma vez, é demonstrado esforço na união de forças entre o sujeito e o Estado na concretização de um bem maior.

No n.º 6 do artigo 5.º da Convenção é definido que deverá ser incentivada a partilha de informação de um modo regular, pelos operadores cujas atividades apresentem um impacte ambiental significativo. Esta disposição evidencia que alguns operadores têm um maior impacte ambiental, podendo concluir-se que, apesar da proteção do Ambiente ser um dever de todos, alguns agentes devem ter um especial cuidado a evitar a degradação deste bem jurídico.

Nessa conformidade, a disponibilização constante de informação é, como já foi dito, essencial na criação desta consciencialização ambiental, que, conseqüentemente, fomenta uma democracia ambiental, informada e direcionada para a participação⁷³. Deste modo, a disposição mencionada (n.º 6 do artigo 5.º da Convenção) é da maior importância para

⁷² Cfr. Redação do n.º 1, do artigo 5.º da Convenção de Aarhus.

⁷³ Cfr. Redação do n.º 7, do artigo 5.º da Convenção de Aarhus.

os direitos dos consumidores, já que estes devem ser informados no sentido de poderem optar por adquirir bens ou serviços de forma clara e informada⁷⁴.

Por via do disposto no artigo 6.º da Convenção, é, mais uma vez, frisada a relevância do papel participativo do sujeito perante a causa ambiental. Neste artigo, é ainda evidenciado que, quando que se revelem negativas no âmbito nacional, as medidas propostas pela Convenção não deverão ser aplicadas⁷⁵.

Este aspeto é, na nossa opinião, um marco na prevenção da desinformação ambiental. Vejamos, por mais que as partes tenham no seu melhor interesse a salvaguarda do ambiente, por vezes, devido a condições económicas ou sociais, a implementação das mesmas poderá revelar-se nefasto, no contexto económico do país em causa. Surge, por outro lado, a questão de ser justificável uma salvaguarda do Ambiente que implique uma diminuição do nível de vida dos seres humanos, ou se deverá um país, com o intuito de salvaguardar o Ambiente, ser penalizado através de medidas mais restritas que equilibrem o estado do Ambiente. De modo a responder a estas questões, somos da opinião que o referido esforço conjunto deve efetivamente ocorrer. No entanto, é essencial que decorra com a audição dos interessados, até porque parece claro que uma sociedade em que haja consenso na tomada de medidas ambientais, acabe por gerar uma evolução positiva e maior colaboração. Como tal, a participação dos interessados é, no nosso ponto de vista, a resposta para estas questões, ou seja, as medidas restritivas devem ser aplicadas quando os interessados sejam informados e participem no sentido da sua aplicação.

O n.º 2 e n.º 7 do mencionado artigo 6.º afirma a importância de uma sociedade informada e participativa nestas questões, sendo o interessado informado no início do processo da tomada de decisão e ao podendo apresentar a sua opinião e análise ao longo do procedimento. Além do mais, a participação reaparece no artigo 7.º da Convenção, onde é postulada a sua importância nos planos, programas e políticas em matéria de Ambiente.

⁷⁴ Cfr. Redação do n.º 8, do artigo 5.º da Convenção de Aarhus.

⁷⁵ Cfr. Redação da alínea c), do n.º 1, do artigo 6.º da Convenção de Aarhus.

5.6. Recolha e Difusão de Informação

Conforme disposto no artigo 5.º da Convenção, devem as partes, com especial ênfase sobre as autoridades públicas, cumprir diversos requisitos respeitantes à informação ambiental, nomeadamente, possuir e atualizar as informações ambientais que sejam importantes no desempenho das suas funções⁷⁶, definir sistemas que permitam um fluxo de informação de atividades que possam afetar o ambiente⁷⁷ e, no caso de uma iminente ameaça à saúde humana, tomar as medidas necessárias para que possam os interessados precaver o dano esperado⁷⁸.

Este último ponto parece-nos novamente esboçar alguns elementos que têm vindo a ser realçados na nossa exposição. Em primeiro lugar, estamos perante a já mencionada urgência ambiental (“difundida sem demora e imediatamente”) e ainda é possível evidenciar a relação entre o Ambiente e a importância da saúde humana. Na alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º da Convenção, é explicitada a importância da atuação administrativa quando a conduta lesiva ao Ambiente possa afetar o bem-estar dos sujeitos, demonstrando a indissociabilidade destes dois bens jurídicos (saúde e o Ambiente).

5.7. Regularidade da Informação Prestada

A criação de uma relação sustentável entre o sujeito e a participação ambiental implica, necessariamente, informação constante que sirva de base na sua atuação. Um sujeito interessado e com informação credibilizada e de fácil acesso, torna-se um olho atento perante os possíveis danos ao Ambiente. Com esse intuito, a Convenção de Aarhus determina os parâmetros legais para a manutenção um fluxo constante de informação.

As informações ambientais devem ser disponibilizadas através de listas, registos ou dados acessíveis ao público⁷⁹, da ajuda dos funcionários na procura da informação

⁷⁶ Cfr. Redação da alínea a), do n.º 1, do artigo 5.º da Convenção de Aarhus.

⁷⁷ Cfr. Redação da alínea b), do n.º 1, do artigo 5.º da Convenção de Aarhus.

⁷⁸ Cfr. Redação da alínea c), do n.º 1, do artigo 5.º da Convenção de Aarhus.

⁷⁹ Cfr. Redação da alínea i), do n.º 2, do artigo 5.º da Convenção de Aarhus.

relevante⁸⁰ e da designação de pontos de contacto⁸¹, devendo esses mecanismos ser gratuitos⁸².

Ainda é feita menção à disponibilidade de informação ambiental em bases de dados de fácil acesso ao público⁸³, através de redes de telecomunicações, nomeadamente, relatórios⁸⁴, textos de legislação⁸⁵, políticas, planos e programas que incidam na matéria ambiental⁸⁶ e, além disso, outras informações que cumpram o propósito da Convenção e permitam uma facilitação da sua aplicação no âmbito nacional⁸⁷. Estes fatores demonstram a importância da disponibilização da informação, tendo em vista, além do mais, a sua fácil requisição.

Ademais, é evidenciada a necessidade de relatórios nacionais, em intervalos regulares de quatro anos, que expliquem de forma clara o estado real do Ambiente e as pressões exercidas sobre este⁸⁸. Esses relatórios cumprem a premissa de que a informação deverá ser de fácil acesso, sustentando um constante interesse e atualização sobre o conhecimento ambiental, por parte dos sujeitos. O disposto nas alíneas a) a c) do n.º 7 do artigo 5.º da Convenção de Aarhus vem frisar essa preocupação, determinando que as partes signatárias se vinculem à publicitação de informação regular e apropriada.

5.8. Participação do Público

Nos artigos 6.º, 7.º e 8.º da Convenção de Aarhus, são delineadas as formas de participação que podem ser levadas a cabo pelos interessados.

As partes deverão proceder à harmonização do que é definido na Convenção com a legislação nacional, procurando precaver qualquer situação omissa⁸⁹. Para isso, todas as situações devem ser analisadas casuisticamente, sendo posteriormente determinada a melhor forma de atuação que, ao mesmo tempo, não seja lesiva dos interesses de defesa

⁸⁰ Cfr. Redação da alínea ii), do n.º 2, do artigo 5.º da Convenção de Aarhus.

⁸¹ Cfr. Redação da alínea iii), do n.º 2, do artigo 5.º da Convenção de Aarhus.

⁸² Cfr. Redação da alínea c), do n.º 2, do artigo 5.º da Convenção de Aarhus.

⁸³ Cfr. Redação do n.º 3, do artigo 5.º da Convenção de Aarhus.

⁸⁴ Cfr. Redação da alínea a), do n.º 3, do artigo 5.º da Convenção de Aarhus.

⁸⁵ Cfr. Redação da alínea b), do n.º 3, do artigo 5.º da Convenção de Aarhus.

⁸⁶ Cfr. Redação da alínea c), do n.º 3, do artigo 5.º da Convenção de Aarhus.

⁸⁷ Cfr. Redação da alínea d), do n.º 3, do artigo 5.º da Convenção de Aarhus.

⁸⁸ Cfr. Redação do n.º 4, do artigo 5.º da Convenção de Aarhus.

⁸⁹ Cfr. Redação das alíneas a) e b), do n.º 1, do artigo 6.º da Convenção de Aarhus.

nacional⁹⁰. O diálogo ambiental pressupõe a sua adequação à realidade de cada Estado, preconizando uma integração desta proteção que salvaguarde tanto os interesses nacionais, como os interesses ambientais.

A necessidade de informar o público interessado surge no n.º 2 do artigo 6.º da Convenção, onde se determina que a informação deverá ser partilhada de forma atempada e adequada, através de notícia pública ou pessoal no início do processo de tomada de decisão. Esta situação reflete a essencialidade da informação no momento correto, ou seja, permite aos interessados agir na defesa do Ambiente em tempo útil.

A possibilidade de participação implica que os interessados beneficiem de um prazo que lhes permita preparar a sua atuação, devendo, desta forma, a informação ser fornecida em observância de prazos razoáveis durante as diversas fases do processo participativo⁹¹.

A promoção da participação é uma preocupação demonstrada na Convenção. Como tal, todas as opções que dizem respeito à participação dos interessados devem estar em aberto⁹² antes de ser concedida qualquer licença e de serem fornecidos meios necessários a que os interessados desempenhem um papel ativo na salvaguarda do Ambiente⁹³.

A informação deverá cumprir o previsto na legislação nacional, deve ser fornecida de forma gratuita e imediata, tanto quanto possível. O disposto no n.º 6 do artigo 6.º elenca os elementos mínimos obrigatórios, que a informação prestada deve respeitar, tais como: as características essenciais da atividade proposta, a estimativa de emissões e resíduos⁹⁴; a descrição dos efeitos significativos sobre o Ambiente⁹⁵; a descrição das medidas que pretendem a prevenção ou redução dos danos⁹⁶; um resumo não técnico destas características⁹⁷; um estudo sobre as alternativas propostas pelo requerente⁹⁸; e os principais pareceres e relatórios enviados à autoridade pública nas situações em que o público interessado for informado⁹⁹.

Durante o inquérito ou audiência prévia com o requerente, deverá ser permitido ao público a formulação de comentários e o pedido de informações, análises ou opiniões que

⁹⁰ Cfr. Redação da alínea c), do n.º 1, do artigo 6.º da Convenção de Aarhus.

⁹¹ Cfr. Redação do n.º 3, do artigo 6.º da Convenção de Aarhus.

⁹² Cfr. Redação do n.º 4, do artigo 6.º da Convenção de Aarhus.

⁹³ Cfr. Redação do n.º 5, do artigo 6.º da Convenção de Aarhus.

⁹⁴ Cfr. Redação da alínea a) do n.º 6 do Artigo 6.º da Convenção de Aarhus.

⁹⁵ Cfr. Redação da alínea b) do n.º 6 do Artigo 6.º da Convenção de Aarhus.

⁹⁶ Cfr. Redação da alínea c) do n.º 6 do Artigo 6.º da Convenção de Aarhus.

⁹⁷ Cfr. Redação da alínea d) do n.º 6 do Artigo 6.º da Convenção de Aarhus.

⁹⁸ Cfr. Redação da alínea e) do n.º 6 do Artigo 6.º da Convenção de Aarhus.

⁹⁹ Cfr. Redação da alínea f) do n.º 6 do Artigo 6.º da Convenção de Aarhus.

se considerem relevantes quanto à atividade proposta¹⁰⁰. Novamente, é relevada a atuação do público na tomada de decisões que possam afetar o Ambiente, fornecendo-lhe meios de atuação, desde logo, nas fases iniciais do processo. Portanto, o público, ainda que não seja requerente no processo, deve ser ouvido e a sua opinião tida em conta na emissão de decisões por parte das entidades requeridas¹⁰¹. Além disso, o público deve ter acesso às decisões tomadas pelas autoridades públicas e as respetivas considerações, em matéria de Ambiente¹⁰².

5.9. Acesso à Justiça

No artigo 9.º da Convenção de Aarhus é definido o acesso à justiça, precavendo situações em que o direito à informação ou participação não tenha sido respeitado. São, também, dadas respostas adequadas aos mais variados problemas com que os interessados se podem confrontar no acesso à justiça. Este artigo regula, ainda, situações em que se verificam irregularidades cometidas pela Administração, garantindo que esta efetivamente cumpre a legislação ambiental.

De um modo concreto, este artigo regula situações em que o pedido de informação tenha sido ignorado, indevidamente recusado, respondido de forma inadequada ou tratado de forma contrária ao disposto na Convenção, o que, além do mais, permite ao sujeito o acesso à revisão do processo através de um órgão adequado¹⁰³.

6. A Lei n.º 26/2016, de 22 de Agosto, e a Diretiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro

A Lei n.º 26/2016, de 22 de Agosto, transpõe a Diretiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro, “relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente e que revoga a Directiva 90/313/CEE do Conselho”¹⁰⁴, procedendo à

¹⁰⁰ Cfr. Redação do n.º 7 do Artigo 6.º da Convenção de Aarhus.

¹⁰¹ Cfr. Redação do n.º 8 do Artigo 6.º da Convenção de Aarhus.

¹⁰² Cfr. Redação do n.º 9 do Artigo 6.º da Convenção de Aarhus.

¹⁰³ Cfr. Redação do n.º 1 do Artigo 9.º da Convenção de Aarhus.

¹⁰⁴ Cfr. Redação da Directiva 2003/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de Janeiro de 2003.

regulamentação do acesso aos documentos administrativos e, bem assim, à informação administrativa, incluindo no seu âmbito matéria de cariz ambiental¹⁰⁵.

A par da Convenção de Aarhus, estas normas são fulcrais na concretização do direito de acesso à informação e participação do sujeito, uma vez que adaptam o disposto da Convenção, ao contexto nacional e da União Europeia.

6.1. A Diretiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro

Começando pela Diretiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro (ou, abreviadamente, Diretiva 2003/4/CE), este instrumento normativo parte do pressuposto de que o acesso a informações sobre o Ambiente é cada vez mais abrangente, o que implica que estes temas sejam discutidos e, conseqüentemente, os interessados possam participar na sua regulação¹⁰⁶.

A Diretiva 2003/4/CE tem como objetivo obrigar as entidades públicas a proceder com maior transparência e abertura à opinião popular na difusão de informação e promoção da participação dos interessados, à semelhança do disposto na Convenção de Aarhus. De novo, é realçada a importância do diálogo entre o Estado e o sujeito na garantia da defesa do Ambiente¹⁰⁷.

Esta Diretiva pretende, enfim, colmatar as disparidades legislativas entre os Estados-Membros, criando requisitos informativos que permitam assegurar a transparência e clareza de informação ambiental¹⁰⁸. As autoridades públicas devem, portanto, disponibilizar e divulgar informação sobre o Ambiente ao público “de forma tão ampla quanto possível”¹⁰⁹, ou seja, sem que seja de maneira excessivamente geral ou abstrata.

¹⁰⁵ Cfr. Redação do artigo 1.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de Agosto.

¹⁰⁶ Cfr. Redação do considerando (1) da Diretiva 2003/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 28 de Janeiro de 2003.

¹⁰⁷ A opinião que devem os Estados defender os interesses dos sujeitos é plasmada no artigo “New guidelines help citizens gain better and fairer access to their national courts on environmental cases”, 28 de abril de 2017 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_1114 (consultado pela última vez em 03/03/2023)

¹⁰⁸ Cfr. Redação da Diretiva 2003/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 28 de Janeiro de 2003

¹⁰⁹ Cfr. Redação do considerando (9) da Diretiva 2003/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 28 de Janeiro de 2003.

Assim, na presença de um pedido claro e conciso¹¹⁰, os Estados devem disponibilizar aos requerentes qualquer informação que possuam sobre o Ambiente, não tendo aqueles de justificar o seu interesse na busca dessa informação¹¹¹, reafirmando-se a ideia de que o Direito do Ambiente é um direito da coletividade e que não se cinge ao interesse particular.

Num cômputo geral, o Estado fica adstrito a assegurar um direito de acesso à informação ambiental a qualquer sujeito, sem necessidade de provar a existência de um interesse direto na sua requisição. Contudo, como posteriormente se irá constatar, o alargamento desta legitimidade não é ilimitado, nem pode ser arbitrário.

6.2. Prazos

A questão referente aos prazos é abordada na Diretiva 2003/4/CE, sendo preconizada a urgência ambiental, atrás aludida.

A reposição da situação ambiental anterior ao dano revela-se difícil de concretizar, pelo que se torna importante a atuação dos interessados se verifique antes da ocorrência do dano, isto é, os agentes devem atuar no momento em que se suspeite que um dano será provocado, até porque, se assim for, poderão evitar consequências desastrosas advindas de condutas lesivas para o Ambiente. De igual modo, os agentes devem agir em tempo útil, a fim de evitar a total exaustão de determinados recursos naturais.

Em face disto, o disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 3.º da referida Diretiva determina que a informação ambiental será disponibilizada “[o] mais rapidamente possível”, ou no prazo máximo de um mês, tal como é definido pela Convenção de Aarhus. Por seu turno, o disposto na alínea b) do mesmo preceito consagra a disponibilização da informação ambiental ao requerente “[n]o prazo de dois meses a contar da receção do pedido pelas autoridades públicas”, caso se verifique uma situação

¹¹⁰ Cfr. Redação do n.º 3, do artigo 3.º da Diretiva 2003/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 28 de Janeiro de 2003.

¹¹¹ Cfr. Redação do artigo 3.º da Diretiva 2003/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 28 de Janeiro de 2003.

cujo volume e complexidade da informação que não seja possível ser concretizado num mês¹¹².

A questão dos prazos gera algum debate. Por um lado, é necessário que a Administração disponha de meios para a recolha e apresentação da informação dentro dos prazos estipulados para o efeito, por outro lado, essa informação deve ser divulgada em tempo útil, de forma a evitar a ocorrência de um dano iminente¹¹³ ou, pelo menos, procurar minimizar um dano que já se tenha verificado. Daí se revelar absolutamente imprescindível que a difusão da informação ocorra com a maior brevidade possível, para que tanto a Administração como o sujeito possam tomar as medidas necessárias à salvaguarda do Ambiente. Por estas razões torna-se complicada a materialização de um prazo que exprima exatamente um tempo ideal de resposta.

Na nossa opinião, partindo do pressuposto de que os vários órgãos administrativos e entidades públicas, em conjunto com os particulares, procuram proteger este bem coletivo – o Ambiente –, revela-se importante que, uma vez requerida a informação ambiental com base na iminência da verificação de um dano irreversível, deve a Administração suspender a sua atividade, de modo que se possa efetivamente evitar a ocorrência desse dano. Todavia, dada a possível implicação negativa desta suspensão, deverá a mesma ser ponderada casuisticamente e aplicada quando não se afigurem outras soluções menos prejudiciais ao normal procedimento administrativo.

Em suma, salvo melhor opinião, a necessidade de uma afirmação quase imediata dos direitos ambientais é a consequência da irreversibilidade dos danos ao Ambiente inviabilizarem a possibilidade de qualquer adiamento dessa mesma afirmação.

6.3. Relatórios Nacionais

O disposto no n.º 3 do artigo 7.º da Diretiva 2003/4/CE determina que os Estados-Membros devem proceder à publicação regular de relatórios nacionais, regionais ou

¹¹² Cfr. Redação do n.º 2, do artigo 3.º da Diretiva 2003/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 28 de Janeiro de 2003.

¹¹³ GOMES, Amado Gomes e LANCEIRO, Rui Tavares, O Regime de Prevenção e Reparação do Dano Ecológico, PEREIRA, Eliana Silva, o regime de prevenção e reparação do dano ecológico: o balanço possível de dez anos de vigência: a perspetiva da ZERO, FCT, 2018 pp. 55 e 56.

locais, consoante as necessidades, sobre o estado do Ambiente, sendo definida uma periodicidade não superior a quatro anos, à semelhança do que se encontra plasmado na Convenção de Aarhus.

Todavia, reiterando a temática da urgência ambiental, é explicitado, no disposto no n.º 4 do artigo 4.º da Diretiva 2003/4/CE, que os Estados-Membros devem atuar com transparência na iminência de uma ameaça ou dano ao Ambiente, tomando a iniciativa de divulgar as informações que têm na sua posse. Esta opção legislativa permite aos sujeitos desempenhar um papel ativo como verdadeiros agentes no âmbito do procedimento administrativo ambiental, representando esta difusão da informação o impulso para a atuação dos sujeitos na prevenção de potenciais ameaças ao Ambiente.

A norma do n.º 4 do artigo 4.º da referida Diretiva foi transposta no ordenamento interno pela Lei n.º 26/2016, de 22 de Agosto (ou, abreviadamente, Lei n.º 26/2016), sendo densificada pelas disposições constantes dos seus artigos 10.º e 11.º. Por um lado, o disposto no artigo 10.º define que os órgãos e entidades competentes devem publicar informações ambientais de forma periódica e atualizada, definindo, para esse efeito, um prazo mínimo de seis meses¹¹⁴. Por outro lado, o disposto no artigo 11.º, em conjugação com o artigo precedente, vem regular especificamente os termos em que se divulga ativamente a informação relativa ao Ambiente, dispondo que os órgãos e entidades competentes procedem à recolha e organização da informação ambiental, transmitindo-a aos sujeitos, de forma sistemática e periódica, através dos meios digitais, com o intuito de a tornar facilmente acessível; novamente, é referida a atualização dessa informação, num prazo mínimo de seis meses¹¹⁵, através da inclusão de elementos dispostos nas alíneas a) a g) do n.º 2 do artigo 11.º da Lei n.º 26/2016. Além do mais, é feita referência ao relatório nacional sobre o estado do Ambiente, no disposto no n.º 3 do referido artigo 11.º, onde é incluída a informação sobre o Ambiente, assim como as pressões exercidas sobre o mesmo.

Novamente, o carácter de urgência surge na iminência de ameaça à saúde humana ou ao Ambiente, implicando a divulgação imediata das informações ambientais que

¹¹⁴ Cfr. Redação do artigo 10.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de Agosto.

¹¹⁵ Cfr. Redação do artigo 10.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de Agosto.

permitam aos sujeitos exercer o seu direito de reação, com vista a minimizar ou evitar possíveis danos de condutas lesivas¹¹⁶.

6.4. Definições legais

Na Lei n.º 26/2016, no seu artigo 3.º, sob a epígrafe “Definições”, encontram-se os conceitos fundamentais, no âmbito do acesso à informação administrativa e ambiental, que irão permitir ao sujeito, em sede de participação, fundamentar, explicitar e completar os seus pedidos. Esta lei é de extrema importância, pois define os princípios e linhas orientadoras do acesso à informação ambiental no panorama nacional.

O disposto na alínea e) do n.º 1 do referido artigo 3.º explicita o conceito de “informação ambiental”, considerando-se todas as informações de natureza administrativa, nomeadamente, “sob forma escrita, visual, sonora, eletrónica ou outra forma material”¹¹⁷, relativas às questões elencadas nas subalíneas i) a vi). Podemos constatar que o disposto nessas subalíneas se refere ao estado dos elementos do Ambiente (com a inclusão dos organismos geneticamente modificados e a sua interação), substâncias que possam afetar os referidos elementos, medidas políticas, legislativas e administrativas, relatórios sobre a implementação da legislação ambiental, análise de custo-benefício e outras avaliações e cenários económicos de relevo da matéria ambiental, assim como o estado de saúde e segurança das pessoas¹¹⁸.

O disposto na subalínea vi) da alínea e) do n.º 1 do referido artigo 3.º afigura-se essencial na conexão do Ambiente com o quotidiano dos sujeitos, mormente, no que se refere à saúde¹¹⁹, que é também mencionada no n.º 3 do artigo 1.º da Lei n.º 26/2016.

O artigo 4.º da Lei n.º 26/2016 versa sobre a aplicabilidade subjetiva deste diploma, isto é, a quais órgãos e entidades se aplica esta lei. Na determinação do âmbito de aplicação subjetivo, é dada ênfase ao interesse público e em como esta lei se aplica no

¹¹⁶ Cfr. Redação do n.º 4, do artigo 11.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de Agosto.

¹¹⁷ Cfr. Redação do n.º 1, do artigo 3.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de Agosto.

¹¹⁸ Cfr. Redação das subalíneas i) a vi), da alínea e), do artigo 3.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de Agosto.

¹¹⁹ Cfr. Redação do artigo 3.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de Agosto.

caso de se tratar de uma instituição que apresenta como principal objetivo a prossecução deste interesse¹²⁰.

Não pode deixar de se fazer referência ao disposto no artigo 5.º da Lei n.º 26/2016. Nesta norma, reafirma-se que a ideia de coletividade apresentada na Convenção de Aarhus e, porque estamos perante um interesse difuso, a expressão “todos” reforça a premissa que, numa democracia, a informação não pode ser monopolizada ou ocultada¹²¹, devendo o sujeito dispor dos meios que lhe permitam uma concretização de um raciocínio informado, *maxime*, através de um acesso transparente à informação.

6.5. Restrições ao Direito de Informação

Apesar da insistência na desnecessidade de um interesse direto no acesso à informação ambiental, este acesso não é ilimitado e, muito menos, arbitrário. As restrições ao direito de acesso encontram-se previstas no artigo 6.º da Lei n.º 26/2016.

Com especial ênfase sobre o disposto no n.º 3 do artigo 6.º da Lei n.º 26/2016, é restrito o direito de acesso quando o mesmo diga respeito “aos documentos administrativos preparatórios de uma decisão ou constantes de processos não concluídos pode ser diferido até à tomada de decisão, ao arquivamento do processo ou ao decurso de um ano após a sua elaboração, consoante o evento que ocorra em primeiro lugar”¹²² (sublinhado nosso). Contudo, a opção legislativa consagrada nesta norma, isto é, a limitação do acesso aos documentos até à tomada de uma decisão no âmbito de um procedimento, pode, no nosso ponto de vista, suscitar problemas, principalmente, porque existe um cariz preventivo na defesa do Ambiente. Devem, por isso, ser prevenidas decisões que possam lesar o Ambiente.

Ora, a integridade do Ambiente pode ser posta em causa justamente por se impedir que um sujeito tenha conhecimento do seu estado, no decurso de um procedimento administrativo. Além disso, ainda que se possa tentar repor a situação anterior ao dano,

¹²⁰ Cfr. Redação do artigo 4.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de Agosto.

¹²¹ Representando um direito fundamental de acesso à informação, as restrições ao direito de informação devem ser analisadas com especial atenção e corretamente fundamentadas. Cfr. NOVAIS, Jorge Reis, as restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizados pela Constituição, AAFDL Editora, 2003, pp. 289 a 261.

¹²² Cfr. Redação do artigo 6.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de Agosto.

prevenir um dano no Ambiente é mais seguro e simples do que tentar resolvê-lo ou, até, revertê-lo.

Portanto, temos para nós que a opção legislativa consagrada no n.º 3 do artigo 6.º da Lei n.º 26/2016 é no mínimo, contraproducente, visto que os sujeitos só poderão, potencialmente, tomar conhecimento do estado do Ambiente após o dano se ter verificado, porque só nesse momento termina o procedimento. Acresce que esta norma pode servir como “válvula de escape”, no sentido em que permite a Administração tomar certas decisões lesivas do Ambiente, sem que o interessado se possa manifestar no decurso do procedimento, o que em tudo contradiz as disposições, já aludidas, referentes à urgência ambiental. Deve ser garantido aos sujeitos, como agentes que são na proteção do Ambiente, o direito de acompanhar todo o procedimento, desde o seu impulso até à sua conclusão, para, se for caso disso, tomarem medidas de defesa do Ambiente. A proteção do Ambiente encontra-se, como é perceptível, “refém” da burocracia administrativa¹²³.

Acreditamos que, para combatermos a utilização da referida “válvula de escape”, prevista no n.º 3 do artigo 6.º da Lei n.º 26/2016, é essencial que a Administração funcione no sentido de salvaguardar os interesses dos sujeitos, uma vez que, através da alínea c) do n.º 7 do referido artigo 6.º, poderão quaisquer danos ambientais ser considerados como “graves e dificilmente reversíveis”¹²⁴. Todavia, o disposto parece-nos tendencioso, já que retira ênfase a determinados eventos ambientais que, *prima facie*, suscitem pouca ou nenhuma preocupação, por serem aparentemente menos graves.

6.6. O Exercício do Direito de Acesso à Informação Ambiental

O direito de acesso à informação ambiental deve ser exercido por meio de um pedido escrito, formulado conforme o disposto no artigo 12.º da Lei n.º 26/2016, podendo a entidade requerida aceitar pedidos verbais, nos casos previstos na lei. No entanto, para que se possa proceder ao pedido em sede de Comissão de Acesso aos Documentos

¹²³ Todavia, apesar da urgência associada à causa ambiental não deve a divulgação de informação afetar o curso da justiça, sendo este um equilíbrio muito ténue entre estes dois aspectos. Cfr. Acórdãos do TJUE de 21 de setembro de 2000 (proc. apensos C-514/07P, C-528/07P e C-532/07P).

¹²⁴ Cfr. Redação do artigo 6.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de Agosto.

Administrativos (CADA), é determinado como requisito um pedido escrito de acesso ou uma “formalização por escrito do indeferimento verbal”¹²⁵.

De forma a agilizar o exercício deste direito, o disposto no n.º 5 do artigo 12.º estabelece que os órgãos e entidades competentes se encontram sujeitos à prestação de informação ao público através dos devidos sítios na Internet¹²⁶.

No caso do pedido não se revelar suficientemente claro, em conformidade com o diploma europeu, é dado um prazo de cinco dias para o suprimento de deficiências¹²⁷.

A forma de acesso aos documentos administrativos, que incluem aqueles relativos à informação ambiental, é regida pelo disposto no artigo 13.º da Lei n.º 26/2016. Em especial, o n.º 1 deste artigo enumera, como meios de acesso aos documentos administrativos, a consulta gratuita, a reprodução por fotocópia ou por qualquer meio técnico e a certidão¹²⁸.

Os encargos de reprodução são regulados pelo disposto no artigo 14.º da Lei n.º 26/2016, determinando que a reprodução por fotocópia ou a emissão de certidão se fazem através de um único exemplar, de pagamento estipulado por uma taxa¹²⁹. O acesso à informação ambiental revela-se, assim, oneroso, o que acaba por contradizer a ideia de que este direito deve ser exercido de forma gratuita e de fácil acesso. Além disso, a imposição de uma contrapartida pecuniária, mesmo que relativamente reduzida, pelo acesso à informação pode constituir um entrave à atuação dos sujeitos, havendo, em todo o caso, a isenção desta taxa quando o requerente beneficie de apoio jurídico¹³⁰.

A resposta ao pedido de acesso à informação deve ocorrer no prazo de dez dias, sendo elencados nas alíneas a) a e) do n.º 1 do artigo 15.º da Lei n.º 26/2016, os deveres a que se encontra adstrita a entidade a quem foi dirigido o requerimento¹³¹. Na falta de resposta, findo este prazo, pode o requerente dirigir uma queixa à CADA, no prazo de vinte dias, nos termos do artigo 16.º da referida lei, podendo esta propor à entidade que inicialmente foi requerida a apresentação das informações no prazo de dez dias¹³².

¹²⁵ Cfr. Redação do n.º 4, do artigo 12.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de Agosto.

¹²⁶ Cfr. Redação do n.º 5, do artigo 12.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de Agosto.

¹²⁷ Cfr. Redação do n.º 6, do artigo 12.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de Agosto.

¹²⁸ Cfr. Redação do artigo 13.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de Agosto.

¹²⁹ Cfr. Redação do artigo 14.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de Agosto.

¹³⁰ Cfr. Redação do n.º 6, do artigo 14.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de Agosto.

¹³¹ Cfr. Redação do artigo 15.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de Agosto.

¹³² Cfr. Redação do artigo 16.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de Agosto.

O artigo 17.º da Lei n.º 26/2016, sob a epígrafe “Direito de acesso à informação ambiental”, vem elencar, através das alíneas a) a d), outros deveres, além daqueles previstos nos artigos anteriores, para os órgãos e entidades competentes.¹³³ A par de todos os outros deveres, estes últimos revelam-se essenciais na concretização de um envolvimento do Estado perante o pedido e o efetivo acesso à informação pelos sujeitos. Deste modo, procura-se a criação de uma relação de cooperação entre a Administração e os interessados.

O pedido de acesso à informação ambiental pode, todavia, vir a ser indeferido, ao abrigo do artigo 18.º da Lei n.º 26/2016, o que pode decorrer da informação não estar na posse do órgão ou entidade requerido, devendo proceder à sua remissão à entidade competente, caso tenha conhecimento da mesma; quando o pedido verse sobre um procedimento em curso; quando o pedido diga respeito a informações decorrentes de informações internas entre entidades ou caso seja decorrente de documentos nominativos; quando o pedido seja manifestamente abusivo, quando o pedido tiver por referência dados errados ou incompletos, quando a divulgação dessa informação seja prejudicial ao disposto nas subalíneas i) a vii)¹³⁴.

Todos estes são elementos essenciais na concretização da atuação ambiental e criação de um ambiente de entreajuda entre a Administração e o interessado. Poderá dizer-se que é gerada uma verdadeira atuação atenta e informada, que reúne todos os esforços no combate a esta problemática, o que acreditamos ser a única forma de resolução deste problema.

6.7. A Mudança de Paradigma Proporcionada Por Estas Leis

Apesar de todos os obstáculos ao acesso à informação impostos pela burocracia administrativa, estamos perante uma situação em que, conforme é defendido pelo CNADS, na sua reflexão sobre o acesso à informação, participação pública e acesso à

¹³³ Cfr. Redação do artigo 17.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de Agosto.

¹³⁴ Cfr. Redação do artigo 18.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de Agosto.

justiça¹³⁵, permite aos interessados desempenhar um papel de fiscalização, podendo acompanhar de forma atenta a atuação levada cabo pela Administração.

Em todo o caso, há um relativo desconhecimento, por parte dos sujeitos, das formas de reação perante o dano ambiental ou a eventualidade do mesmo. No entanto, salvo melhor opinião, deve ser-lhes dada a oportunidade de participar nas decisões que afetam o Ambiente, procurando-se, além do mais, fomentar a sua participação quanto a questões ambientais. O interessado não deve ter o ónus de “correr atrás” da informação ambiental, tentando a todo o custo entender o que se passa sobre uma determinada questão a relativa ao Ambiente. Além disso, a percepção social, tanto do acesso às informações como da própria causa ambiental, é da maior importância, uma vez que, quanto menos incentivados estiverem os sujeitos a agir, maior será a sua indiferença quanto ao Ambiente; a falta de diálogo neste âmbito faz transparecer a ideia de que a causa ambiental poderá não ser importante. Tão-pouco pode a discussão da causa ambiental estar limitada à academia e a organizações não governamentais de ambiente, devendo ser democratizada, para que todos possam saber exatamente do que se trata e em que estado se encontra o Ambiente. Como tal, deve ser criada uma forma de informar cuja apreensão seja feita naturalmente, quase de forma automática, que seja constante e integrada na vivência humana.

Ainda sobre a reflexão levada a cabo pelo CNADS, este instituto concluiu que o afastamento que se verifica entre o interessado e a Administração tem origem numa “notória falta de transparência expressa nos obstáculos que persistem no acesso à informação e no relacionamento com os cidadãos (...); uma disseminada inaptidão, um desconhecimento da lei, uma resistência à mudança por partes dos agentes e funcionários públicos que deveriam facilitar e fomentar a sua aplicação; uma ignorância e um alheamento que grassam ainda numa sociedade civil tradicionalmente pouco interventiva; incapacidade generalizada dos cidadãos para intervir e fazer valer os seus direitos junto da administração; uma morosidade e complexidade geral do sistema judicial, cuja orgânica instalada joga a favor do não cumprimento da lei”¹³⁶.

¹³⁵ Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável, Reflexão sobre o Acesso à informação, a Participação Pública nos Processos de Tomada de Decisão e o Acesso à Justiça, p. 21.

¹³⁶ Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável, Reflexão sobre o Acesso à informação, a Participação Pública nos Processos de Tomada de Decisão e o Acesso à Justiça, p. 22.

As conclusões a que o CNADS chegou são, na nossa opinião, certas. Não é possível existir uma coletividade informada e participativa, quando os mecanismos de defesa do Ambiente existentes são ineficazes a dar resposta à realidade ambiental atual, cujo futuro se avizinha cada vez mais complexo.

7. As Organizações Não Governamentais de Ambiente como Salvaguarda Ambiental

Em face de todos os problemas aqui expostos, as organizações não governamentais de ambiente (ONGA) podem, no nosso ponto de vista, oferecer algumas soluções. Antes de mais, as ONGA, tal como o seu nome indica, são organizações sem fins lucrativos que, conforme dispõe o n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 35/98, de 18 de Julho, têm como objetivo “a defesa e valorização do ambiente ou do património natural e construído, bem como a conservação da Natureza”¹³⁷.

Este fator é de extrema importância, pois acreditamos que as ONGA têm uma imparcialidade acrescida, isto é, a sua atuação não é turvada ou manchada por outras questões, nomeadamente, económicas, e que, por força disso, são o reflexo de uma “pura” preocupação ambiental.

A necessidade de uma “pura” preocupação ambiental prende-se com o facto de que, geralmente, o Ambiente e os interesses económicos estão em conflito. Porém, estes dois interesses não são verdadeiramente antagónicos, podendo antes revelar-se complementares um do outro¹³⁸.

Do mesmo modo, a Administração tem de prosseguir o interesse público, sem colocar em questão os interesses dos particulares. Assim, não lesar o interesse económico geral significa não pôr em causa o interesse económico do particular, porque este se integra naquele. Mas vamos mais longe, podemos afirmar que, sem o interesse económico, não é possível salvaguardar o Ambiente¹³⁹. Tal como podemos observar com o “racismo ambiental”, o desprezo por este interesse económico poderá ser nocivo à salvaguarda do Ambiente propagando desinformação em determinadas comunidades. Apesar do aparente conflito de interesses, tanto a economia como o Ambiente são interesses públicos e, ainda que se mantenha a dúbia discussão sobre qual dos dois deve prevalecer sobre o outro, a posição mais ponderada é aquela que procura encontrar um equilíbrio entre ambos.

Isto posto, as ONGA representam um meio, mais eficaz e menos dispendioso, de reação perante o desrespeito ambiental, representando, além do mais, uma mais-valia no que toca ao impulso procedimental e processual, em especial, quando um particular

¹³⁷ Cfr. Redação do n.º 1, do artigo 2.º da Lei 35/98, de 18 de julho.

¹³⁸ Cfr. Redação da alínea a), do artigo 4.º da Lei n.º 11/87, de 07 de Abril.

¹³⁹ Parece-nos simples a depreensão de que sem estrutura económica, não será possível implementar as estruturas de salvaguarda do ambiente. As mudanças ambientais implicam um enorme investimento, o qual exige disponibilidade de recursos monetários capazes de o acompanhar.

pretender agir isoladamente, uma vez que estas irão agir no interesse deste, sem o seu envolvimento em todas as fases do processo. É, por isso, fundamental a Lei n.º 35/98, de 18 de Julho, que evidencia a importância das ONGA nesta sede.

7.1. A Lei n.º 35/98, de 18 de Julho (Lei das ONGA)

A Lei das ONGA define o estatuto das organizações não governamentais de ambiente, proporcionando as bases da atuação ambiental através destas, sobretudo, no que se refere ao acesso à informação.

Conforme é explicitado no n.º 1 do artigo 5.º desta lei, as ONGA gozam de diversos direitos, nomeadamente, “direito de consulta e informação junto dos órgãos da Administração Pública sobre documentos ou decisões administrativas com incidência no ambiente”¹⁴⁰, sendo nas alíneas desta norma densificado este direito. Desde logo, tem-se que as ONGA são entidades com legitimidade para atuar em nome dos interessados, na defesa do Ambiente, afigurando-se estas organizações como que representantes legais daqueles.

Ademais, enveredar pelos meios procedimentais ou processuais implica custos, que frequentemente se afiguram verdadeiros obstáculos à atuação jurídica e, por sua vez, ao exercício de direitos por parte dos sujeitos. Como tal, ficou estipulado no n.º 2 do referido artigo 5.º que a consulta e informação junto da Administração Pública feita pelas ONGA seria gratuita. Deste modo, dispondo as ONGA de um acesso gratuito à informação ambiental, estas organizações mais facilmente podem ter uma atuação eficaz, no âmbito do Direito do Ambiente, podendo agir e reagir não apenas por si próprias, mas também, como já se disse, em representação dos interessados. Dispõe o n.º 3 do mesmo artigo que as ONGA têm legitimidade para intimar judicialmente as autoridades públicas para providenciarem “a consulta de documentos ou processos e de passarem as devidas certidões”¹⁴¹, o que reforça a ideia de que as ONGA assumem o papel de “centro de defesa” do direito de acesso à informação ambiental.

As ONGA gozam, além do mais, do direito de participação na definição de medidas políticas, tomadas em sede de Direito do Ambiente, conforme dispõe o artigo 6.º da Lei

¹⁴⁰ Cfr. Redação do n.º 1, do artigo 5.º da Lei 35/98, de 18 de julho.

¹⁴¹ Cfr. Redação do n.º 3, do artigo 5.º da Lei 35/98, de 18 de julho.

das ONGA. Assim, estas organizações podem (e devem) influenciar o processo legislativo e apresentar soluções que sejam consentâneas com a defesa do Ambiente. Acima de tudo, como se tem vindo a expor, as ONGA devem ser como que porta-vozes dos interessados e servir de elo de ligação entre estes e a Administração, procurando estreitar a sua relação, através da eliminação de obstáculos que os sujeitos não conseguem ultrapassar por si próprios. Por outro lado, estas organizações, a par daquilo que já foi dito, dispõem de diversos direitos de representação, ao abrigo do disposto no artigo 7.º da Lei das ONGA, gozando as ONGA nacionais do estatuto de parceiro social.

O artigo 9.º da Lei das ONGA consagra, efetivamente, a legitimidade procedimental das ONGA, para agir, junto da Administração, possibilitando o acionamento dos meios de defesa do Ambiente, em consonância com a Lei de Bases de Política do Ambiente (aprovada pela Lei n.º 19/2014, de 14 de abril), o Código de Procedimento Administrativo (Decreto-Lei n.º 4/2015, de 07 de janeiro) e a Lei n.º 83/95, de 31 de agosto, que respeita ao direito de participação procedimental e à ação popular.

Mais, o papel investigativo das ONGA, aludido *supra*, é reiterado pela disposição do n.º 2 do artigo 9.º da Lei das ONGA, pela qual estas organizações podem solicitar a laboratórios públicos a realização de análises sobre quaisquer componentes do Ambiente, requerendo, se assim o desejarem, a divulgação dos resultados dessas análises. Esta prerrogativa é importantíssima, quando falamos do direito ao acesso à informação ambiental, uma vez que as ONGA podem desta forma proporcionar a informação adicional àquela divulgada pela Administração, colmatando eventuais falhas.

Se dúvidas restassem, as ONGA são, de facto, verdadeiros “bastiões” da defesa do Ambiente.

O cariz prioritário dos pedidos realizados pelas ONGA representam, igualmente, uma vantagem na defesa destes direitos, visto que devem ser “atendidos antes de quaisquer outros”¹⁴², tendo em atenção as formalidades e as exceções do n.º 2 do referido artigo 9.º.

A legitimidade processual das ONGA encontra-se regulada no artigo 10.º da Lei das ONGA. Estas organizações podem propor ações judiciais destinadas a prevenir, corrigir, suspender e cessar atos ou omissões de entidades públicas ou privadas que constituam ou possam constituir um fator de degradação do Ambiente (alínea a))¹⁴³; intentar ações

¹⁴² Cfr. Redação do n.º 2, do artigo 9.º da Lei 35/98, de 18 de julho.

¹⁴³ Cfr. Redação do artigo 10.º da Lei 35/98, de 18 de julho.

judiciais para efetivação da responsabilidade civil relativa àqueles atos e omissões (alínea b))¹⁴⁴; recorrer dos atos e regulamentos administrativos que violem normas que visem a proteção do Ambiente (alínea c))¹⁴⁵; apresentar queixa ou denúncia, bem como constituir-se assistentes em processos-crime em que haja ofensas ao Ambiente e acompanhar processos de contraordenação até que estejam prontos para decisão final (alínea d))¹⁴⁶. Este vasto conjunto de formas de atuação processual, a par da legitimidade procedimental, demonstra a capacidade resolutiva das ONGA.

Além de tudo o que já foi dito, é de salientar que a legitimidade processual das ONGA não está dependente de qualquer interesse direto na demanda¹⁴⁷, o que, mais uma vez, reforça a ideia de que estas organizações são verdadeiros representantes de interesses ambientais.

A norma do artigo 11.º da Lei das ONGA, isenta estas organizações do pagamento de emolumentos e custas, o que, em nosso ver, se configura como um incentivo à atuação associativista face à causa ambiental. Através desta disposição legal, são retirados entraves monetários à ação das ONGA, já que estas organizações não têm qualquer escopo lucrativo, estando, nomeadamente, isentas do pagamento dos emolumentos notariais relativos à outorga de escritura de constituição ou alteração dos estatutos. As ONGA estão, além do mais, isentas “de preparos, custas e imposto do selo devidos pela sua intervenção nos processos referidos nos artigos 9.º e 10.º”¹⁴⁸, limitando essa isenção a demandas que respeitem tão-só a causa ambiental. Aliás, tal limitação é uma “cautionary tale” quanto à litigância de má-fé, visto que, apesar de serem dados bastantes incentivos para a atuação das ONGA, pretende-se evitar que se lance mão da legitimidade processual destas organizações para se prosseguirem demandas que nada têm a ver com a proteção do Ambiente.

Portanto, é pacífico afirmar que a lei não atribui uma mera função representativa às ONGA, já que participam em toda a extensão do processo administrativo, desde a investigação até à tomada das decisões, podendo, posteriormente, acompanhar a execução das medidas, fazendo uso das prerrogativas que dispõem no âmbito da informação e

¹⁴⁴ Ibidem.

¹⁴⁵ Ibidem.

¹⁴⁶ Ibidem.

¹⁴⁷ Ibidem.

¹⁴⁸ Cfr. Redação do artigo 11.º da Lei 35/98, de 18 de julho.

participação ambiental. A transversalidade das suas funções representa, assim, uma mais-valia na defesa e assecuração destes direitos ambientais.

As ONGA são verdadeiros agentes no âmbito do Direito Administrativo ambiental e não meras comissões consultivas, afigurando-se inequivocamente um meio mais expedito, mais direto e, sobretudo, mais eficaz na proteção da causa ambiental.

Não obstante as ONGA desempenharem uma função principalmente interventiva, também devem ter um carácter informativo, sendo-lhes reconhecido o direito de antena nos meios de comunicação social¹⁴⁹, o que lhes dá visibilidade na divulgação dos seus ideais e uma maior proximidade juntos dos interessados.

Além disso, a disposição legal do artigo 16.º da Lei das ONGA, que consagra o dever de colaboração, revela-se essencial na dialética entre estas organizações e a Administração, já que estas devem reunir esforços no sentido de elaborarem projetos e ações que tenham como fim a realização da causa ambiental. Este dever dá primazia ao interesse privado, para que, aquando da atuação da Administração na persecução do interesse público, possa perspetivar um caminho a trilhar que seja concatenado com os ideias de ambos. Esta aproximação dos sujeitos com a Administração é um fator importante que temos vindo a abordar, até porque, para que se possa seguir com o procedimento, é essencial que as partes estejam em acordo, sobretudo quando o seu objetivo final é o mesmo, a prossecução do interesse público.

Salvo melhor opinião, é para nós claro que as ONGA são cruciais no desenvolvimento do Direito do Ambiente, que se encontra ainda num estado bastante incipiente. Como ficou dito anteriormente, as ONGA são muito mais que apenas comissões consultivas, tendo, também, um carácter interventivo no acionamento legitimado de meios sociais, judiciais e procedimentais com vista à proteção do Ambiente. As ONGA desempenham, ainda que de forma abstrata, um papel de fiscalização e de “compliance” ambiental, uma vez que dispõem de inúmeros mecanismos que permitem escrutinar a atuação política e administrativa, neste âmbito.

Este cariz organizacional permite ao interessado libertar-se da responsabilidade do acesso, requisição e análise da informação ambiental, que, além do mais, carece de tempo. Desta forma, as ONGA poderão ser intermediárias, garantindo que os sujeitos têm os seus

¹⁴⁹ Cfr. Redação do artigo 15.º da Lei 35/98, de 18 de julho.

interesses salvaguardados, sem que tenham de se constituir parte ativa nos diversos procedimentos ou processos.

Na nossa opinião, as ONGA acabam por reduzir as dificuldades no acesso e participação ambientais, descritas ao longo da nossa exposição, revelando-se um meio *sui generis*, mas não menos eficiente na defesa do Ambiente.

8. Conclusão

A temática relativa ao acesso à informação e participação dos interessados mostra-se cada vez mais importante, tendo em conta o atual contexto social em que existe tanta informação, mas também desinformação.

Se outrora a preocupação com o Ambiente parecia um pensamento distante, hoje, essa preocupação revela-se inescapável. Quer seja através das notícias, ou até nas redes sociais, têm-se tornado mais frequentes mensagens que pretendem despertar os sujeitos para o Ambiente e a situação de emergência em que este se encontra. Essa emergência tem vindo a despertar vários sujeitos, inclusivamente aqueles que, à primeira vista, não se preocupavam com o Ambiente, não sendo possível a ninguém escapar esta realidade. Estamos perante uma mudança de paradigma na sociedade, uma verdadeira transformação no modo como o ser humano vive o seu dia a dia, demonstrando que os sujeitos não só têm mais atenção à causa ambiental, como procuram transmitir esta preocupação aos outros, incluindo ao próprio Estado. Todo este clima de alerta afigura-se essencial na asseguarção do que pode ser designado de “reação ambiental”, em que os interessados procedem na defesa deste bem jurídico, não só através da informação e propagação deste conhecimento, como também procuram modos de reação aos danos ambientais ou iminência destes.

Apesar da inerente degradação do Ambiente ou, como foi referido, “dano iminente”, deve optar-se pelo menor dano possível, isto é, uma conduta que tente minimizar todo e qualquer dano ambiental e, como tal, é essencial que os sujeitos tenham a informação necessária para proceder à menor degradação possível. Até porque, como pudemos observar ao longo desta dissertação, a informação é a verdadeira alma de toda a causa ambiental.

Neste sentido, a informação é e sempre será a maior arma dos sujeitos na defesa de qualquer bem ou princípio jurídico. Por essa razão, no que toca ao Ambiente, é fulcral que os sujeitos possam aceder à informação ambiental, satisfazendo, deste modo, a sua curiosidade e construindo condutas cada vez mais conscientes e benéficas a longo prazo. No entanto, a informação deve cumprir determinados parâmetros, devendo ser clara, precisa, imparcial e compreensível, entre outras características evidenciadas ao longo desta exposição. Essas características refletem a necessidade de uma informação que, além do mais, seja correta e credível, proporcionando ao sujeito um correto entendimento

da situação que enfrenta. Ou seja, não só importa que a informação seja disponibilizada, deverá também ser fidedigna, sendo este mais um parâmetro imprescindível na concretização e incentivo da consciencialização ambiental.

Além disso, demonstrámos que a informação não vale por si só, terá de provocar um impulso na reação dos sujeitos, de modo a promover a sua participação, que se mostra basilar na efetivação dos seus direitos ambientais. Apesar do papel importante da informação, sem a participação a proteção ambiental poderá ficar dependente do conformismo e apatia sociais, daí ser primordial incentivar e demonstrar a importância da voz ativa e colaborativa com as entidades de direito. O caminho na salvaguarda deste bem jurídico não é solitário, muito pelo contrário, pois implica um esforço conjunto e continuado de todos os seres humanos.

Por essa razão, foi ainda abordada a questão do “racismo ambiental”, demonstrando-se que a informação não se encontra homogeneamente distribuída e que essa assimetria de informação poderá gerar situações de degradação ambiental, de forma desproporcional e desigual. Demonstrou-se, assim, a necessidade de uma união que pretenda transmitir a informação ambiental e impulsionar a participação em todas as comunidades existentes, até porque uma comunidade desprotegida poderá ser vítima de danos ambientais que mais tarde irão afetar todos.

Na exploração deste tema, tornou-se imprescindível analisar as disposições da CRP quanto ao Ambiente. Deste modo, demonstrámos que na CRP, a preocupação ambiental está presente, constatando-se a importância deste bem jurídico na vida humana. De facto, a CRP consagra a base de defesa do Ambiente, equiparando-o e associando-o à saúde como bem jurídico, tornando clara a afirmação de que não poderão os seres humanos viver de forma saudável na presença de um Ambiente prejudicial e nocivo.

Analisando o que representou há alguns anos uma mudança de paradigma quanto à questão ambiental, a Convenção de Aarhus, não só representa um marco incontornável no direito ao acesso à informação e participação, mas também demonstra que a informação ambiental não se trata apenas de uma preocupação dos sujeitos, é igualmente uma preocupação dos Estados e demais agentes que levam a cabo condutas que afetam significativamente o Ambiente. Este é um ponto essencial na compreensão deste tema, uma vez que retira do sujeito toda a pressão associada à constante defesa do Ambiente, demonstrando que os Estados têm a obrigação de informar regularmente os sujeitos e de agir no melhor interesse do Ambiente. Além disso, constatou-se que apenas através de

um esforço conjunto entre o Estado e os sujeitos se pode levar a cabo uma defesa do Ambiente eficaz. No entanto, não só um esforço conjunto é necessário, a responsabilização por condutas lesivas é igualmente importante, quando se trata da relação dos sujeitos com as demais entidades.

A Lei n.º 26/2016 e a Diretiva 2003/4/CE reconhecem a importância da Convenção de Aarhus e trazem a sua matéria para um contexto mais específico. Através destes diplomas, são determinados requisitos que dão aos sujeitos a possibilidade de serem informados e de participarem, no âmbito da defesa do Ambiente. Temos para nós que o seu contributo é de extrema importância, uma vez que representam uma preocupação do Estado na salvaguarda do Ambiente, procurando adaptar as disposições da Convenção ao contexto nacional e da União Europeia, através da mencionada dupla vinculação.

Por fim, mencionamos da Lei das ONGA, que, no nosso entendimento, representa uma solução para os diversos problemas suscitados nos outros diplomas legais. No nosso ponto de vista, as ONGA poderão funcionar como um “eldorado”, na salvaguarda do Ambiente, pois o seu único objetivo é a defesa deste bem jurídico, sendo difícil que estas organizações se desviem do seu propósito. Ademais, somos da opinião que as ONGA são a solução para colmatarem o “fosso” de informação e participação, entre os sujeitos e o Estado, já que se afiguram, sobretudo, um “centro de defesa” dos direitos ambientais, uma espécie de porta-vozes dos sujeitos perante o Estado. Nessa conformidade, acreditamos que as ONGA irão agir no interesse dos sujeitos, poupando-lhes o envolvimento direto nestas questões, o que irá tornar a denúncia de danos ambientais mais simples, visto que as ONGA, tomando conhecimento dessas situações, irão agir no interesse e por conta dos sujeitos, com vista à defesa do Ambiente.

Pelo exposto, temos para nós que a crise ambiental que atualmente vivemos não tem uma solução fácil. Contudo, é fundamental que, num primeiro momento, possamos entender a gravidade dos nossos comportamentos com o Ambiente e que, num momento posterior, possamos alterá-los, recorrendo, nomeadamente, à participação. Não obstante, para que consigamos alterar os nossos comportamentos, precisamos de informação correta e fidedigna. Por isso, ressaltamos a especial importância no estreitamento das relações de confiança entre os sujeitos e o Estado, pois, só com uma relação de confiança, se poderá agir no sentido de salvaguardar o Ambiente. A salvaguarda do Ambiente é uma responsabilidade todos nós, sem exceção e por essa razão devemos valorizá-la, sempre.

Bibliografia

AMARAL, Augusto Ferreira, A jurisprudência no domínio do direito do ambiente, Direito do Ambiente – INA.

ANTUNES, Luís Filipe Colaço, Subsídios para a tutela dos interesses difusos, Revista da Ordem dos Advogados, Lisboa, 1985.

BULLARD, Robert D., Confronting Environmental Racism: Voices from the Grassroots, United Nations Research Institute for Social Development, 2004.

BÜHRING, Marcia Andrea, Direito do Ambiente, Estudos Em Homenagem Ao Prof. Doutor Vasco Pereira Da Silva, FCT.

CANOTILHO, J. J. Gomes, Procedimento administrativo e defesa do ambiente, Revista de Legislação e Jurisprudência, ns. 3799, 3800 e 3802, Coimbra, 1991.

CAVALCANTE, Zedequias Vieira, TIUJO, Edson Mitsuo - Poluição – Origem Histórica e a Reciclagem. VIII EPCC – Encontro Internacional de Produção Científica Cesumar UNICESUMAR – Centro Universitário Cesumar Editora CESUMAR.

CONSELHO NACIONAL DO AMBIENTE E DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, Reflexão sobre o Acesso à informação, a Participação Pública nos Processos de Tomada de Decisão e o Acesso à Justiça.

DIAS, José Eduardo de Oliveira Figueiredo, A Tutela Ambiental e Contencioso Administrativo, Coimbra Editora, 1997.

DINC, Pinar, Environmental Racism and Resistance in Kurdistan, 2022.

FILDAGO DE FREITAS, Tiago e DELGADO ALVES, Pedro, O Acesso à Informação Administrativa, p. 438.

FRANCO, António Sousa, Ambiente e Desenvolvimento, Textos I, CEJ.

GARCIA, Maria da Glória, Ambiente – Saber Científico, Política e Direito. Estudos de Direito do Ambiente e do Urbanismo. Coord. SOUSA, Marcelo Rebelo e GOMES, Carla Amado; “O lugar do direito na proteção do ambiente”, Almedina, 2007.

GOMES, Carla Amado, Direito do Ambiente Anotações Jurisprudenciais Dispersas, 2ª edição-2017, FCT.

GOMES, Amado Gomes e LANCEIRO, Rui Tavares, O Regime de Prevenção e Reparação do Dano Ecológico o balanço possível de dez anos de vigência, FCT, 2018.

GOMES, Carla Amado, Tratado de Direito do Ambiente, Vol. I, Parte Geral, 2021, CIDP, ICJP.

GOMES, Carla Amado, Risco(s) tecnológicos, coord. de Carla Amado Gomes, Lisboa, 2014.

GOMES, Filipa Tiago (2012). As relações internacionais do ambiente: exemplos práticos de multilateralismo ambiental. JANUS.NET e-journal of International Relations, Vol. 3, N.º 2, outono 2012.

MENDES, Paulo Sousa, Vale a pena o direito penal do ambiente? AAFDL, abril de 2000.
OTERO, Paulo, “*A acção popular: configuração e valor no actual Direito português*”, in “Revista da Ordem dos Advogados”, Lisboa, Ano 59, Dezembro de 1999, III.

NOVAIS, Jorge Reis, as restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizados pela Constituição, AAFDL Editora, 2003.

PEREIRA DA SILVA, Vasco, Verde Cor de Direito, Lições de Direito do Ambiente, Almedina, 2002.

Legislação Consultada

Convenção de Aarhus, Resolução da Assembleia da República n.º 11/2003 Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente, in <https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/rar11-2003.pdf>.

Código Do Procedimento Administrativo (DL n.º 4/2015, de 07 de Janeiro)

Convenção de Estocolmo, in <https://eur-lex.europa.eu/PT/legal-content/summary/tackling-threats-posed-by-chemicals-stockholm-convention.html>.

Constituição da República Portuguesa (Lei n.º 1/2005, de 12/08).

Organizações Não Governamentais Do Ambiente (Lei n.º 35/98, de 18 de Julho)

Directiva 2003/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 28 de Janeiro de 2003 relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente e que revoga a Directiva 90/313/CEE do Conselho

Directiva 2003/98/Ce Do Parlamento Europeu E Do Conselho de 17 de Novembro de 2003

Lei n.º 26/2016, de 22 de Agosto, aprova o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos, transpondo a Directiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro, e a Directiva 2003/98/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de novembro

Resolução da Assembleia da República n.º 11/2003 Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente

Jurisprudência

Tribunal da Relação de Lisboa

Acórdão do TRL de 07/11/2019 (Anabela Calafate), in <http://www.dgsi.pt/jtrl.nsf/33182fc732316039802565fa00497eec/d529397360e335f9802584b2005b9832?OpenDocument>.

Tribunal de Justiça da União Europeia

Acórdão do TJUE (Grande Secção) de 21 de setembro de 2000, Proc. C-514/07P, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62007CJ0514>.

Acórdão do TJUE (Grande Secção) de 21 de setembro de 2000, Proc. C-528/07P, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62007CJ0514>.

Acórdão do TJUE (Grande Secção) de 21 de setembro de 2000, Proc. C-532/07P, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62007CJ0514>.

Outros Materiais

APA, Convenção de Aarhus, in <https://apambiente.pt/apa/convencao-de-aarhus>.

BCSD, os objetivos de Desenvolvimento Sustentável, já igualmente basilares na concretização do Direito do Ambiente, Conselho Empresarial para o Desenvolvimento Sustentável in <https://ods.pt/ods/>.

DRE, Diário da República Eletrónico, in <https://diariodarepublica.pt/dr/home>.

EUROPEAN COMMISSION, The Aarhus Convention and the EU, in https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/aarhus_en.

EUROPEAN COMMISSION, new guidelines help citizens gain better and fairer access to their national courts on environmental cases, in https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_1114.

PARLAMENTO EUROPEU, Política Ambiental: Princípios Gerais e Quadro de Base, in [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/050401/04A_FT\(2013\)050401_PT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/050401/04A_FT(2013)050401_PT.pdf).

VIEIRA, Francisco Marques, Algumas considerações sobre o bem jurídico ambiente, in https://carlospintodeabreu.com/public/files/consideracoes_sobre_bem_juridico_ambiente.pdf